



Editions du CNRS
Annuaire de l'Afrique du Nord
Tome XXV, 1986

LE LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION DANS LA STRATÉGIE ALGÉRIENNE DE DÉVELOPPEMENT

Mohamed BOUHABA

Le logement, besoin social fondamental, représente un des principaux indicateurs du niveau de vie d'une population. « Si le premier souci d'une population est de se nourrir, le second est de se loger » écrit S.P. Thiery. Ces soucis ont été à l'origine des préoccupations des peuples de tous les temps. Mais ni l'un ni l'autre n'est convenablement assuré dans un pays sous-développé, car les tâches à réaliser sont multiples et les moyens très limités.

Le niveau de satisfaction des besoins en logements dépend en général du degré de développement atteint, et en particulier de la capacité de réalisation du secteur de la construction qui représente un des éléments déterminants du niveau de développement global. Par ses effets économiques en amont et sa capacité de mobilisation du travail, la construction est une activité motrice qui peut rendre compte de la capacité d'une économie de prendre en charge la satisfaction d'un besoin social aussi important que le logement, et de soutenir une croissance continue. Son rôle confirme la place stratégique qu'on n'hésiterait pas à lui accorder dans la conception et l'application d'une politique économique.

De ce point de vue, le logement et la construction entretiennent des effets socio-économiques capables de propager les bienfaits de la croissance et d'assurer une des finalités du développement. Mais ils ne sont pas les seuls et tout dépend de la voie choisie pour atteindre ces finalités dans un pays en voie de développement à économie dirigée.

Le logement et la construction combinés dans une problématique de développement nous amènent à réfléchir sur l'état de santé d'une économie. « Quand le bâtiment va, tout va... », ce vieux dicton cher aux économies libérales, peut-il être valable dans une économie planifiée, d'un pays en voie de développement ? Cette question nous renvoie à l'analyse du contenu du modèle de développement adopté, à la concrétisation des grandes orientations et aux conséquences qui en découlent. Pour cela, une analyse rétrospective s'avère nécessaire.

1) Le Logement dans la période « pré-plan »

La stratégie adoptée par l'Algérie pour résoudre à terme les problèmes du développement est apparue après une période de flottement (1962/1966) allant de l'indépendance politique au lancement du premier plan algérien qui renferme les premières impulsions d'une croissance économique dirigée.

Au cours de cette « période d'attente » telle qu'elle a été qualifiée par A. Benachenhou (1983), « l'équilibre des forces sociales est tel qu'aucune d'entre elles ne parvient à imprimer au développement de l'Algérie une ligne de conduite conforme à ses propres intérêts ».

Au lendemain de l'indépendance, l'Algérie avait hérité d'une situation socio-économique déplorable. La situation du logement, déjà alarmante, ne pouvait pas être une préoccupation majeure, ni pour les dirigeants confrontés au problème de la recherche d'une stabilité politique, ni pour la population accablée par ses problèmes de subsistance.

L'enthousiasme populaire issu de l'indépendance a donné naissance au « populisme » sans doctrine économique claire. Le secteur privé qui contrôlait les trois quarts du secteur de la construction se voyait bloqué par les déclarations officielles et l'incertitude de l'avenir.

Le secteur public faible et mal organisé n'était pas capable de prendre en charge à lui seul cette activité qui a connu un déclin favorisé par la conjoncture.

Le parc de logements existant, en grande partie abandonné par les Français devait être occupé par les autochtones et géré d'une manière anarchique. La faiblesse des revenus et l'habitude de la gratuité du logement ancrée dans l'esprit des populations d'origine rurale n'ont pas facilité le recouvrement des loyers qui pouvaient constituer une source de financement de programmes de construction nouveaux.

Comme les préoccupations du moment ne concernaient pas du tout la question du logement, d'autant plus que le parc de logements abandonné était jugé suffisant, on s'est aperçu un peu plus tard qu'on avait entretenu un mythe. Le « mythe des biens vacants » (A. Benachenhou, in *Cahiers du CREA*, 76) est resté trop longtemps présent dans l'esprit des décideurs, ce qui, déjà au départ, constitue un obstacle au développement du secteur de la construction de logements. La portée réelle du legs colonial en matière de logements s'est avérée beaucoup plus réduite qu'on se l'imaginait.

A l'issue de cette « période de flottement », on a assisté à un début de renforcement du secteur public à partir des importantes nationalisations de 1966. Le développement du secteur public qui devait s'étendre à l'ensemble des activités économiques était inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement.

2) Les fondements théoriques de la place du logement dans la stratégie algérienne de développement

La définition d'une stratégie de développement et l'adoption d'un système de planification centralisé devaient assurer la suprématie du secteur public dans

presque tous les domaines. Cette stratégie de développement basée sur une politique de croissance déséquilibrée implique la conception d'un système de priorités. Dans l'énoncé des principes d'une politique économique réaliste, certains « experts » rappellent à juste titre que la politique « qu'il faut définir pour l'intégrer dans la planification du développement ne saurait être basée que sur une appréciation réaliste des besoins et des moyens; et elle doit résulter d'un certain nombre de choix, notamment quant aux priorités à adopter... et que le droit au logement suppose l'existence d'une base économique suffisante parce que l'investissement dans le logement doit provenir de l'épargne que la communauté prélève sur les revenus créés dans les secteurs productifs de l'économie » (ONU, 1965, 127).

Le premier choix fondamental de la politique algérienne de développement est justement la réponse à la question de savoir si on doit accorder la priorité aux activités directement productives, ou en d'autres termes, consommer ou produire et dans quelles proportions ?... La priorité à l'accumulation s'est avérée nécessaire du moins pour une première étape.

Pour réaliser cette accumulation, la priorité fut donnée au développement des industries dites « de base ». Dans la logique de la stratégie algérienne de développement, ces industries sont non seulement possibles à réaliser (matières premières et énergie produites localement), mais permettent aussi par leurs effets d'entraînement une articulation des différents secteurs, et contribuent dans une large mesure à la résorption du chômage et du sous-emploi.

La mobilisation des moyens pour le développement d'un secteur prioritaire entraîne nécessairement un déséquilibre sectoriel en faveur des activités dont les produits sont destinés à assurer la formation de capitaux fixes. Les effets néfastes que peut produire ce type de croissance sont considérés suivant la même logique comme « un mal nécessaire ».

Les ressources au sens large dans un pays comme l'Algérie sont rares, et l'investissement dans le logement considéré comme un bien de consommation durable exige d'importants capitaux qui doivent être transformés en moyens techniques pour les réaliser, au détriment de l'accumulation. De ce fait, les objectifs de construction de logements ont occupé une place secondaire dans les priorités retenues. Cette situation traduit un choix politique délibéré dans le cadre d'une stratégie globale de développement.

Ces quelques considérations relatives aux priorités retenues et explicitées à l'aide d'une démarche sectorielle peuvent être placées à un niveau d'analyse plus globale du point de vue théorique et également plus opérationnelle dans son application à une situation concrète.

L'origine des déséquilibres structurels engendrés par la mise en oeuvre d'un modèle de croissance déséquilibré au détriment du logement, doit être mise en évidence à travers l'analyse des formes et modalités d'accumulation et du système de priorités dans sa dimension temporelle.

L'analyse du mode d'accumulation du capital pose des problèmes méthodologiques quand il s'agit de mesurer son volume. Dans une économie développée,

le capital est avant tout un coût sans être un facteur limitatif. La recherche de l'équilibre global et l'allocation optimale des ressources ne peuvent théoriquement comporter de blocage au niveau de l'offre des facteurs. Par contre, dans un pays sous-développé, le capital est rare. La mesure de son volume peut s'exprimer en fonction de la renonciation à la consommation (Ph. Aydalot, 1971).

Le capital entendu dans le sens de capital technique matérialisé peut donc se mesurer en terme de biens de consommation qui seraient sacrifiés au profit de son accumulation. La construction massive de logements entraînerait une « atomisation des ménages » qui s'accompagnerait d'une demande accrue de biens de consommation que l'appareil productif national ne pourrait satisfaire. Si cette demande devait être satisfaite, la capacité d'épargne diminuerait. La capacité de financement de l'accumulation serait réduite d'autant.

Cette argumentation semble être à l'origine de l'acceptation de la théorie « du logement à priorité inférieure » (Ch. Abrams, 1970). Les « stratèges » considèrent que dans un pays comme l'Algérie, nombreuses sont les tâches plus importantes et offrent des aspects différents et interdépendants. De ce fait, d'autres priorités doivent passer avant les équipements sociaux, le logement en particulier, car le bénéfice des programmes de logements exigeant des capitaux importants se manifeste essentiellement dans les domaines non productifs. Selon ces spécialistes des problèmes du développement, un important progrès dans un secteur est conditionné par la stagnation, voire même le recul dans d'autres secteurs.

S'il existe une part de vérité dans cette conception, elle présente une vision assez pragmatique des problèmes du développement car si « l'objectif ultime de la planification socialiste est l'élévation régulière du niveau de vie des travailleurs et la satisfaction des besoins sociaux, et que celui-ci ne peut être atteint de façon durable qu'en réalisant des objectifs intermédiaires » (C. Bettelheim, 1971), le problème est de savoir comment ces objectifs doivent s'articuler dans le temps. Le retard accumulé dans le domaine du logement constitue, actuellement, un sérieux blocage à la continuité de la croissance.

La stabilité du taux d'investissement dans les activités dites « de base » est, certes, déterminée par une stabilité entre le niveau de la consommation et les objectifs de croissance, mais le problème fondamental est de savoir comment concilier ces objectifs contradictoires et pour combien de temps.

L'amélioration des conditions de vie permet de stimuler la production, mais l'accroissement de la production est une condition préalable à l'amélioration des conditions de vie. Ce cercle vicieux résulte de l'interdépendance des différents aspects du développement et des moyens limités pour les développer tous en même temps. Le choix réside, en définitive, entre une infime amélioration des conditions de vie dans l'immédiat, ou un développement substantiel à plus long terme. L'alternative à la consommation immédiate est donc la volonté de croissance accélérée et l'option pour une consommation différée.

Cette vision préférentielle et alternative qui découle de l'appréhension des faits et de l'expérience que nous enseigne la politique économique pose, en définitive, le problème de l'allocation des ressources et de la dimension tempo-

relle des priorités. Elle apparaît à travers les structures prévisionnelles des plans algériens. Les principales caractéristiques qui se dégagent des trois premiers plans soulignent la priorité accordée d'une manière générale à l'industrialisation.

La maximisation des sources d'accumulation favorisée par la mise en oeuvre d'une politique d'austérité a été maintenue invariablement en fonction d'une minimisation du niveau de la consommation. Les sacrifices consentis par les masses populaires sont d'une ampleur telle que le niveau déplorable de la satisfaction des besoins sociaux et des conditions de vie en fournissent le meilleur indicateur.

Les objectifs de construction de logements, prévus dans les trois plans algériens ne sont même pas en mesure de combler les besoins additionnels dûs uniquement à l'accroissement naturel de la population, sur la base du maintien des conditions de l'année 1966.

À ce niveau, on pourrait se demander jusqu'à quelle limite serait-il possible de continuer à appliquer une telle politique. Devrait-on continuer à maintenir les tendances actuelles et à quel prix ?

Est-ce que la première étape définie dans la logique du développement et qui est consacrée à la constitution d'une base matérielle indispensable au développement futur n'a pas fait l'objet d'une saturation, compte tenu des capacités de réalisation limitées ?

Les enseignements qu'il va falloir tirer de l'expérience de cette première étape qui semble s'achever à la fin des années 1970, nous permettent de recueillir des éléments de réponse à ces questions.

3) Le logement et la construction au cours de la mise en oeuvre de la politique de développement : 1967-1978

Les rédacteurs du bilan économique et social de la décennie 67/78 (Min. de la Planification, 1980) reconnaissent explicitement que les déséquilibres sectoriels entretenus par la politique économique des dernières années ont contribué dans une large mesure au dysfonctionnement de l'économie nationale.

Un des facteurs déterminant à l'origine de cette situation s'avère être l'élan enregistré par la précipitation dans la fonction d'investissement.

Une accélération extrêmement rapide du volume d'investissement fut rendue possible grâce à l'augmentation substantielle des ressources financières. Cette période se caractérise par une fuite en avant dans la fonction d'investissement.

La mise en oeuvre de cette politique d'investissement a abouti à une déformation de la structure des réalisations en faveur des activités industrielles déjà prioritaires dans la structure prévisionnelle des investissements. Cette déviation a aggravé davantage les déséquilibres dans la répartition des ressources matérielles pour le développement. Ces considérations nous amènent à réfléchir sur l'efficacité de cette politique d'investissement à l'origine des distorsions constatées. Si le volume d'investissement a considérablement augmenté, avons-nous réalisé en parallèle une augmentation adéquate de nos

capacités de conception, de mise en oeuvre et de contrôle des différentes actions de développement ? L'analyse du bilan économique et social de la décennie écoulée démontre l'inaptitude certaine des moyens de réalisation.

A quel niveau sont ressenties les conséquences de cette politique ? Sans nul doute, les secteurs qui ont supporté ce coût social sont d'une façon générale ceux dont la production est en grande partie destinée à la consommation finale, en particulier celle des biens de consommation durable.

En plus du coût social qu'elle a pu engendrer, cette politique d'investissements dans les secteurs prioritaires a entraîné une polarisation des activités, des capacités humaines et des ressources financières. L'offre relativement rigide du secteur de la construction a dû faire face à une demande de plus en plus importante. De ce fait, le secteur a été contraint à éparpiller ses moyens et à ouvrir des chantiers qui dépassent largement ses capacités. Ses moyens de production déjà faibles ont dû supporter une vive concurrence intersectorielle pour la mobilisation des facteurs rares. L'utilisation de stimulants matériels offerts aux travailleurs par les entreprises industrielles les plus puissantes a amplifié les besoins du secteur en ouvriers qualifiés et en personnel d'encadrement.

Les capacités du secteur de la construction se sont avérées très faibles pour réaliser les modestes objectifs de construction de logements. Face à cette situation, les entreprises industrielles se sont dotées de leurs propres moyens de construction de logements devenus biens stratégiques. A ces problèmes de concurrence et de faiblesse des moyens du secteur, s'ajoutent les difficultés d'approvisionnement en matériaux de construction. La défaillance des circuits de distribution et surtout l'apparition de pénuries cycliques dues à la lourdeur du système étatique d'importation et à l'absence de maîtrise de la fonction de production interne ont rendu les approvisionnements très aléatoires.

Les distorsions enregistrées au cours de la mise en oeuvre de cette politique d'investissements massifs ont entraîné un allongement anormal des délais de réalisation. Cette variable fondamentale ajoutée au maintien des déséquilibres sectoriels durant une trop longue période, marquée par une intense activité d'investissement, ont imposé le report des réalisations sociales en matières de logements à un horizon lointain et indéterminé.

Si la stratégie algérienne s'est engagée dans un processus de développement par étapes, dont la première consiste à réaliser le maximum d'accumulation dans les « secteurs industriels moteurs », l'observateur ne peut s'empêcher de constater que cette fameuse étape était largement saturée à la fin des années 1970.

Les difficultés de relance d'une nouvelle étape en faveur des secteurs défavorisés, en particulier le secteur de la construction, sont principalement dus aux problèmes que nous venons d'évoquer.

En dehors des distorsions dues à la politique d'investissements, d'autres résultent de l'inadéquation entre le système de planification figé et la multitude des actions de développement.

Au fur et à mesure que l'activité économique devient de plus en plus intense, complexe et diversifiée, sans progrès en matière d'organisation et d'encadrement, apparaissent les prémisses de distorsions et de dérèglement dans le système de planification.

Les causes sont nombreuses et étroitement liées dans un processus continu et générateur de blocages. La principale cause située au point de départ de ce processus est représentée par l'inadéquation entre l'ampleur des tâches assignées aux entreprises et leur capacité d'organisation et de maîtrise. L'écart se creuse davantage après l'apparition d'autres phénomènes tels que la taille excessive des entreprises et la diversification trop rapide de leurs activités.

Les formes d'exercice du pouvoir, le système de décisions, les rapports de force ont rendu illusoirs toutes tentatives de planification globale malgré la rigidité des structures institutionnelles inadaptées et, pour cause, souvent détournées. Les faiblesses de l'organe central de la planification et de son encadrement ainsi que le mauvais fonctionnement des instruments de planification n'ont pu empêcher de se développer des politiques sectorielles en marge d'une coordination et d'une planification d'ensemble. Les agents économiques non préparés à des formes d'organisation supérieures entretiennent une vision ponctuelle et cloisonnée des problèmes du développement.

L'absence de contrôle de l'organe central de la planification au niveau des réalisations des projets laisse aux entreprises une marge de manoeuvre qui leur a permis d'aller au delà de leur activité propre. La plupart des entreprises industrielles disposaient de moyens de construction de travaux publics et de génie civil. Alors que, par ailleurs, on pouvait remarquer des entreprises nationales de construction se lancer dans des projets indépendants de leur activité principale. Ce chevauchement d'activités a contribué au développement démesuré de la taille des entreprises, à l'alourdissement de leur gestion et à la propagation de surcoûts.

Au niveau de l'emploi, la politique de recrutement massif sans étude des postes de travail a entraîné un sureffectif dans le personnel administratif et dans les emplois de main d'oeuvre sans qualification. La rareté du personnel d'encadrement a conduit les entreprises à pratiquer entre elles une vive concurrence par l'offre de stimulants matériels et d'autres moyens en nature (logements, véhicules...). Le logement devient « un bien stratégique » pour l'entreprise et constitue le principal stimulant pour la récupération des cadres. Certaines entreprises construisaient par leurs propres moyens des logements pour leurs propres cadres. En réalité, ces entreprises ne font que réagir face aux contraintes imposées par un environnement socio-économique qui ne leur permettaient guère d'évoluer dans des conditions normales.

L'intervention des entreprises industrielles dans la construction de logements et les pressions qu'elles engageaient ont amené l'organe central de la planification à prévoir dans les programmes complémentaires une opération particulière intitulée « programme de l'industrie ».

Les politiques sectorielles qui ont souvent abouti à l'utilisation du fait accompli ont contraint l'organe central de la planification à s'adapter à leurs

exigences. Ces pratiques néfastes et lourdes de conséquences n'ont pas épargné les entreprises nationales de construction.

C'est ainsi qu'en pensant pouvoir rattraper les retards accumulés dans le domaine du logement le plus rapidement possible et au moindre coût les responsables du secteur ont décidé d'introduire de nouvelles technologies dans le bâtiment. Attirés par les résultats en matière de temps de réalisation et de coûts obtenus dans certains pays industrialisés où ces technologies sont nées, les opérateurs économiques ont opté pour la voie de l'industrialisation du bâtiment dès le début des années 1970.

Les premières tentatives ont concerné la dernière génération des techniques de pointe, la préfabrication tridimensionnelle et par grands panneaux. Cette première expérience qui n'a pas été concluante, a permis, à partir de 1975, le développement dans une large mesure de techniques de construction utilisant différents coffrages métalliques. Nous assistons à une nette régression du processus d'industrialisation intégrale en faveur d'un retour à la mécanisation relativement plus maîtrisée.

« L'optique industrialiste », en général à l'origine des différents choix économiques pour le développement, et le succès de certaines expériences étrangères ont été déterminantes pour les options prises en faveur de l'introduction de nouvelles techniques industrielles dans le secteur de la construction.

L'importance des besoins et, par conséquent, l'existence d'un marché immense a contribué à la naissance d'opérations de grande taille à la mesure des grands moyens détenus par les entreprises les plus puissantes. Cette situation a également favorisé le développement de l'industrialisation du bâtiment.

Si ces expériences étrangères en matière d'industrialisation du bâtiment ont enregistré des résultats satisfaisants, cela est dû à deux facteurs essentiels : une période conjoncturelle favorable (forte demande) et un degré d'industrialisation générale important, donc une expérience certaine. Le premier facteur est sans doute ressenti avec une intensité plus grande en Algérie. Le second aspect favorable aux pays développés est loin d'être atteint par un pays comme l'Algérie.

La production en masse est réduite par les faiblesses des capacités de réalisation. Les problèmes internes et externes aux entreprises n'ont pas permis d'atteindre les normes de coûts et de délais d'exécution.

Presque toutes les technologies existantes de par le monde ont été essayées, sans aucune politique cohérente d'adaptation de ces nouvelles technologies au contexte socio-économique. Le résultat est comme le souligne M. Saf (1983) « une inadéquation de certaines technologies de construction et un manque d'orientation technique évident. Une multitude de procédés de construction ont été recensés; ce sont les résultats d'initiatives indépendantes et isolées en l'absence d'une politique technologique précise, d'où un foisonnement de techniques différentes donnant au terrain l'aspect d'un gigantesque laboratoire d'essai ».

Vouloir tout réussir par le biais de l'industrialisation (conception qui découle du modèle de développement) signifie que toute innovation technologique, bien qu'elle nécessite un transfert souvent difficile, est bien accueillie et encouragée.

Vouloir gagner du temps dans la précipitation, sans grande expérience, ni moyens nécessaires représente l'enseignement essentiel qu'on pourrait tirer de l'expérience algérienne en matière d'industrialisation du bâtiment, qui n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus. Ces résultats ne peuvent être réellement obtenus qu'à long terme, lorsque sera atteint un certain niveau d'industrialisation générale et lorsque l'ensemble des conditions nécessaires au développement de l'industrialisation de bâtiment seront réunies.

Le manque d'expérience dans la maîtrise des problèmes de croissance et certaines caractéristiques du sous-développement ont réduit la portée des tentatives volontaristes précipitées que l'on rencontre dans les actions économiques d'importance vitale. Malgré cela, les résultats obtenus pour élargir et diversifier le potentiel productif sont appréciables. Les importants coûts sociaux engagés peuvent représenter le prix à payer par un pays en développement pour l'acquisition d'un savoir-faire qui reste à développer. Une intensification du système productif permettrait dans les étapes futures d'exploiter les réserves de productivité qui existent, en réduisant les manques à gagner dus à la sous-utilisation du capital accumulé. La réalisation de cet objectif demeure en grande partie subordonnée à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Dans ce contexte, on peut considérer que la politique d'austérité mise en oeuvre durant une première étape de développement, incontestablement saturée et temporellement dépassé, n'est plus à soutenir. Dans ce sens, la première étape du développement, théoriquement conçue, ne résiste plus à l'épreuve des faits.

4) La situation du logement et les réactions du pouvoir central à la veille du lancement du premier plan quinquennal : 1980/1984

La situation du logement à la veille du premier plan quinquennal recouvre un ensemble d'indicateurs qui permettent d'affirmer que la crise quantitative et qualitative du logement a atteint son paroxysme.

Le taux d'occupation moyen par logement est passé de six personnes à près de huit en 1977. Sur le plan qualitatif, le parc de logements de 1977 est loin d'offrir les conditions minima de commodité et d'espace. La taille moyenne du logement est inférieure à deux pièces et demi. Plus de la moitié des logements ne disposent ni d'électricité, ni d'eau courante. 87 % sont dépourvus de gaz de ville, et 60 % ne sont pas reliés aux réseaux d'égoûts. Sans tenir compte des besoins de renouvellement et de ceux des travailleurs émigrés à l'étranger, le parc immobilier existant en 1977 (2 208 712 logements) devra être multiplié par deux fois et demi pour satisfaire les besoins potentiels en l'an 2000 (M. Bouhaba, 1984).

Les conséquences socio-économiques des conditions de logement en dégradation progressive sont ressenties à plusieurs niveaux avec des degrés d'intensité différents selon la nature des effets et leur impact sur l'équilibre

biologique et socio-culturel de l'individu, de la famille et de la société de façon générale.

Les effets sociaux de la crise s'accompagnent d'effets économiques directs qui s'expriment en termes de manque à gagner dûs à la baisse de la productivité et des surcoûts consacrés à l'entretien de la force de travail à la charge de la collectivité.

La combinaison de ces effets favorise des pratiques perverses : inflation, rente de situation, spéculation, outrage à la législation...

La réalité quotidienne vécue durant une longue période d'attente indéterminée, d'austérité et d'espoirs a formé dans l'esprit des masses populaires un sentiment de déception collective, de fatigue et de résignation. Aucun progrès social, ni aucune mobilisation populaire aussi scientifique qu'elle puisse l'être, ne peuvent en l'état actuel des choses aboutir, sans assainissement et amélioration des conditions de vie en général et d'habitat en particulier.

En définitive la crise du logement et ses prolongements ont acquis une ampleur telle que les dangers prévisibles deviennent imminents. Ils risquent de remettre en cause l'équilibre socio-politique qui jusqu'à maintenant a connu une stabilité remarquable.

La prise de conscience des pouvoirs publics qui en fait ne pouvaient ignorer l'évolution de cette réalité sociale s'accompagne d'une réelle volonté de surmonter cette situation. Les intentions du pouvoir central dans ce domaine apparaissent clairement, d'abord dans les textes doctrinaux les plus récents avant d'être intégrées dans les objectifs des plans de développement.

La Charte Nationale promulguée au début de l'année terminale du deuxième plan quadriennal et remodelée en 1986 marque l'amorce d'une nouvelle étape de développement en faveur des secteurs sociaux.

L'approche des problèmes sociaux et de l'habitat en particulier se précise de plus en plus en fonction des résultats obtenus, des moyens mis en oeuvre et des obstacles rencontrés. Une tentative de définition d'une politique de l'habitat soutenue par les diverses recommandations des congrès du F.L.N. a tendance à se dégager.

L'encouragement et l'aide de l'Etat pour la construction individuelle ou collective à des fins personnelles ou familiales sont réaffirmés. La cession du patrimoine mobilier de l'Etat est envisagée comme mesure permettant d'assurer sa conservation, de réduire les coûts de sa gestion, et de mobiliser l'épargne des ménages.

Les participants au quatrième congrès du F.L.N. (avril 1979) conscients de la crise du logement et des faiblesses du secteur de la construction définissent une plate-forme pour une politique nationale audacieuse de l'habitat. Les principaux objectifs énoncés intègrent des paramètres essentiels tel que : les coûts, les emplois, les revenus et la consommation (1).

(1) Les principales résolutions du quatrième congrès du FLN sont les suivantes : « fournir au moindre coût des logements décentes en nombre suffisant avec les équipements collectifs nécessaires pour répondre aux besoins légitimes des masses; créer des emplois nouveaux induits par le dévelop-

Par la suite l'ensemble des décisions du pouvoir politique acculé vont dans le sens des réajustements nécessaires et de la révision de la politique économique en faveur de la satisfaction prioritaire des besoins sociaux fondamentaux dans une nouvelle étape de développement marquée par le lancement du premier quinquennal : 1980/1984.

5) La naissance d'une nouvelle étape de développement marquée par le lancement des plans quinquennaux

Les rédacteurs du premier plan quinquennal font remarquer qu'« il deviendra à l'avenir de plus en plus difficile d'assurer la crédibilité de notre démarche de développement si les résultats sociaux atteints ne sont pas à la hauteur des immenses efforts et moyens qui seront mobilisés dans ce domaine... Le citoyen n'adhère plus à la politique de sacrifice systématique des aspirations sociales au bénéfice d'une accumulation primitive. Cette accumulation ne s'explique plus à l'avenir qu'en relation avec sa capacité à fournir les réponses concrètes aux besoins sociaux fondamentaux » (Min. de la Planification, mai 1980, 6-7).

Les objectifs de ce plan quinquennal en matière de construction de logements bien qu'apparemment très ambitieux ne sont que d'un apport modeste par rapport à l'importance des besoins. Le volume des investissements consacré à l'habitat en nette progression représente 15 % de l'ensemble des investissements du plan quinquennal (60 milliards de DA). Ce secteur occupe la deuxième place après l'industrie (hydrocarbures compris).

En termes physiques, le volume des livraisons prévues est de 700 000 logements. Les programmes publics couvrent 450 000 logements dont 150 000 logements ruraux. Le programme des particuliers prévu dans le cadre de l'accession à la propriété privée est estimé à 250 000 logements.

La réalisation de ce programme devrait aboutir à un taux d'occupation moyen par logement de 7,35 personnes (M. Bouhaba, 1984). Mais sur le plan des réalisations seulement 407 000 logements ont été achevés (2), soit 60 % du volume prévu. Cela nous ramène à un taux d'occupation moyen supérieur à 8 personnes à la fin de l'année 1984.

Le bilan des réalisations du premier plan quinquennal souligne les faiblesses permanentes du secteur de la construction. Les déficits constatés au niveau des besoins en consommations intermédiaires et en main d'oeuvre qualifiée représentent les limites objectives qui caractérisent les handicaps auxquels se trouve confronté le secteur de la construction. Les problèmes d'organisation interne et les problèmes d'environnement socio-économique compliquent davantage les tâches assignées au secteur et perturbent son processus de production.

pement des organes de production du cadre bâti; attirer une partie des revenus vers la consommation de logements afin d'atténuer la tension sur les autres biens de consommation; promouvoir et appliquer une politique des loyers en rapport avec les revenus des ménages ».

(2) Rapport général du premier plan quinquennal 1980-1984. Ministère de la planification.

Les faiblesses de la capacité de réalisation proviennent en grande partie des effets de la politique économique globale, du rôle secondaire que devait jouer ce secteur et de l'absence d'une réelle politique cohérente du développement de la construction, au cours de la période qui précède le premier plan quinquennal.

Ce plan couvre aussi une période au cours de laquelle d'importantes réformes économiques furent décidées et appliquées. Il s'agit principalement de la restructuration des entreprises et du statut général du travailleur.

La restructuration des entreprises a permis de transformer les grandes sociétés nationales en petites et moyennes entreprises de rayonnement régional. Les fonctions de production, de développement et de commercialisation qui étaient réunies au sein d'une même société nationale furent séparées. L'uniformisation des salaires selon les postes de travail occupés, corrigée par les degrés de pénibilité et les risques, a été l'objectif recherché par l'application du statut général du travailleur. Des mesures complémentaires pour réduire la concurrence interentreprises et dissuader le travailleur quittant son secteur pour travailler dans d'autres ont également été prévues.

La mise en oeuvre de ces réformes n'a pas été sans difficultés et sans créer de nouveaux problèmes. La multiplication des entreprises et de leur siège délocalisé impliquent une atomisation des stocks. Ces derniers deviennent plus facilement gérables par les entreprises, mais compliquent davantage le système de distribution des matériaux de construction, qui était déjà défaillant avant la restructuration. D'autre part, les populations qui ont décidé de se déplacer avec les entreprises ne manqueront pas de créer de nouveaux besoins en logements.

D'autres mesures de politiques économiques non moins importantes ont suivi ces réformes. La restructuration financière et l'autonomie des entreprises au centre des débats actuels sont des mesures liées à la maîtrise, à l'amélioration et à la transparence de la gestion.

Le rapprochement du système bancaire des entreprises et la redéfinition du rôle de chaque opérateur économique devraient conduire à la recherche systématique d'une rationalité strictement économique. Comment alors concilier cet objectif avec les exigences d'une planification socialiste en mesure de dicter le comportement des agents économiques en fonction de l'intérêt général ?

La restructuration des entreprises et la recherche de leur autonomie aboutissent à la multiplication des centres de décision dont le contrôle risque d'échapper à l'organe central de la planification.

La coexistence des lois du marché, d'un secteur public fort et d'un système de planification qui se cherche, caractérise la réalité économique et socio-politique de l'Algérie à l'étape actuelle de son développement.

Cet ensemble de problèmes ne peut être résolu progressivement qu'avec des progrès dans la capacité d'organisation du système productif national et l'assainissement de son environnement socio-économique.

Quant à l'opportunité de ces réformes et leur degré d'efficacité, nous estimons qu'il est encore tôt pour pouvoir réunir des éléments nécessaires à l'analyse et à l'appréciation des résultats. Cependant on peut affirmer que le

système productif et son environnement socio-économique, ainsi que l'ordre des priorités retenu dans les nouveaux plans de développement, sont fondamentalement différents de ceux qui prévalaient au cours de l'étape précédente. En effet, la volonté d'atténuer la crise du logement est réaffirmée dans le second plan quinquennal 1984/1989. Avec 86,45 milliards de DA, le logement occupe toujours la deuxième place après l'industrie (hydrocarbures compris) dans la structure prévisionnelle des investissements. Les livraisons prévues s'élèvent à 542 000 logements, tous programmes confondus. Ce volume qui comprend les restes à réaliser du plan précédent s'avère moins ambitieux en raison de la faiblesse constatée des capacités de réalisation.

Des actions et mesures de politique économique en partie initiées au cours du plan précédent sont mises en application. Le développement de la promotion immobilière, la poursuite des ventes des logements biens de l'Etat, l'encouragement du secteur privé producteur et la généralisation de l'accession à la propriété privée, soulignent la volonté des pouvoirs publics de donner au secteur de la construction l'élan nécessaire à sa dynamisation.

L'opportunité de ces mesures d'accompagnement dont le but est de faire participer les citoyens et les entreprises privées à l'effort de construction se justifie par l'incapacité de l'Etat de prendre en charge l'intégralité des besoins en logements.

Ces besoins sont amplifiés par une croissance démographique galopante et par le programme de résorption de l'habitat précaire qui a débuté dans la capitale puis a été étendu à l'ensemble des grandes villes et des métropoles régionales. Cette action motivée par une certaine justice sociale ne peut revêtir pleinement son sens que si les populations concernées sont réellement relogées dans des conditions décentes.

Le secteur de la construction est-il en mesure de répondre à toutes ces exigences ? Malgré les efforts consentis pour développer ce secteur, la conjoncture lui est toujours défavorable.

Si au cours de la première étape, le secteur de la construction a été concurrencé par le programme d'industrialisation, il continue à subir un autre type de concurrence.

Il s'agit des programmes de l'hydraulique, des équipements collectifs et de l'infrastructure économique, qui dans leur globalité, occupent une place plus importante que celle du logement (27 % du programme global d'investissements du deuxième plan quinquennal).

Ces programmes qui demandent de grands moyens sont de grands consommateurs de matériaux de construction. Leur mise en oeuvre risque d'entretenir des tensions sur le marché et le secteur de la construction en souffrirait. C'est en effet ce à quoi nous sommes arrivés aujourd'hui. Les insuffisances de l'appareil productif national de matériaux de construction par rapport aux besoins de l'ensemble des programmes le justifient.

En plus de cela, la conjoncture actuelle issue de la chute du prix du pétrole écarte tout optimisme à moyen terme. La capacité de financement des impor-

tations et les recettes du trésor sont considérablement réduites. Les objectifs planifiés doivent être reconsidérés. La restriction est de rigueur et la politique d'austérité est encore une fois déclarée. Nous sommes dans un contexte de crise de l'économie mondiale, mais aussi de crise de l'appareil productif national.

C'est dans ce cadre que la nouvelle politique économique globale, ainsi que la question du logement et des conditions de sa production doivent être situées. C'est aussi dans le contexte d'un système socio-économique en pleine mutation, avec des réformes profondes, une volonté politique entretenue, des programmes ambitieux, des moyens limités et une conjoncture défavorable que la nouvelle politique économique devrait être réfléchie.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMS C., *Le logement, problèmes et perspectives*, Nouveaux horizons, 1970.
- ALPHANDERY C., *Pour une politique du logement*, Seuil, 1971.
- AMOKRANE M., *La politique du logement en Algérie*, thèse de 3^e cycle, Université de Grenoble, 1976.
- ASCHER F. et LACOSTE, *Analyse des conditions de production du cadre bâti*, UER d'Urbanisme, Grenoble, 1972.
- AYADALLOT Ph., *Essai sur la théorie du développement*, Cujas, 1971.
- BENACHENOU A., « Réflexion sur les problèmes de l'habitat en Algérie », in *Cahier du CREA n° 1*.
- BENHACHENOU A., *L'expérience algérienne de planification et de développement 1962-1982*, OPU, 1983.
- BENMATTI N. A., *L'habitat du tiers-monde, cas de l'Algérie*, SNED, 1982.
- BENAMRANE D., *Crise de l'habitat en Algérie*, CREA, 1980.
- BETTELHEIM C., *Planification et croissance accélérée*, Maspéro, Paris, 1971.
- BOUHABA M., *Le logement et la construction dans la problématique du développement en Algérie*, thèse de 3^e cycle, Université de Montpellier, 1984.
- DE BERNIS G., « Propositions pour une stratégie de développement », in *Aujourd'hui l'Afrique* n° 13 et 14, 1981.
- DE BERNIS G., « Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale », in *Economie appliquée*, 1966.
- DE BERNIS G., « Les industries industrialisantes et les options algériennes », in *Revue Tiers-monde*, Juillet-Août 1969.
- HAVEL J. E., *Habitat et logement*, PUF, 1970.
- HIRSCHMAN, *La stratégie du développement économique*, Ed. ouvrières, 1974.
- KOPP A., *Villes et révolution*, Anthropos, 1967.
- Ministère de la planification, Documents : « Perspectives de planification et stratégie de développement », Alger, 1967; « Rapports généraux des plans de développement »; « Synthèse du bilan économique et social de la décennie 1967-1978 », Alger, 1980.
- ONRS, *La question du logement. Journées d'études sur l'habitat urbain*, OPU, Alger, 1976.
- ONU, *L'Habitat en Afrique*, 1965.
- OURABAH M., *Les transformations économiques de l'Algérie*, Publisud, 1982.
- SAF M., « Le transfert de technologie de la construction en Algérie », in *Revue construire* N° 2, Janvier-Février 1983, CNAT, Alger.

- SID BOUBEKEUR, *L'habitat en Algérie, stratégie d'acteurs et logiques industrielles*, OPU, 1986.
- TEMMAR H., *Structure et modèle de développement en Algérie*, SNED, 1974.
- TEMMAR H., *Stratégie de développement indépendant : un bilan*, OPU, 1983.
- THIERY S.P., *Productivité, forme d'organisation et reproduction d'un service public productif*, thèse d'état, Université d'Alger.