

# *La Ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité*

## *Réflexions à partir de l'exemple des quartiers de l'habitat social*

*Hachemi LAGHOUAG*  
*Université Sétif 01*

### **ملخص**

يناقش هذا المقال إحدى الإشكالات التي تعاني منها مدننا والمتمثلة في النقص الصارخ للتهيئة العمرانية وشروط الحياة في المدينة، وبالتالي انتشار التحضر (urbanisation) الفوضوي واستفحال عجز التمدن (l'urbanité). إذا كان جل فضاء المدينة يعاني من هذا النقص فإنّ المشكل يتّصف بالحدّة في فضاءات أطراف المدن، حيث تتموقع غالبية أحياء السكن الاجتماعي. إذ يرصد المقال مختلف الاختلالات الوظيفية لهذه الفضاءات، ويحاول في نفس الوقت تبيان العجز في تفسير هذه الأحياء من طرف مختلف الفاعلين، وغياب الحوكمة الرشيدة لمدننا.

**كلمات مفتاحية:** المدينة، السكن الاجتماعي، التمدن، الحوكمة الحضرية، الفاعلون الحضريون

### **Résumé**

Le présent papier a pour objet la question du déficit de l'urbanité dans la ville algérienne. 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 et de « dispositifs matériels de l'urbanité », il met le doigt sur le déficit d'implication des principaux acteurs censés les prendre en charge et par conséquent la mal-gouvernance urbaine.

**Mots clefs :** Ville, L'habitat Social, L'urbanité, Gouvernance Urbaine, Acteurs De La Ville

### **Summary**

Algerian city: poor governance and deficit of urbanity. Reflections from the example of neighbourhoods of social housing

The present paper discusses the question of the urbanity's deficit in Algerian cities. If this deficit does not save any urban space, it is even more stressed in the peripheral spaces where are established the major party of the social housing areas. While noting the different dysfunctions of the inhabited areas in urban development and "urbanity hardware devices", it highpoints the deficit involvement of the principal actors supposed to take charge of these areas and consequently the poor urban governance.

**Keywords:** City, Social Housing, Urbanity, Urban Governance, Urban Actors.

## Introduction

A l'instar des villes dans de nombreux pays du sud, la ville algérienne est confrontée à de multiples difficultés. En effet, pays majoritairement rural, il y a à peine une cinquantaine d'années (30 % seulement de population urbaine en 1966), l'Algérie a connu une intense urbanisation depuis l'indépendance. Selon les derniers chiffres, près de 07 algériens sur 10 vivent en ville en 2011 (contre 01 sur 03 en 1966) ; les agglomérations urbaines dépassant les 100.000 habitants sont au nombre d'une quarantaine(40) en 2008 alors que ce nombre ne dépassait pas quatre (04) en 1966 ; enfin les centres urbains sont multipliés par 10 durant cette période passant d'à peine une centaine au début des années 1960 à environ un millier aujourd'hui. Ces spectaculaires transformations dues à des facteurs et dynamiques de différents ordres ne vont pas sans poser de nombreux problèmes auxquels la ville algérienne doit faire face. Le chômage et le sous-emploi, la crise du logement, la faiblesse des services (santé, éducation, transport en commun...), pollution, aménagement de l'espace, violence et insécurité, les inégalités sociales, les ségrégations et exclusions socio-spatiales etc., sont quelques uns des défis considérables communs à toutes les villes du sud et auxquels les villes algériennes n'échappent pas.

Dans ce papier, il sera question du déficit d'urbanité dont les symptômes ne sont que trop visibles et immédiatement lisibles dans l'espace urbain algérien. Si ce déficit n'épargne aucune agglomération urbaine( Alger la capitale avec tous les atouts dont elle dispose est souvent classée parmi

les villes où il ne fait pas bon vivre du tout)<sup>1</sup>, il est plus accentué dans les périphéries urbaines où sont implantées la majeure partie des citées de l'habitat social. Si le constat de cette « déréliction de l'urbanité », qui caractérise aussi bien les centres des villes que leurs périphéries, est unanimement admis, les avis sont cependant partagés sur les responsabilités et les causes de ce phénomène. On a souvent et longtemps invoqué l'exode massif en ville après l'indépendance, « ruralisant » ainsi les villes qui, peuplées désormais de néo-citadins « qui sont dans la ville mais qui ne sont pas de la ville », ont perdu les repères de la citoyenneté<sup>2</sup>.

On a également mis en cause un certain volontarisme politique qui, croyant moderniser le pays, a fait violence à la tradition et au patrimoine et versé dans un mimétisme aveugle reproduisant et imposant des modèles d'urbanité exogènes offrant un espace difficilement lisible et appropriable et donc facilement dégradable.<sup>3</sup>

Les conditions économiques du pays( ex colonisé) figurent également dans la liste des facteurs favorisant un urbain sans les conditions de la vie urbaine. Enfin, la gestion des espaces urbains est parfois mise en cause, mais insuffisamment à notre sens, car si plusieurs facteurs participent de la fabrication d'une ville sans urbanité, le nœud du problème, et là nous rejoignons certains sociologues algériens, nous semble se situer au niveau de la gouvernance urbaine<sup>4</sup> En effet, le caractère rural des néo-citadins n'est pas une essence immuable, la ville éduquée dit-on ; la modernisation entamée par les pouvoirs politiques n'est pas rejetée en elle-même mais son inaboutissement et son inachèvement qui

sont souvent dénoncés, et, pour ce qui est de la ville, les populations urbaines sont plutôt en attente de celle-ci en tant que droit que contre elle. Quant aux conditions économiques, l'embellie financière de ces dernières années prouve qu'elles ne constituent pas le facteur déterminant dans le manque d'urbanité dans la ville algérienne.

Le présent papier est une somme de réflexions à partir d'une longue observation de terrain sur la question du déficit de l'urbanité dans les quartiers de l'habitat social en Algérie. L'absence manifeste des conditions de la vie urbaine qui fait de ces établissements humains des espaces semi-ruraux ou semi-urbains est le résultat d'une mal-gouvernance avérée.

Mais 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.

## **I. Sur les notions d'urbanité et de gouvernance.**

### **1. 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<sup>5</sup>Pour SIMMEL et L WIRTH, la ville ou l'urbanité (urbanisme en anglais) est une forme spécifique de sociabilité (entité sociologique) pour le premier, et un mode de vie pour le second<sup>6</sup>. Les sociologues contemporains ne disent pas autre chose. Ainsi, pour H RAYMOND, si l'urbain est un milieu ou territoire spécifique, l'urbanité est une forme de convivialité, autrement dit une « socialité particulière au milieu urbain » régulée (police) par un ensemble de règles, normes et modèles de comportement, inculqués ou imposés<sup>7</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<sup>8</sup>Ce savoir-vivre décliné ici sur un ton neutre, au sens de pratiques particulières à un environnement donné, 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 subit 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. », autrement dit un savoir-vivre ensemble dont MENDRAS constate une certaine incapacité à le recréer

aujourd'hui.<sup>9</sup>Quant à H.LEVEBVRE<sup>10</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 quelques contributions à 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 »<sup>11</sup> La configuration particulière de ce couplage dans 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 avec CHIKHAOUI que, selon ces auteurs, plus l'intensité du couplage est forte plus l'urbanité est grande<sup>12</sup>.

Enfin, pour les urbanistes, l'urbanité renvoie surtout aux qualités spatiales d'un lieu. Une forte urbanité se traduit par des espaces urbains aménagés, des habitats ordonnés, aérés, propres et pourvus des équipements de toutes sortes : la qualité urbaine d'un quartier se définit par le niveau de ses équipements. Si évidemment, la fonctionnalité,

l'harmonie et l'esthétique d'un espace est une condition de son urbanité, ceci a cependant pour finalité l'interaction sociale : « l'urbanité, nous lisons sous la plume d'un architecte-urbaniste, intègre(...) les espaces (qualités du territoire) et les hommes (qualités des relations qu'ils entretiennent sur ce même territoire), en somme une socialité, c'est-à-dire les règles du jeu social, d'un savoir vivre ensemble dans et par l'espace »<sup>13</sup> . Si la ville compacte d'hier avec ses places, ses rues et autres dispositifs matériels ; avec sa mixité fonctionnelle et sociale, ses densités d'habitat et d'activités présentait le lieu idéal pour la manifestation de ces qualités, ces dernières peuvent également s'épanouir dans la ville moderne sous forme d'une « urbanité réinventée. » En effet, dans « la ville émergente » selon Y CHALLAS, de nouveaux paramètres d'urbanité peuvent supplanter les figures des villes d'hier : la mobilité (opposée à la fixité) , le territoire (opposé au contour défini, à l'unité formelle, à l'harmonie classique) , la nature (opposée à la minéralité) , le polycentrisme (opposé à la centralité unique) , le choix (opposé à la fixité) , le vide (opposé à la densité) , le temps continu, 24h/24 (opposé au rythme de travail posté) sont les caractères de « la ville émergente »<sup>14</sup>. De même pour l'urbaniste allemand Thomas Sieverts , l'urbanité n'est pas attachée définitivement à des formes spatiales historiquement déterminées, mais elle peut aussi « s'épanouir sur d'autres espaces : des lieux accessibles au public et qui offrent une ambiance et un espace propices à la rencontre »<sup>15</sup>. Les centres commerciaux, les complexes sportifs, des campus

universitaires et d'autres espaces modernes pourraient bien fabriquer l'urbanité d'un lieu<sup>16</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 socialité, non seulement il doit être dense mais également fonctionnel et d'une certaine qualité. En d'autres termes, et aujourd'hui plusieurs auteurs le confirment, la ville est constituée des éléments humains et des dispositifs écologiques et matériels (les éléments non humains) et ces derniers ne contribuent pas moins à conférer à un lieu son urbanité.<sup>17</sup> Ainsi, pour le géographe M Roncayolo, la ville se caractérise de par une double structure : l'une matérielle, son dispositif écologique et la cité, espace politique ou religieux.<sup>18</sup> Quant au sociologue H RAYMOND, il n'y a pas de doute que « l'histoire des moyens matériels de la convivialité (la rue, le centre, les services) sont inséparables de la création de l'urbanité »<sup>19</sup>

Dans notre objet d'observation, à savoir les cités d'habitation collective en Algérie, les caractéristiques autant spatiales que sociales de l'urbanité sont faiblement présentes. Cependant, si le spatial et le social sont étroitement articulés, s'agissant de la notion d'urbanité, 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 au sens ou l'entendent les géographes et les urbanistes, et cela se traduit certainement au plan sociologique par une faible socialité urbaine dans ces quartiers.

## 2. 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 dans sa République semblait utiliser de façon métaphorique pour désigner le fait de gouverner les hommes.<sup>20</sup>

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.

Abandonné pendant longtemps au profit du terme gouvernement, le terme gouvernance réapparaît à partir des 1970 dans le domaine économique et l'entreprise à travers l'expression de « corporate entreprise », (« gouvernance d'entreprise ») désignant un mode de gestion des entreprises associant différents acteurs dans la prise de décision dans l'entreprise.

Cette notion de gouvernance est passée du monde de l'économie et du management à la pensée politique et administrative dès les années 1980 avec le triomphe du libéralisme et la remise en cause de l'État-providence dans le monde anglo-saxon notamment. À travers un ensemble d'orientations doctrinales libérales dont le concept de New Public Management (nouvelle gestion publique), l'État doit revenir à ses fonctions régaliennes en laissant à d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques, Ainsi, la notion de gouvernance urbaine (urban governance) aurait été introduite par les chercheurs britanniques pour désigner des

nouveaux modes de gouvernement des institutions locales faisant suite aux réformes du gouvernement THATCHER visant à limiter les pouvoirs des autorités locales .

Délestée de cette charge idéologique, la notion de gouvernance est intégrée à partir des années 1990 dans un effort de 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 plus en plus croissante. Autrement dit, et face à cette situation inédite, il était impératif de renouveler les approches et les cadres conceptuels d'observation et d'analyse pour l'interpréter .Ainsi, selon Raphaël CANET, résumant cette nouvelle orientation :

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>21</sup>

Outil d'analyse d'une nouvelle réalité sociale apparue dans les pays développés, la notion de gouvernance a connu une diffusion exponentielle après que les organismes internationaux ,notamment la banque mondiale, s'en sont emparés pour l'intégrer à leur boîte d'outils dans les années 1990. En effet, considérant les problèmes de pauvreté et de sous-développement dans les pays du sud en étroite relation avec la manière de gérer les affaires publiques, un document de la banque mondiale intitulé « l'Afrique subsaharienne : de la crise au développement durable, une perspective à long terme » (Banque mondiale, Washington DC, USA : 1989), indiquait que l'un des facteurs explicatifs de l'échec des politiques de développement dans la région résidait dans une crise de la gouvernance. Dans l'entendement des experts de la BM, le terme gouvernance désignait ainsi la « manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement »<sup>22</sup>. Ainsi, de notion prétendant au rang de concept théorique dans différentes sciences sociales, la gouvernance devient un guide pour l'action publique quant elle est qualifiée de « bonne » dans le lexique des organismes internationaux. De fait, combinant les impératifs du marché et ceux de l'action politique, **la gouvernance est bonne** , selon l'optique de plusieurs organismes internationaux s'occupant de développement, si elle est faite en suivant les principes suivants synthétisés récemment par la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le pacifique, l'UNESCAP,<sup>23</sup>:

**La participation.** « La participation – des hommes et des femmes – (à la gestion de leurs affaires) est un pilier essentiel de la bonne gouvernance(...)»

**L'Etat de droit.** « La bonne gouvernance requiert l'existence de cadres juridiques équitables qui soient mis en œuvre de manière impartiale..... »

**La transparence.** « La transparence signifie que les décisions sont prises et exécutées conformément aux réglementations. Elle exige aussi que l'information sur les décisions soit librement et directement accessible aux personnes qui seront affectées par leur mise en œuvre..... »

**La réactivité.** « La bonne gouvernance exige que les institutions et les processus s'emploient à servir toutes les parties prenantes dans des délais raisonnables. »

**La recherche du consensus.** « La bonne gouvernance exige une conciliation des divers intérêts présents dans la société, afin de parvenir à un large consensus sur ce qui est dans le meilleur intérêt de l'ensemble de la communauté et sur la manière dont cet objectif peut être atteint »

**L'équité et l'inclusion.** « Le bien-être d'une société dépend des efforts réalisés pour que tous ses membres aient le sentiment d'y jouer un rôle et ne s'en sentent pas exclus. Il faut pour cela que tous les groupes, mais particulièrement les plus vulnérables, aient la possibilité d'améliorer ou de maintenir leur niveau de bien-être. »

**L'efficacité et l'efficience.** « La bonne gouvernance exige que les processus et les institutions assurent l'obtention de résultats qui répondent aux besoins de la société en utilisant de la meilleure manière possible les ressources disponibles »

**L'obligation de rendre compte de ses actions.**

« Cette obligation est une condition essentielle de la bonne gouvernance. Les institutions gouvernementales, mais aussi le secteur privé et les organisations de la société civile, doivent être obligés de rendre des comptes au public et à leurs partenaires institutionnels.». 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**.

Issue de diverses disciplines des sciences sociales et des sciences humaines : philosophie, économie, science politique, administration publique, étude des organisations, étude du développement, relations internationales, etc., la notion de gouvernance ne se laisse pas ainsi définir avec précision<sup>24</sup> par un contenu universellement valable, autrement dit ne s'est pas hissée au rang d'un concept scientifique rigoureusement défini et adopté par tous. Cependant, en désignant un ensemble de pratiques et de représentations de l'action publique, la gouvernance peut constituer « un référentiel » à celle-ci<sup>25</sup>, ou, selon le politologue britannique Gerry Stoker, un cadre conceptuel pour l'observation et l'analyse<sup>26</sup>. En effet, 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.

En Algérie, la gouvernance urbaine telle qu'elle est pratiquée dans nos villes est très loin de répondre aux critères définis de la bonne gouvernance évoqués plus haut. Par conséquent, elle nous paraît très en deçà des énormes défis auxquels nos villes sont confrontées. Dans l'actuelle réflexion la mal-gouvernance est source de déficit d'urbanité. C'est notre hypothèse.

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

Le logement collectif est aujourd'hui une réalité qui caractérise toutes les villes algériennes et même les 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 production de logements en masse est lancée, avec notamment les plans quadriennal 1974/1977 et quinquennal 1979/1984. En termes statistiques, le logement collectif, constitué majoritairement de logement social, 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 deux plans 2005/2009 et 2009/2014 est réalisé. Pourtant, cette réalité donne pour le moins une image dépréciée de l'urbanité. En effet, en dehors des services de base : assainissement, eau potable, électricité, gaz et quelques équipements de première nécessité comme l'école et l'aménagement d'espaces commerciaux dans les rez-de-chaussée d'immeubles, très partiellement satisfaisants d'ailleurs<sup>27</sup>, beaucoup d'éléments qui concourent à la fabrication de la ville et qui font « qu'une ville est une ville »<sup>28</sup> sont quasiment inexistantes dans ces cités. Pourquoi un effort aussi 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 important déficit d'urbanité?

## 1. 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 pour faire face à une crise de logement devenue endémique. Si la pénurie de logements en Algérie est présente dès l'époque coloniale, les bidonvilles apparaissent dès les années 1930,<sup>29</sup> c'est surtout après l'indépendance que la situation s'est aggravée, suite notamment à une urbanisation rapide alimentée par un exode rural massif vers les centres urbains, et un croit naturel sans précédent dû à l'amélioration des conditions d'hygiène et de santé. Secteur considéré comme non stratégique, comparé aux secteurs de l'éducation, de l'industrie, de la santé..., l'habitat n'est entré dans les préoccupations des pouvoirs publics que tardivement à partir des années 1970 avec l'inscription d'importants programmes de logements dans une série de plans de développement quadriennaux et quinquennaux, mais avec cependant des réalisations très en-deçà de ce qui était projeté. Au bout de ligne, et pour des raisons économiques (développement économique) politique (non prise en charge précocement du secteur de l'habitat) sociologique (urbanisation rapide et évolution des besoins) la crise du logement en Algérie est devenue structurelle et ne cesse de s'aggraver. Malgré les programmes ambitieux de construction de logements réalisés depuis l'arrivée au pouvoir du président Abdelaziz BOUTEFLIKA

(deux millions et demi de logements programmés pour la période allant de 2005 à 2014) le déficit en logement est estimé aujourd'hui (2013) à plus d'un million et demi d'unités<sup>30</sup>. Devant l'ampleur de la crise, les politiques successives de l'habitat adoptées par les pouvoirs publics ont eu pour souci principal d'atteindre des résultats d'ordre quantitatif en recourant à la production de logements en masse. Ceci était le cas dans les années 1970-1980 avec les ZHUN ou zones d'habitat urbain nouvelles. Ces grands ensembles de 200 à 1000 logements, inspirés des ZUP françaises, au nombre de 275 zones répartie à travers toute l'Algérie, ont été lancés en 1975 pour faire face à la crise du logement qui se faisait sentir à partir des années 1970, suite à un exode rural massif vers les villes. Réalisées selon les principes de la charte d'Athènes, assignant les différentes fonctions urbaines dans des zones séparées, les zhun comme leur nom l'indique, sont réservées exclusivement à la fonction d'habiter. Situées généralement en périphérie, éloignées du centre ville, elles sont constituées de logements collectifs économiques standard de type HLM du F2 au F5 dans des petits immeubles monotones de trois à cinq étages utilisant peu de variante architecturale.

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. 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 parcage

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 insistaient notamment sur l'inadaptation du logement collectif moderne au mode de vie de la famille algérienne, se manifestant surtout par l'inadéquation de la conception de l'espace du logement (70 m<sup>2</sup> en moyenne) à la structure familiale nombreuse sinon étendue, et 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. Cette réalité est encore aggravée par un rythme de réalisation très lent. Combien, en effet, de Z.H.U.N (zones d'habitat urbain nouvelles)<sup>31</sup> dont 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, des cités dortoirs. selon l'expression consacrée, 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 et souvent ne peut même 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, DNC. SONATIBA etc.) et dans lesquels l'épanouissement des individus ( notamment les enfants et les jeunes) et des groupes est compromis.

Si ces cités d'habitation collectives datant des années 1970 et 1980 sont aujourd'hui dans un état très dégradées faute d'entretien et très insuffisamment pourvus d'équipements( le centre de la ville est toujours une destination quotidienne des habitants pour satisfaire leurs divers besoins ) les citées du logement social construites récemment ne sont pas mieux loties .La nouvelle ville de ALI MENDJELLI , à Constantine dans l'est algérien, créée dans les années 1990, censée remédier aux tares du zonage notamment la mono-fonctionnalité résidentielle des grands ensembles par la programmation d'équipements divers répondant aux besoins des habitants est aujourd'hui « une ZHUN » à grande échelle »( prévue pour 300.000 habitants) , c'est è dire dépourvue des conditions de la vie urbaines , selon les remarques faites par des architectes de l'université de Constantine<sup>32</sup>.

Ce constat est valable sur tout le territoire algérien, à en croire l'argumentaire d'un colloque sur l'habitat organisé (2014) par le département d'architecture et d'urbanisme de l'université d'Alger. Ainsi, nous lisons dans cet argumentaire que « La majorité des quartiers nouvellement conçus restent dépourvus de plusieurs équipements de première nécessité (écoles, centre de santé, espaces de loisirs, etc.). »<sup>33</sup>. Cette situation est également constatée récemment par un rapport des Nations Unies sur le logement social en Algérie où on pouvait lire que du fait que « l'approche du Gouvernement sur les questions du logement était encore tout récemment exclusivement quantitative (...) cela a conduit la production de logements et non pas au développement d'habitats convenables »<sup>34</sup>.

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 urbanistiquement ces espaces mais leur gestion est des plus approximatives.

## 2 .Mal-gouvernance et déficit d'urbanité dans l'habitat social.

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

Les organismes administratifs et institutionnels qui sont les OPGI, l'A.P.C d'une part et l'habitant d'autre part.

a. Les offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI)

La gestion de ces espaces habités est, pour ce qui est des logements proprement dit, en grande partie du ressort des offices publics de gestion et de promotion immobilière (OPGI) ; d'autres organismes, très minoritaires gèrent le logement promotionnel. Pour ce qui est de l'espace résidentiel ou public, la gestion revient à l'Assemblée populaire communale (APC).

Prenant la relève des organismes OPHLM (Office public d'habitation à loyer modéré) créés en 1965 pour suppléer les organismes de gestion de l'habitat de l'époque coloniale, 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'état, au niveau de chaque wilaya, le logement social, et ces derniers temps le logement promotionnel destiné aux classes moyennes. Simple organe administratif de 1976 à 1985, 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 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 le recouvrement des loyers ne dépasse pas la hauteur des 40 %<sup>35</sup>, ce qui prive ces organismes d'un moyen important de leur action. 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'état 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 (la rencontre entre le locataire et l'organisme gestionnaire se limite au paiement du loyer quand celui-ci est effectué), 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. Devant cette ambiguïté dans les statuts aussi bien du gestionnaire –bailleur que du locataire (celui-ci, tout en étant ignoré par les gestionnaires se comporte paradoxalement souvent en véritable propriétaire des lieux et les transformations qu'ils pratiquent sur le logement se font sans aucune référence à l'organisme bailleur) les intentions affichées ici et là par les pouvoirs publics de réformer ces organismes pour une gestion de proximité et une plus grande écoute des citoyens sont restées à ce jour des vœux pieux.<sup>36</sup>

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'état, 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>37</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 et souvent incapables d'assurer financièrement la gestion de leur nouveau patrimoine, car accédant à la propriété selon une logique non-marchande<sup>38</sup>, continuent bonnement à croire qu'ils ne sont responsables de rien concernant la gestion de leur immeuble<sup>39</sup>. Les conséquences de cette opération sur le patrimoine immobilier et le cadre de vie des habitants sont désastreuses<sup>40</sup> : en dehors du logement dont l'habitant est conscient qu'il en est le 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,( 65% sont dans ce cas

selon une enquête réalisée dans un quartier de Msila, ville de l'est algérien, par l'OPGI ),<sup>41</sup> est aussi le fait, d'une part, de certaines pratiques habitantes relevant d'un autre 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.<sup>42</sup> 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>43</sup>, l'échec est total et les copropriétaires sont toujours récalcitrants à s'organiser.<sup>44</sup>

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 »

#### **b. L'assemblée populaire communale (APC)**

L'autre partenaire de la gestion de ces espaces habités, à savoir l'A.P.C, (assemblée populaire communale) souffre lui aussi des inadéquations

entre les missions qui lui sont confiées et les moyens dont il dispose.

Institution territoriale politique, sociale, économique et culturelle de base de l'état algérien, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'organes de délibération et d'exécution propres, la commune est, depuis la promulgation du premier code communal en 1967, considérée comme un relais très important de l'état dans les opérations de développement économique et social, et un organe de gestion du service public de proximité. Les textes réglementaires et législatifs successifs organisant et réorganisant cette institution insistent tous sur le rôle primordial des communes, au nombre de 1541 aujourd'hui à travers les 48 wilayas du territoire national, dans toute politique de développement et de ce fait la surcharge d'attributions diverses.

En effet, les tâches des communes sont immenses et embrassent tous les secteurs de la vie : La commune est censée concourir avec l'état, 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)

Les communes doivent s'acquitter ainsi d'un plan de charge dans lequel figure non seulement les attributions propres aux communes, mais également des activités, des prestations ou des interventions que ces collectivités doivent accomplir au titre de divers transferts et délégations de missions incombant aux services de l'état. Outre les différentes structures et équipements des différents secteurs

économique, social, culturels etc. , dont la charge incombe à la commune avec le concours de l'état, en matière de cadre de vie urbain précisément, domaine qui nous occupe ici, cette dernière 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, toutes <sup>45</sup>ces missions dont est chargée la commune ne sont jamais effectuées de manière satisfaisante. Pour n'en rester qu'au cadre de vie dans les cités d'habitation collective, 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>46</sup>, les espaces verts et récréatifs inexistant, sont les éléments composant le décor (presque normal) de ces espaces habités. 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 conseil national économique et social (CNES) dans un rapport sur les villes algériennes publié en 1997 « 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>47</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'exemples, 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 1541 et le nombre des communes déficitaires en 2008 dépasse les mille cents(1100), soit les trois quarts des communes du pays, <sup>48</sup>autant dire la quasi-totalité souffre d'insuffisance financière, et cela se répercute négativement sur la qualité des services censés être fournis par les APC . Ainsi, qualifiant de crise la situation dans laquelle se trouve les finances locales, un organisme relevant du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, le CNEAPE, observe en 2008 que «Dans leur grande majorité, les communes éprouvent aujourd'hui encore des difficultés à équilibrer leurs comptes et à subvenir aux lourdes charges qui leur incombent. Cette situation qui les entraîne dans la "spirale du déficit" et les contraint à l'endettement répété, se répercute négativement sur le niveau et la qualité de prestations. La gestion des services publics locaux, dans la plupart sinon dans toutes les communes du pays, se distingue aujourd'hui par ses faibles performances. Ce constat est partagé de façon quasi unanime, à la fois par les responsables politiques et administratifs, les gestionnaires locaux et les citoyens. »<sup>49</sup>

Sur le plan des moyens humains, à l'insuffisance du personnel en général(200.000 agents environ en 2009 pour 35.000.000 h)<sup>50</sup> et du personnel qualifié en particulier, non-attiré par des emplois sous-payés et mal-considérés( sur les 85% d'agents d'exécution près de la moitié sont

analphabètes)<sup>51</sup> vient s'ajouter un sous-encadrement alarmant : sur l'ensemble des ressources humaines activant dans les collectivités locales, seuls 2% environ sont considérés comme cadres en l'an 2000, et après un effort de recrutement des diplômés de l'enseignement supérieur dans les années qui ont suivi on a atteint le chiffre de 6% en 2008, alors qu'il devrait se situer autour du double selon l'étude du CENEAP déjà citée.

Les conséquences de cette absence de formation du personnel et de savoir-faire sont visibles dans tous les services relevant des municipalités chargés de gérer l'espace public de l'habitat social. Les espaces verts ne figurent plus en pratique dans le registre des missions de l'APC, les rares arbres plantés ici ou là dans ces habitas sont le fait d'habitants qui essaient tant bien que de créer un paysage agréable devant leurs demeures .La voirie est souvent défectueuses par manque d'entretien et quand ce dernier est fait il ne dure pas longtemps parce que les normes techniques qui devraient être appliquées sur cette action sont complètement ignorées. Les trottoirs, ces lieux de circulation piétonne, ne sont pas revêtus et sont difficilement praticables quant ils ne sont pas appropriés illégalement par les riverains sans être jamais inquiétés. A ces quelques exemples cités en guise d'illustration de l'incapacité des services communaux à gérer ces espaces en question, attardons-nous sur un exemple hautement révélateur de la déficience de la gestion municipale de la ville algérienne et témoin de l'absence de cet « élément primordial(le propre) de l'urbanité et du même coup de la civilité » selon M SEGAUD<sup>52</sup>, il s'agit en

l'occurrence de la collecte des déchets ménagers. Si l'insuffisance des moyens financiers paralyse l'action municipale dans beaucoup de communes, comme il a été signalé plus haut, les carences dans l'organisation des services communaux y est pour beaucoup dans leur dysfonctionnement. S'agissant des pratiques de collecte des déchets ménagers dans les quartiers de l'habitat social, elles se font sans aucune action rationnelle ou concertée avec d'autres acteurs dans ces cités. Sans aucune collaboration ni avec les organismes gestionnaires des logements sociaux, logements dans des immeubles sans gardiens ou concierges par ailleurs, ni avec les associations de quartiers, les services de collecte de déchets accomplissent très approximativement cette tâche. Ainsi, aux insuffisances de moyens humains et matériels, souvent invoqués pour justifier ces dysfonctionnements des services d'hygiène, s'ajoute l'absence de rationalité dans l'utilisation de ces moyens : aucune évaluation des quantités de déchet dans les différents quartiers et par conséquent mauvaise répartition de ces moyens ; les bacs à ordures communs installés au cœur des quartiers quand ils existent sont en quantités insuffisantes et mal répartis et souvent détériorés sans être remplacés ; les heures de ramassage fixées au hasard et sans régularité ; aucune information et sensibilisation à destination des habitants n'est effectuée... et la liste n'est pas exhaustive sur cette gestion approximative d'un espace public qui sans prise en charge appropriée devient facilement un dépotoir.

A côté de cette faiblesse des services techniques des APC, s'ajoute un système de recrutement des

élites politiques locales qui n'a pas été en mesure de fournir les compétences nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité urbaine. Ainsi, outre leur incompétence et l'inefficacité de leur gestion urbaine, plusieurs membres de ces élites sont souvent mêlés à des pratiques de corruption et népotisme, ce qui les rendent rarement crédibles aux yeux de larges pans de la société (Semmoud, 2009)<sup>53</sup>. En effet, le nombre élus locaux poursuivis par la justice pour détournement de deniers publics, pillage du patrimoine foncier, passation illicite de marchés publics et enrichissement illégal, est tout simplement phénoménal : ils sont 450 en 2007 selon le ministre de l'intérieur, 1650 selon un expert international en économie en 2012,<sup>54</sup>

Dans ces conditions, la ville algérienne ne peut être suffisamment administrée et convenablement gérée ainsi que le note le CNES dans un rapport : « la collecte des déchets, leur traitement, le nettoyage, l'entretien des réseaux 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.

c. 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>55</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 quant au 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 faiblement organisé dans des structures associatives, et de ce fait éloigné de la gestion de son habitat et lieu de vie aussi bien en amont, quant il s'agit d'initier des projets urbains, ou en aval au moment de faire fonctionner ces projets. Ce déficit de citoyenneté et cette absence des structures de médiation font qu'il y a un hiatus entre les administrateurs et les administrés, deux acteurs majeurs de la vie urbaine, qui ne fait qu'aggraver le désordre urbain. Or, la ville est l'œuvre de ses citoyens d'abord comme on sait.

Le mouvement associatif qui aurait pu compenser la non participation politique est, en général, dans un état embryonnaire<sup>56</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, les pouvoirs publics algériens ont en effet, depuis l'indépendance en 1962, exercé une surveillance étroite de la vie sociale dans toutes ses manifestations à travers « des organisations de masse » embrassant les différentes catégories sociales et professionnelles : jeunes, femmes, paysans, travailleurs urbains, fédérations de parents d'élèves, associations sportives, unions des étudiants, etc. Fondées par l'état, toutes ces organisations étaient destinées à encadrer la société et diffuser l'idéologie du parti-état, le front de libération nationale (FLN), parti unique au pouvoir. Après les émeutes d'octobre 1988 et l'ouverture politique intervenue à leur suite, notamment l'avènement du multipartisme et la fin de l'idéologie socialiste en vigueur depuis l'indépendance, un nombre non négligeable d'associations investissant tous les domaines ont vu le jour. Cependant, et malgré le foisonnement d'un mouvement associatif sans précédent, les pouvoirs publics n'ont pas réellement encouragé le mouvement associatif, et quand ils le font c'est souvent pour l'instrumentaliser et le dévier de sa véritable mission : « la dépendance matérielle et financière de presque la majorité des associations vis-à-vis de l'état 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 », conclut une enquête menée dans la deuxième ville d'Algérie, Oran, à la fin des années 1990<sup>57</sup>.

Ainsi, il en est de ces comités de quartier initiés par l'administration, censés représenter la population des cités et faire connaître ses besoins auprès des autorités. Totalisant en 2011, un nombre important de 20137 comités selon les statistiques du ministère de l'intérieur, soit 22% environ des associations locales agréées, ils sont au mieux pas très efficaces faute de moyens suffisants (leurs ressources sont exclusivement des subventions de l'état) ou parce qu'ils ne sont pas associés aux décisions concernant leur quartier ; et au pire ils n'ont 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>58</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 aient pris 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)

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.

**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 urbanistique 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, non seulement tous les acteurs censés intervenir dans la gestion de ces espaces présentent des lacunes criardes mais encore n'entreprennent aucune action concertée entre eux, la « fragmentation gestionnaire » est érigée ici en norme. S'il est souhaitable de concevoir des formes architecturales et urbaines plus adaptées aux besoins psychiques, culturels et sociaux des habitants, ou introduire des innovations dans les formes du logement collectif qui ne se limitent pas à fournir le gîte mais constituent des lieux où il fait bon vivre ensemble par leur localisation intégrée à la ville, par

leur mixité sociale et fonctionnelle, par leur qualité environnementale. etc., 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. Autrement dit, une prise en charge réelle et efficace d'un espace qui s'étend de plus en plus, et qui risque de se transformer de fragment physique de la ville à un fragment social ou espace d'exclusion.

Cela requiert nécessairement 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.

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 spatiale mais aussi sociale dans nos villes

## Notes et références

En 2013, malgré les chantiers initiés par les autorités algériennes, Alger est classé par le célèbre magazine londonien *The Economist* parmi les 10 villes les moins vivables sur la planète ! Pour établir ce classement annuel, *The Economist* prend en considération une trentaine de critères autour de cinq domaines : stabilité, soins de santé, culture et environnement, éducation et infrastructures.

<sup>2</sup> Voir à ce propos les écrits entre autres des sociologues BENATTIA Farouk : *Alger, agrégat ou cité ?* Ed SNED. Alger 1980, et LESBET Djaafar, *La casbah d'Alger en réhabilitation et réanimation*. In *Peuples méditerranéens*, n°43, avril-juin 1988.

<sup>3</sup> Cette thèse est plutôt avancée par certains auteurs européens qui dénoncent une certaine hégémonie urbanistique et architecturale du modèle de la ville occidentale. Voir par exemple Marc Gosse. *Les enjeux de la crise urbaine : les modèles urbains au Maghreb*. In *Espaces et sociétés* n°65, 1991/2

<sup>4</sup> Voir notamment les travaux de Seffar-Zitoune Madani sur la ville d'Alger et Sidi-Doumediene Rachid .

<sup>5</sup> Durkheim Emile .*Les règles de la méthode sociologique*(1885), Paris, PUF 1985 et *De la division du travail social* (1893), Paris, PUF 1981.

<sup>5</sup> SIMMEL George(1903). *Métropoles et mentalités* et Wirth Luis (1938). *Le phénomène urbain comme mode de vie*. In Grafmeyer Y et JOSEPH I, *l'école de Chicago, Naissance de l'écologie urbaine* .Paris, FLAMMRION,2009

<sup>6</sup> H RAYMOND. *Urbain, convivialité, culture*, in *Annales de la recherche urbaine* n°37. Déc. 1987-Fév. 1988.p 3-8.

<sup>7</sup>Frey J.-P., 1986, *La Ville industrielle et ses urbanités. La distinction ouvriers/employés*. Le Creusot 1870-1930, Bruxelles, Éd. Pierre Mardaga, coll. « Architecture + Recherches », n° 25, 386 p , 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>8</sup> H.Mendras. *La France que je vois*, Ed Autrement. Paris, 2002

<sup>9</sup> Voir entre autres ouvrages de l'auteur, *Le droit à la ville*. Ed Anthropos , Paris 1968, 1972.

10 M .LUSSAUT et J LEVY. *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés*. Ed BELIN, Paris 2003.p 966

<sup>11</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>2</sup>L'urbanité primaire, la vie sociale inorganisée de la rue – Nicolas Soulier, « Villes bonnes à vivre, villes invivables » *Revue du MAUSS*, No 14 – 2ème semestre 1999

<sup>13</sup>Dubois-Taine G. et Chalas Y., (1997), *La Ville émergente*, LaTour-d'Aigues, L'Aube.

<sup>14</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 <http://www.millenaire3.com>. Accueil.Société.Pratiques urbaines/Temps

<sup>15</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*.<http://www.millenaire3.com>. Accueil.Société.Pratiques urbaines/Temps

<sup>16</sup> On peut entre autres citer M Roncayolo pour qui la ville se caractérise de par une double structure : l'une matérielle, son dispositif écologique et la cité, espace politique ou religieux (Roncayolo, M., 1990. *La Ville et ses territoires*, Paris, Gallimard ).Mais aussi H Raymod qui affirme que l'histoire des moyens matériels de la convivialité(la rue, le centre, les services) sont inséparables de la création de l'urbanité » cf H RAYMOND op.cit

<sup>17</sup>Roncayolo, M., 1990. *La Ville et ses territoires*, Paris, Gallimard).

<sup>18</sup>cf H Raymond op.cit p3

<sup>19</sup>DE OLIVEIRA BARATA (M.), *Étymologie du terme «gouvernance»*, [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_en.pdf)

<sup>20</sup> Raphaël CANET. *Qu'est-ce que la gouvernance ?*<http://www.chaire-mcd.ca/>

<sup>21</sup>Gouvernance et Développement » (Banque Mondiale, Washington DC, USA 1992)

<sup>22</sup>United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance?

En ligne, [www.unescap.org/pdd](http://www.unescap.org/pdd). Nous avons utilisé la traduction française de ces principes in Document de la commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), intitulé « Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration », publié en 2011. [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

<sup>23</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>24</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>25</sup> Stocker G., 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, pp. 19-30.

<sup>26</sup> L'eau courante distribuée H/24 est rare

<sup>27</sup>Jacques LEVY, « Penser la ville : un impératif sous toutes les latitudes », *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* [En ligne], 24 | 1997, mis en ligne le 28 février 2005, consulté le 06 septembre 2013. URL : <http://cemoti.revues.org/1458>

<sup>28</sup>Desclotres, Robert et ad. *L'Algérie des bidonvilles : le tiers monde dans la cité*, École pratique des hautes études, Mouton, Paris, 1961, 127 pages

<sup>29</sup> Selon le ministère de l'habitat algérien le nombre de demandes de logement enregistrées actuellement (juillet 2013) se l'élève à 1,667 .000. voir l'entretien accordé à la radio algérienne chaîne 03, le 05 juillet 2013

<sup>30</sup> Les ZHUN ou zones d'habitat urbain nouvelles sont des grands ensembles de 200 à 1000 logements, inspirés des ZUP françaises, au nombre de 275 zones répartie à travers toute l'Algérie, lancés en 1975 pour faire face à la crise du logement qui se faisait sentir à partir des années 1970 suite à un exode rural massif vers les villes.

<sup>31</sup> Cf Mohamed Foura et Yasmina Foura *Ville nouvelle ou ZHUN à grande échelle? L'exemple d'Ali Mendjeli à Constantine*. In *Les Annales de la recherche urbaine n°98*,

<sup>32</sup> Voir l'argumentaire du colloque dans Calenda, publié le mercredi 24 juillet 2013. <http://calenda.org/256089>

<sup>33</sup> Rapport réalisé par Raquel Rolnik, pour l'ONU après une visite officielle en Algérie du 9 au 19 juillet 2011. Voir résumé de ce rapport en ligne [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-53-Add2\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-53-Add2_fr.pdf)

<sup>34</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. Compte 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>35</sup> Évoquant le non paiement des loyers par un grand nombre d'occupants de logements sociaux, un ministre de l'habitat n'a pas manqué dans une réunion avec les responsables des dits organismes de relever un déficit de communication entre ces

derniers et les locataires « Sachez que le manque de communication avec les citoyens a fait que ces derniers rejettent toutes les initiatives de l'OPGI et donne lieu au refus de payer même les redevances locatives » leur a-t-il déclaré. Voir compte rendu du journal Liberté du 22/07/2007

<sup>36</sup> Le nombre de logements cédés en 2008 s'élève à plus de 400.000 unités.

<sup>37</sup> Les logements cédés par l'état à leurs occupants sont payés très en-deçà de leur valeur vénale

<sup>38</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>39</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>40</sup> Voir Dossier sur la gestion immobilière in La revue de l'habitat n°2, Novembre 2008

<sup>41</sup> Optant pour une idéologie socialiste ou populiste, c'est selon, l'état-national algérien suppléant une société très déstructurée au sortir de la colonisation, était présent dans toutes les sphères d'activité. S'érigeant en tuteur de la société, il s'est rendu par là-même redevable vis-à-vis de celle-ci aussi bien pour l'accès à l'emploi, à l'instruction, aux soins, aux commodités de la vie moderne ou au logement »cf. K Boukhobza Octobre88. Ed Oucene Alger 1991 p 34

<sup>42</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>43</sup> Le nombre d'administrateurs accrédités s'élève à 345 en 2007

<sup>44</sup> En dehors de métropoles millionnaires divisées en districts urbains, toutes les autres villes sont gérées par une seule administration municipale

<sup>45</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>46</sup> CNES Rapport sur les villes 1997.

<sup>47</sup>CENEAP Janvier 2008.rapport de synthèse sur Réforme des finances et de la fiscalité locales document en ligne [www.ceneap.com.dz/Pdf/RefFinLoc.pdf](http://www.ceneap.com.dz/Pdf/RefFinLoc.pdf)

<sup>48</sup> ibidem

<sup>49</sup> Comparée à d'autres pays l'Algérie paraît sous-administrée. Pour environ le double de la population algérienne, la France par exemple, compte en 2012 près de 1million 800.000 agents travaillant dans les collectivités territoriales. Voir Rapport annuel de la DGAFP. Ministère de l'intérieur français 2012

<sup>50</sup> Dans une statistique parue en 2000, le nombre d'analphabètes parmi les agents des collectivités territoriales (wilaya,daira et communes) s'élève ç près de 40% ? alors que les diplômés de l'université ne dépasse pas les 5%. Voir CENEAP: Étude sur l'encadrement de la Wilaya de la Daira et de la Commune -: juillet 2000

<sup>51</sup> SEGAUD M. Le propre de la ville, pratiques et symboles. Ed, l'espace européen, 1992, p 10

<sup>52</sup>Bouziane Semmoud .Appropriations et usages des espaces urbains en Algérie du Nord Cahiers de géographie du Québec, vol. 53, n° 148, 2009, p. 101-118.

<sup>53</sup> Pour le premier chiffre, voir les propos du ministre délégué aux collectivités locales rapportés par le journal l'Expression du 24/10/2007, pour le second chiffre, le journal gouvernemental Horizons du 13/11/2012

<sup>54</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>56</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>57</sup>Derras Omar Le fait associatif en Algérie. Le cas d'Oran **in** Insaniyat n°8, mai-août 1999, pages 95-117.

<sup>58</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.

