

POUVOIR, ACTEURS LOCAUX ET HABITAT

Annaba El-Hadjar (Algérie)

Fatma SALHI

Le changement d'orientation des options de politique économique en Algérie et l'accent mis sur « l'amélioration du cadre de vie » ont largement été déterminés par les dysfonctionnements apparus lors de la mise en place du modèle de développement algérien (1966-1979) et de la stratégie des « pôles de croissance ».

La mise en relation des principaux effets sur le marché du travail et sur l'urbain, du phénomène d'industrialisation intensif en Algérie, à travers le cas du pôle sidérurgique d'El-Hadjar, situé dans la Wilaya d'Annaba (Est algérien), montre que les pôles de croissance, s'ils ont concrétisé la politique des « industries industrialisantes », ont été avant tout des révélateurs *a contrario* des désarticulations du modèle de développement choisi.

Le complexe sidérurgique (CS) d'El Hadjar, géré d'abord par la Société Nationale de Sidérurgie (SNS) et, depuis 1981 par l'entreprise Sider, est une grosse entreprise d'industrie lourde, à haute composition organique du capital, d'où une importation massive d'équipements. Le coût de mise en place de cette entreprise géante (1) a été estimé à 20 milliards de DA en 1980.

Devant l'inexistence d'un environnement industriel et urbain d'accueil, cette puissante industrie appelle l'image d'une « cathédrale dans le désert ». En faisant face aux carences du milieu physique et humain, elle affronte des surcoûts impossibles à maîtriser.

Le CS occupe une superficie importante et emploie 18 000 personnes (2). Il est localisé dans la commune d'El-Hadjar au Sud de la ville d'Annaba. Sa localisation à la périphérie de l'agglomération en dehors de tout tissu urbain donne à la relation entre emploi et habitat une importance particulière.

(1) Le C.S. comprend une vingtaine d'unités intégrées de production de l'acier.

(2) Près de 30 000 personnes travaillaient pour le C.S. jusqu'en 1980, si l'on compte le personnel des filiales S.N.S. : Realsider, Genisider, Cosider et Travosider. En 1981 après la restructuration des entreprises, la S.N.S. perd le contrôle de ses filiales qui deviennent autonomes.

1. Marché du travail et mobilisation de la main d'oeuvre

La technologie utilisée nécessite une main d'oeuvre qualifiée à laquelle ne répondent pas les caractéristiques du marché du travail local ou régional. La SNS a dû former 15 000 personnes, ce qui représente un surcoût de 5 milliards de DA. Le processus d'industrialisation, dominé par la mise en place des unités du CS d'El-Hadjar entraîne la structuration d'un marché du travail dont les conditions de départ sont entravées par un certain nombre de facteurs, l'absence de formation des travailleurs, l'appel à une main d'oeuvre rurale, et l'immigration d'une population provenant de localités éloignées, d'où la saturation des structures d'accueil urbaines.

Annaba a toujours été un pôle d'attraction pour les zones pauvres du Sud-Est : Guelma, Souk-Ahras, Tebessa. Le taux de croissance démographique de la wilaya reste l'un des plus élevés d'Algérie : 4,6 % en 1966 et 6,5 % en 1977. A cette date la population de la wilaya était de 507 800 habitants.

En entreprenant une étude sur la région, nous nous sommes demandés : quel est le rôle du « pôle de croissance » dans ses rapports avec les autres entreprises ? comment s'organise la concurrence pour la main d'oeuvre ? quels rapports de force peuvent se nouer et quel arbitrage peuvent proposer les autorités ?

Notre hypothèse (F. Salhi, 1983 : 16-38) était que dans une première période (1966-1975), le marché du travail industriel, dans l'agglomération d'Annaba était structuré par une seule entreprise, le CS, dont le rôle moteur dans l'économie régionale, dominait les processus d'allocation et de réallocation de la force de travail de tout le bassin d'emploi.

Dans un deuxième temps (1975-80), le collectif de travailleurs du CS fonctionnait comme un réservoir de main d'oeuvre dans lequel les autres entreprises puisaient leur main-d'oeuvre qualifiée.

L'approche consistait à traiter dans une même problématique les caractéristiques de l'emploi en relation avec les conditions de logement, c'est-à-dire à étudier à travers un cas précis les relations emploi/habitat et particulièrement la manière dont les conditions d'habitat peuvent déterminer le fonctionnement d'un marché du travail local, voir en même temps pourquoi une entreprise industrielle peut être amenée à avoir une politique de logement, alors que les autorités ont mis en place tous les instruments institutionnels nécessaires à une gestion urbaine cohérente : Office Public de la Gestion Immobilière (OPGI), Direction de wilaya de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat (DUCH), Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire (CADAT). Tous ces organismes ont pour rôle de seconder les autorités locales : wilaya, daïra, APC (Assemblée Populaire Communale).

Or dans la pratique, cette gestion se heurte à des problèmes qui la rendent incohérente par rapport aux objectifs de développement fixés, la politique du logement est alors dédoublée, car la gestion urbaine est marquée par l'émergence d'acteurs ayant chacun « leur » politique du logement : les autorités locales et la SNS.

Le fonctionnement du marché du travail a été marqué par le fait que le CS avec ses importants équipements avait constitué au départ, de 1966 à 1970, un « mythe » attirant une main-d'oeuvre importante, mais très vite il a ressenti les effets en retour du phénomène de polarisation de main d'oeuvre qu'il avait provoqué par son gigantisme. A El-Hadjar, les stratégies de mobilisation de la force de travail ont été débordées par les stratégies de contournement de cette dernière, pour qui l'intégration au CS constituait une « carte de visite » lui assurant de meilleures chances d'intégration dans le marché du travail. Le « label SNS » pouvait assurer promotion et salaire intéressants, ou au moins des conditions idéales d'acclimation à la « discipline d'usine », facteur essentiel à la formation d'une nouvelle classe ouvrière.

Par là s'expliquent l'appel massif de main-d'oeuvre au plan quantitatif et au plan qualitatif, l'origine rurale de celle-ci. Ainsi que le développement de la mobilité du travail qui devient la caractéristique majeure de fonctionnement du marché du travail, particulièrement à partir de 1975 où l'implantation de nouvelles entreprises a rendu les chances de promotion plus réelles dans des unités industrielles de taille plus modeste ayant un personnel et des équipements réduits. En effet, si à ses débuts le CS avait une position de force sur le marché du travail, très vite cette grande entreprise a commencé à ressentir les premiers effets en retour du phénomène de polarisation de main d'oeuvre qu'elle avait provoqué par son gigantisme. Il lui était alors vital d'y remédier rapidement de manière à éviter le départ de son personnel vers les autres entreprises. Ceci devait provoquer une interaction particulière entre fonctionnement du marché du travail et crise du logement.

En effet, l'investissement dans le secteur social avait été occulté par la stratégie de développement, et jusqu'à la fin du II^e Plan Quadriennal (1974-77), l'Etat s'était complètement désintéressé du problème de logement, laissant se développer un décalage croissant entre une forte demande de logements et une offre au compte-goutte. Jusqu'en 1980, la wilaya d'Annaba construisait moins de 800 logements par an. La crise du logement ressentie avec acuité au niveau national, menaçait ici l'efficacité de l'appareil productif.

Dès le démarrage des activités du CS vers 1966, la SNS entreprit de créer son propre parc de logements en « prospectant » le marché du logement privé ou public local.

En 1980, avec l'entrée en activité de toutes les entreprises (3) industrielles dans la région, un système d'attribution de logement par « quotas » a été instauré par les autorités locales au profit des employeurs; et ce système a été étendu aux hôtels qui sont devenus des « ghettos » pour cadres. Mais le CS a été défavorisé par son effet de taille par rapport aux autres entreprises. Au moment le plus fort de la crise entre 1975 et 1979, l'OPGI a reçu 30 000 demandes de logements dont 60 % provenant d'ouvriers, ce qui montre que cette catégorie était la plus mal logée, étant dans sa grande partie nouvellement immigrée dans l'agglomération.

(3) 150 entreprises industrielles se sont implantées dans l'agglomération, dont l'usine d'engrais chimiques qui emploie 2 000 personnes.

Certes la population nouvelle englobe toute les qualifications mais à cause de l'aspect sélectif de la politique du logement de fonction des employeurs (Sociétés Nationales), qui s'adresse d'abord aux cadres, seulement 5 % de ceux-ci s'adressent à l'OPGI pour être logés.

2. Les bidonvilles, une face cachée du marché du travail

La force de travail ouvrière étant totalement exclue du droit au logement, on assiste à la formation massive de bidonvilles. 60 000 personnes environ vivaient dans 5 000 baraques en 1979 à Annaba et sa périphérie. En 1985 ces chiffres sont passés à 300 000 personnes vivant dans 50 000 baraques, soit autant que les 56 000 logements de la wilaya d'Annaba, alors qu'Annaba est une ville de 200 000 habitants seulement.

Bou Hamra le plus gros bidonville de Annaba était une véritable ville. Une étude a montré que 25 % des habitants de Bou Hamra travaillait au CS d'où la localisation du bidonville à mi-chemin entre la ville d'Annaba et le CS. Le bidonville de Sidi Ammar, aux portes du CS, regroupe quant à lui 6 300 baraques.

Le bidonville est donc une réponse de la main-d'oeuvre exclue du droit au logement à la crise que l'Etat a considéré comme un « mal nécessaire » durant l'étape d'accumulation du capital. Au cours de cette étape, la politique du logement de l'Etat a été une politique de gestion de la crise du logement résultant de sa pénurie.

Le bidonville n'était pas un refuge de chômeurs mais la forme la plus dynamique d'accroissement urbain. Les bidonvilles étaient devenus un véritable système urbain toléré par les autorités et encouragé par les employeurs. C'était le recours immédiat le plus efficace, répondant aux objectifs industrialistes et permettant à la force de travail d'être disponible sur place pour son utilisation productive. Sans débours supplémentaire de l'Etat afin de lui créer les conditions nécessaires à sa reproduction; une face cachée que l'on désirait occulter et réduire à son minimum.

Le logement « décent » est le logement de fonction du cadre et le bidonville, le logement de fonction de l'ouvrier : jusqu'au changement d'orientation de 1979, tout se passait comme si la reproduction de la force de travail de l'ouvrier faisait l'économie de la satisfaction du besoin de logement.

3. Crise du logement et stratégie d'entreprise

Les autorités sont amenées à opérer la gestion de la pénurie par des ajustements consistant à établir des critères ouvrant le droit à une demande de logement. Le critère de la solvabilité devient un critère nécessaire mais non suffisant. Car les demandes provenant de travailleurs non qualifiés sont considérées comme des demandes « non justifiées ».

Pour les entreprises industrielles le logement devient un moyen de rétention de la main-d'oeuvre formée. D'où résultent des implications de la politique du logement sur les mécanismes d'allocation de la force de travail. Dans

les conditions de crise du logement, ce dernier devient un révélateur des stratégies d'entreprises.

Déterminer qui l'entreprise loge est un bon révélateur du « non-logement » qui est aussi partie prenante de la stratégie de l'entreprise et donne les réponses aux questions : « qui n'est pas logé ? » et « pourquoi ? », ce à quoi nous nous sommes proposé de répondre en articulant politique de l'emploi et conditions d'habitat. L'approfondissement de la correspondance entre catégories professionnelles et conditions de logement permet d'aller aux sources des mécanismes qui mettent en oeuvre cette relation, d'identifier les acteurs de ces politiques, le rôle de chacun, et leur interaction. Comment se pratique concrètement la gestion urbaine et comment les représentants du pouvoir régional mettent en application au niveau local une forme de croissance économique, base d'une stratégie de développement à long terme, alors que la crise du logement crée un climat social qualifié de « pré-révolutionnaire » ?

4. Gestion de la force de travail et reproduction des rapports sociaux

« Les problèmes (urbains) qu'il s'agisse de transports, d'équipements, de formations, cessent désormais d'apparaître comme des problèmes techniques, ce qui était perçu comme une pénurie, un goulot d'étranglement, un problème de mauvais fonctionnement va apparaître comme le résultat d'un processus social... parce que dès son origine, il est de nature sociale » (H. Coing, 1974 : 115).

Le logement s'intègre dans une stratégie de gestion de la force de travail, étant donné les caractéristiques du marché du travail, dominées par la double inadéquation entre offre et demande de travail, et d'autre part les mécanismes de mobilité qui en découlent, tenant à la pénurie « structurelle » de cadres qu'il faut « retenir » sur la base d'une stratégie consciente, tout comme est conscient le mode de gestion et de reproduction des ouvriers dont l'offre est excédentaire.

Ces actions permettent de mettre en relation un travailleur et un cadre urbain qui lui est assigné, non pas dans un but humaniste ou désintéressé, pour la satisfaction de ses besoins, mais dans le but d'assurer une combinaison optimale de la relation habitat-travail, dictée par les aspects locaux du marché du travail et par la nécessité de surmonter les limites imposées par les contraintes ou pénuries en les détournant au profit de logiques sociales. « La clé de l'analyse réside ainsi dans la connaissance individualisée de ces politiques d'entreprises, c'est-à-dire de l'agencement original qui s'y réalise entre diverses variables d'action dont disposent les employeurs, en particulier : le salaire, la formation technique, la formation « morale », le contrôle social, l'action sur les conditions « urbaines » comme le logement ou les transports » (P. Veltz, 1977 : 37).

Pour toutes les catégories de main-d'oeuvre, l'entreprise intervient dans leur mode de reproduction et joue sur leur mode d'insertion dans l'espace, respectant la trame des rapports sociaux qui y est inscrite : la reproduction du travailleur et de sa famille inclut les éléments espace et temps dans l'accès aux moyens de consommation, par la situation des équipements collectifs dans la ville qui rend leur appropriation inégale.

Elle s'organise à travers le logement qui détermine les conditions d'accès aux moyens de consommation (équipements, services...). Mais une partie de la reproduction de la force de travail se détermine déjà dans le procès de travail par le niveau de salaire qui entraîne son « aigüillage » vers un standing, une localisation, et des pratiques de consommation, ainsi que leur niveau en quantité ou qualité. Cette organisation passe par une stratification sociale délimitant des « filières de mobilisation ». La production du logement obéit à des normes spécifiques, contrairement à la production des autres valeurs d'usage, ce qui rend tributaire la mobilisation de la force de travail et les politiques de main-d'oeuvre de la mise à disposition de ce bien. D'où la délimitation de filières d'accès car le logement n'est pas produit comme une réponse mécanique à une demande du système. Il est produit socialement, selon un processus défini sur le plan institutionnel et technique, c'est-à-dire qu'il est produit en fonction d'une demande solvable, à partir des intérêts spécifiques des grandes entreprises pour lesquelles la force de travail doit être reproduite, selon l'« exigence et l'expression des salariés et suivant un système de production à la fois technico-économique et politico-administratif » (M. Castells et F. Godard, 1974 : 196).

5. Politique de logement de fonction et segmentation de la force de travail

L'accès au logement de fonction se fait donc à travers des filières d'accès très cloisonnées respectant la hiérarchie des qualifications et reproduisant dans l'espace hors-travail (cités pour cadres...), la logique des rapports sociaux (F. Salhi, 1983). Les critères d'attribution des logements de fonction sont par ordre de priorité : la qualification, l'ancienneté et la situation de famille. Les objectifs de l'usine sont d'arriver à loger tous les cadres, trois quarts des agents de maîtrise (A.M.) et la moitié des O.P. à l'exclusion des O.S. et manoeuvres, soit 7 000 à 10 000 demandes « justifiées ».

En fait, un cadre sur deux est logé par l'entreprise. Parmi le reste du personnel logé, 49 % sont des AM Cette catégorie étant stratégique pour la production, 30 % des logés sont des OP, car l'entreprise doit s'attacher cette catégorie et échapper aux contraintes du marché du travail comme pour la précédente. Enfin les O.S. et manoeuvres constituent une part résiduelle parmi les logés.

La politique de logement de l'entreprise montre que le logement n'est pas traité comme la réponse à un besoin. Les besoins sont traités selon des seuils en quantité ou qualité dont la logique est d'abord le renforcement des différences.

Ainsi, il y a trois degrés de ségrégation : la ségrégation fondamentale est celle de l'accès ou du non-accès au logement; la seconde est celle de la localisation et du standing extérieur du logement; la troisième est celle du logement lui-même (localisation, taille..)

L'entreprise a une stratégie de stabilisation envers le personnel le plus qualifié par le biais du logement, elle a aussi une stratégie de stabilisation envers les non qualifiés par la formatin et les promotions.

Les autres filières de main-d'oeuvre sont :

- La filière des travailleurs logés par leurs propres soins : ce sont quelques cadres, les AM et ouvriers ayant une ancienneté ouvrière, installés à Annaba depuis longtemps, logeant dans le vieux tissu urbain. Ainsi que l'ensemble de la main-d'oeuvre sans qualification, originaire de l'agglomération qui ne loge donc pas en bidonville, mais qui par son habitat délabré fait partie des « cas sociaux ».

- La filière des cadres logés à l'hôtel : cette filière comprend le personnel qualifié, cadres ou techniciens, en attente d'attribution d'un logement.

- La filière des travailleurs logeant dans les hammams : les entreprises aiguillent les ouvriers vers les hammams qui deviennent des « corons » offrant des services de moindre qualité que l'hôtel.

- La filière de main-d'oeuvre habitant les bidonvilles : les employeurs aiguillent le reste des ouvriers vers la construction de baraques. Mais ceux-ci doivent obtenir une « attestation de baraques » pour être recrutés dans l'agglomération, les attestations de baraques constituent une forme de gestion urbaine et donc la reconnaissance par les autorités des bidonvilles non seulement comme état de fait, mais comme forme parmi d'autres de la croissance urbaine. Environ 7000 ouvriers de la SNS habitent les bidonvilles d'Annaba ou d'El-Hadjar sur 16 000 travailleurs.

6. Le rôle du ramassage d'entreprise dans la gestion urbaine

Autre face de la crise du logement, le ramassage d'entreprise constitue d'une part l'un des moyens de la mobilisation de la main d'oeuvre. Et d'autre part, il reflète par son importance l'inexistence de conditions optimales au niveau des structures d'accueil urbaine. D'un autre côté, il constitue en lui-même un appel de main-d'oeuvre et contribue à gonfler les effectifs employés.

Tout ceci explique la position ambiguë des autorités locales vis-à-vis du CS. D'un côté, *position de soutien* car il a les moyens de résoudre certains problèmes qu'il prend en charge lui-même, soulageant alors les structures locales. De l'autre, *position de freinage*, car les moyens du CS lui permettent d'être indépendant et donc de ne pas tenir compte des réglementations partielles décidées pour ne pas aggraver davantage la saturation de l'agglomération.

Etant donné que les structures du CS sont quasiment aussi puissantes que les structures étatiques, le C.S. est amené à se comporter comme un « Etat dans l'Etat ». Les autorités urbaines sont partagées entre la nécessité de se plier à ses initiatives, et celle de contrecarrer sa croissance qui dépasse de loin toutes les possibilités locales d'accueil, de gestion ou d'aménagement.

7. Réponse de l'entreprise à la crise du logement

La situation de départ est la suivante : l'implantation d'un grand complexe à vocation régionale, attire la main-d'oeuvre de toute la région de la Wilaya d'Annaba et des autres Wilayates et crée un fait urbain. La stratégie de mobilisation et de reproduction qui se développe est surbordonnée aux lois de fonctionnement du marché du travail. Ce faisant, elle a une action de production

de l'urbain, par la transformation de ces divers éléments (logements, équipements, transports) en éléments fonctionnels, ou par la production et l'extension de ces éléments, ainsi que par les effets de ségrégation qui sont maintenus ou renforcés selon les intérêts des différents acteurs en présence (autorités locales, Etat, grandes entreprises, individus). Les seuils et les niveaux de besoins qui se dégagent, répondent à la nécessité de reproduire la trame générale des rapports sociaux. La production de l'urbain apparaît alors comme la mise en équation des besoins sociaux, de leur hiérarchisation et de la trame économique qui les a produits, ainsi que de l'interaction des différents acteurs, quel que soit leur degré de complémentarité ou de contradictions, et dans ce cas, de leur rapport de force. Au cours de ce processus, une ville, une structure urbaine est produite, à la fois finalité apportant des réponses fonctionnelles, et enjeu des rapports de force entre les intérêts mis en acte.

Les stratégies des acteurs en présence sont marquées par un caractère non monolithique, contrairement à ce que l'on pourrait croire. Ainsi, bien que la logique de l'Etat soit une logique industrielle, dont El-Hadjar est l'un des fleurons, celui-ci peut être amené à adopter une pratique qui contrecarre les objectifs de la SNS (ainsi, celle-ci a-t-elle l'obligation d'assurer le transport de son personnel hors de l'agglomération).

En même temps, tous les organismes sont le plus souvent impuissants devant la direction du CS. Cette entreprise étant trop puissante dans la région, seul le Wali peut se permettre de lui donner des ordres. Mais lui-même ne peut qu'entériner la situation, étant donné que les impératifs économiques justifient le passage au travers du formalisme bureaucratique.

La seule issue pour se rendre autonome par rapport aux tensions sur le marché du logement était, pour la SNS, de participer directement à la production de logements neufs et de remédier ainsi aux carences de l'environnement.

La SNS va reprendre les projets du Plan de Constantine et créer sa propre ZHUN sans permis de construire, à partir de 1969.

En 1976 la cité « ouvrière » avait atteint 300 logements et la SNS se heurte aux autorités locales, particulièrement la CADAT, qui veut raser sa cité...

La politique de construction de logements d'entreprise était un moyen de monopolisation de sa main-d'oeuvre la plus recherchée formée à grands frais. Les autorités locales craignaient de leur côté que toutes les entreprises industrielles ne se mettent à construire.

En se lançant dans cette production immobilière particulièrement active, la SNS devient l'un des principaux organismes producteurs de constructions neuves et « court-circuite » totalement les autorités locales à qui elle ne s'adresse plus en tant que simple usager demandeur de logements mais en tant que producteur direct de l'urbain. Cette cité-dortoir a été commencée clandestinement dès 1969, sur un terrain appartenant à la SNS situé sur le site de Sidi-Ammar à proximité de l'usine.

Destinant ses logements à des usages directement productifs — la force de travail qu'elle emploie — elle a estimé légitime cette action que nous avons

appelée « urbanisation productive » mais dont la construction a été entreprise sans demander de permis de construire, si bien que les autorités locales l'appellèrent « urbanisation sauvage ».

Le PUD de 1960 élaboré pendant le plan de Constantine prévoyait d'arriver à 13 500 logements et le premier PUD-SNS de 1976-68 prévoyait de construire 15 000 logements. En effet, comme le CS devint plus important que ce qui était prévu au Plan de Constantine, la « cité ouvrière » elle-même fut plus importante. Cette cité devait être répartie en Unités Vicinales (UV) dont chacune aurait ses propres équipements.

Le chiffre d'affaires de Realsider, filiale SNS, est impressionnant : 19 à 20 milliards de DA en 1980. Pourtant à l'image du secteur BTP en Algérie à cette époque, cette filiale ne disposait pas de comptabilité de gestion et les frais de surcoût n'ont jamais été calculés par la SNS puisque cela se passait « en famille ». Ce qui crée des désaccords entre SNS et CADAT aussi bien au sujet des normes de construction que des coûts. Les normes du PUD de la CADAT sont de 30 logements à l'hectare alors que la SNS avait 11 logements à l'hectare.

9. Production urbaine et rapports de force

Le contexte de crise du logement est donc à la source d'un comportement particulier de l'entreprise envers la main-d'oeuvre. Les activités de production de l'habitat s'intègrent dans une stratégie de gestion de la main-d'oeuvre selon les différentes qualifications dans lesquelles le logement joue un rôle important.

Tout ceci amène la grande entreprise à avoir un comportement particulier pouvant - à la limite - asservir le pouvoir local, le mettre dans une situation de simple relai gouvernemental, véritable instrument à son service, et à l'opposé, en être perçue comme un vecteur antinomique et indésirable, car dévoilant et amplifiant les faiblesses du système.

La grande entreprise a-t-elle rempli sa mission de pôle de croissance et d'« industrie industrialisante », ou a-t-elle joué un rôle de révélateur précipitant la « chute » du « modèle » de développement algérien industrialiste à outrance ?

Cette société nationale en se donnant les moyens de résoudre ses propres problèmes de logement ou, plus généralement d'urbanisation, s'érige en effet en « Etat dans l'Etat », en nouveau pouvoir face à celui des autorités locales, d'où l'émergence d'une lutte de pouvoirs sur la scène locale.

Il y a donc sur la scène locale confrontation de deux pouvoirs : les autorités locales et régionales (APC, wilaya, avec leurs services d'urbanisme : DUCH, CADAT) et cette gigantesque entreprise. D'où un rapport de force qui se noue, et la SNS fait intervenir le Ministère de l'Industrie Lourde pour ne pas faire raser la cité.

La CADAT qui représentait les autorités urbaines estimait que cette cité ne répondait pas aux normes des ZHUN prévues par le PUD, notamment en ce qui concerne le site et la taille prévus par le PUD d'Annaba El-Hadjar - Séraïdi, mais celui-ci n'a été publié par la CADAT qu'en 1975 : « l'aménagement de Sidi-Ammar n'a pas fait l'objet d'une procédure de ZHUN obligatoire pour tout

quartier d'habitat de plus de 25 hectares ou 1 000 logements » (CADAT, 1979 : 3), selon une circulaire ministérielle, les ZHUN doivent obligatoirement recevoir une grille d'équipement en fonction de leur superficie et du nombre de logements programmés.

10. Changement d'orientation de la politique nationale de l'habitat et rôle des autorités locales

C'est sur le secteur industriel qu'a reposé jusqu'en 1980 la prise en charge des carences des autres secteurs, que ce soit le logement, les équipements ou les infrastructures.

La crise du logement est structurelle dans le modèle de développement choisi puisque l'on a totalement fait abstraction du logement jusqu'en 1980, et depuis il est question de stabiliser la crise en ramenant le TOL de 7,7 à 6,5 en l'an 2000.

Pour l'agglomération d'Annaba, une politique du logement est apparue à partir de 1979 avec le changement d'orientation nationale. Jusque-là la SNS a joué un rôle moteur non seulement pour l'industrialisation mais aussi dans l'urbanisation. (Il en est d'ailleurs de même pour la population ouvrière avec son « urbanisation spontanée »).

La SNS a intensifié son rythme de construction depuis 1978 car en 1979, l'Etat a fait un bilan officiel reconnaissant que la crise du logement a atteint un seuil critique, et que tous les moyens devaient être mis en oeuvre pour apporter une solution à cette crise. L'entreprise tenait à achever ce projet afin de mieux estimer les coûts, dans l'hypothèse où elle devrait le céder aux autorités. Dans cette perspective elle a obligé ses autres filiales (Genisider, Cosider, et Travosider) qui n'avaient jamais construit de logement auparavant, à collaborer avec Realsider pour réaliser chacune une partie du programme de construction.

11. Reconnaissance de Sidi-Ammar

La cité a obtenu reconnaissance en 1980 et en 1981, la loi de Cession des logements Biens de l'Etat aux citoyens ayant été adoptée, les logements appartenant aux collectivités locales ou aux entreprises publiques devaient être cédés à leurs occupants (procédure de désistement des entreprises), ce qui amena la SNS à manifester des réticences face à l'éventualité de la mise en vente de sa cité. La SNS elle-même a été restructurée en 1981 et le CS est depuis lors géré par l'entreprise Sider qui négocie le versement de la cité aux Biens de l'Etat en évoquant le rôle du logement dans la stabilisation de son personnel.

Lorsque la ZHUN de Sidi-Ammar a été reconnue par les autorités, celles-ci ont obtenu que le reste du projet SNS ne soit plus une « chasse gardée » de l'entreprise mais soit versé au patrimoine de l'Etat pour affectation en fonction de ses propres critères d'attribution au personnel des autres secteurs économiques. Mais la S.N.S. maintint ses prérogatives sur les 3 000 premiers logements qui resteront toujours attribués à son personnel.

La première forme de réaction des autorités locales face à la politique urbaine de la SNS a été de récupérer les moyens de celle-ci pour contrôler ses actions. Après la restructuration des entreprises en 1981, Réalsider a été détachée de la SNS et a réalisé des logements pour les autorités locales et non plus seulement pour le CS.

La seconde forme est la relance de la construction à travers tout le pays qui se manifeste à Annaba par une opération de résorption des bidonvilles d'une part, et par l'accélération de la construction d'autre part.

12. La résorption des bidonvilles

Annaba est aussi une zone pilote dans l'opération de dégourbisation amorcée au niveau national en 1982.

Un projet de « trames assainies » lancé par le PNUD en 1979-80 devait aboutir à la réalisation de Groupements d'Habitat Evolutif Economique (GHE), formule de résorption des bidonvilles par l'auto-construction assistée.

Cette opération, intégrée à la « dégourbisation » lancée à l'échelle nationale, s'est traduite pour Annaba par la construction de 3 000 logements économiques en 1985. Au prix de 5 millions de DA par logement une partie de la population des bidonvilles a pu être relogée. Le reste de la population devait être relogé dans les nouvelles ZHUN de Sidi-Amman, ou de la Plaine Ouest ou dans les autres projets urbains.

La résorption des bidonvilles a touché au total 40 000 baraques en juillet 1987, les 10 000 autres qui constituent les dernières poches de bidonvilles dans la Wilaya sont en voie de résorption.

13. L'accélération de la construction

Depuis la relance de la construction, la wilaya d'Annaba a réalisé autant de logements de 1984 à 1987 que de 1962 à 1984 : 9 000 logements ont été réalisés de 1984 à 1986 et près de 3 000 au cours du premier semestre 1987.

Non seulement la SNS a obtenu la reconnaissance de sa cité mais Sidi-Amman a été promue au rang de commune lors du découpage administratif de 1985, et l'entreprise garde pour son personnel une partie des logements réalisés ou prévus. Mais de plus Sidi-Amman symbolise pour Annaba le nouveau slogan du « compter sur soi » lancé par le Président Chadli depuis la fin de la « manne pétrolière ».

CONCLUSION

La SNS est obligée de se rendre autonome par rapport à la crise en se dotant de tous les moyens nécessaires. Mais ainsi elle fonctionne comme un « Etat dans l'Etat » et les autorités locales tout en étant incapables de lui fournir l'habitat et les infrastructures qui lui sont nécessaires, lui demandent de contribuer à l'effort régional qu'elles ont entrepris.

C'est toute la logique du modèle de développement qui se trouve ainsi renversée : l'industrie et en particulier l'industrie lourde ayant toujours eu la plus grosse part des investissements, doit dans la pratique prendre en charge ou même réaliser les programmes des secteurs qui dans la planification ont eu la plus maigre part.

BIBLIOGRAPHIE

- CADAT, 1979, *La cité Sidi-Ammar*, Annaba, 10 p.
- CASTELLS (M.) et GODARD (F.), 1974, *Monopolville : L'entreprise, l'Etat, l'urbain*, Mouton, Paris, La Haye, 496 p.
- COING (H.), 1974, « Politiques d'entreprises et aménagement spatial. L'analyse du marché de l'emploi. Urbanisme et Stratégie des entreprises » in *Colloque Politiques urbaines et planification des villes* (8-9-10 avril 1974), Dieppe, 107-126.
- SALHI (F.), 1983, *Marché du travail, crise du logement et grande entreprise. Le cas de la Sidérurgie à Annaba - El-Hadjar (Algérie)*, thèse de 3^e cycle, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII-Val de Marne, Créteil, 385 p.
- VELTZ (P.), 1977, *La politique urbaine à Dunkerque*, Beture, Trappes, 239 p.