

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'HABITAT

**DIRECTION DE LA PLANIFICATION
ET DE LA COOPERATION**

**RAPPORT SUCCINCT RELATIF A LA
PREPARATION DE LA REUNION ISTANBUL + 5**

Janvier 2000

RAPPORT SUCCINCT RELATIF A LA PREPARATION DE LA REUNION ISTANBUL + 5

Le présent rapport entre dans le cadre de la préparation de la réunion Istanbul + 5 prévue pour le mois de Juin 2001 et se propose de faire l'évaluation succincte des progrès réalisés par notre pays dans la mise en oeuvre de la stratégie nationale de l'habitat.

Ce document fait ressortir que l'essentiel des actions préconisées depuis la préparation de la 2^e conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), en passant par le programme pour l'habitat et les recommandations qui en découlent, ont été engagées par notre pays et procède d'une démarche qui vise à présenter après un bref rappel des actions engagées dans le cadre de la préparation de la Conférence Habitat II, les éléments de la stratégie du secteur de l'habitat avant d'aborder la mise en oeuvre du programme de l'habitat ainsi que l'impact de la coopération internationale dans ce domaine.

I- PREPARATION DE LA CONFERENCE HABITAT II :

Dans le cadre de la contribution de notre pays à la 2^e conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), un rapport national a été préparé par un comité national chargé de la préparation de cette conférence, qui a regroupé les acteurs concernés (administrations centrales, associations, secteur privé...), entre autres préoccupations, par la production et la gestion du logement, et présenté lors de cette rencontre tenue à Istanbul du 3 au 14 Juin 1996.

Les éléments constitutifs de ce rapport dont les lignes directrices portent sur les questions de la politique de l'habitat et de la gestion des villes, ont résulté d'une large concertation au sein de ce comité et ont permis de tracer les grandes lignes d'une stratégie à mettre en oeuvre dans ce domaine, en vue d'atteindre progressivement le double objectif visé par cette conférence: « un logement convenable pour tous » et « un développement durable des établissements humains dans un monde en voie d'urbanisation ».

Le travail de réflexion et de concertation autour de la politique de l'habitat de notre pays, a permis de définir dès 1996, une stratégie globale de l'habitat visant à intégrer le double objectif sus-cité, dans le processus de réformes engagées par le pays et d'en tracer les grandes lignes permettant de définir les axes d'une nouvelle approche fondée sur le recentrage du rôle de l'Etat autour d'actions de soutien, d'organisation et de contrôle tout en libérant toutes les initiatives (y compris celles des citoyens) tendant à élargir l'offre de logements et à améliorer les conditions de vie de la population.

Les objectifs ainsi assignés au secteur, visent à élargir l'éventail de l'offre de logements tout en soutenant la demande, particulièrement pour les catégories sociales les plus vulnérables.

II- STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR :

Sur la base de la situation du secteur, une stratégie qui pose les principes auxquels elle se réfère et qui fixe les objectifs qu'elle se propose d'atteindre a été mise en oeuvre. Ces principes et objectifs ainsi que les principaux axes d'intervention sont décrits ci-après :

II -I- Principes et objectifs de la stratégies :

Les principes essentiels sur lesquels la stratégie se fonde sont succinctement rappelés ci-après:

- le terrain, le logement, le loyer sont des produits marchands et des prestations soumises aux règles de la commercialité,
- des règles de concurrence loyale et des règles de commercialité dans un marché ouvert de façon égale à toutes les initiatives, devront être mises en place,
- l'Etat doit assurer sa fonction de régulateur,
- le demandeur de logement doit contribuer à l'effort financier nécessaire à la satisfaction de son besoin selon le niveau de son revenu, de ses capacités d'endettement, de la qualité et du coût du produit ou de la prestation auxquels il peut prétendre,
- l'Etat se doit de mettre en place les mécanismes de soutien aux ménages à faibles revenus, comme il se doit de tout mettre en oeuvre pour que les quartiers précaires et/ou insalubres soient traités ou éradiqués.

Les objectifs assignés à cette stratégie sont les suivants :

- distinguer, dans l'activité liée à l'habitat, l'action économique de l'action sociale à l'effet d'en évaluer de manière transparente l'impact économique,
- libérer l'initiative de l'agent économique, qu'il soit demandeur ou promoteur pour qu'il s'exprime dans des conditions d'égal accès au foncier, au logement, au crédit et à la prestation locative,
- faire participer le demandeur au financement du logement en fonction de ses moyens pour en faire un agent économique actif du marché,
- viser à moyen terme l'ajustement de l'offre à la demande rendue solvable, à travers l'épargne, le crédit et/ou les aides que l'Etat consent, pour arriver à un système économique auto-régulé.

II-2- Principaux axes d'intervention :

A l'effet de prendre en charge les difficultés rencontrées en matière d'habitat et d'urbanisme et de concrétiser les axes qui fondent la politique conduite dans ce domaine, des axes d'intervention ont été ciblés et ont trait notamment à :

1 - L'amélioration et la diversification de l'offre de logements :

La nouvelle politique de l'habitat engagée repose sur :

- la stimulation de la dynamique d'accèsion à la propriété,
- le recours à de nouvelles formes d'intervention de l'Etat,
- l'émergence d'un marché locatif.

L'encouragement de la promotion immobilière et de l'autoconstruction d'une part, la création et le développement d'un marché foncier d'autre part, stimuleront de façon décisive la dynamique d'accèsion à la propriété.

Pour cela, il est nécessaire:

- d'élargir la disponibilité de terrains à bâtir,
- de diversifier les sources de financement,
- d'introduire un dispositif fiscal incitatif,
- d'assurer une participation plus large des citoyens à travers l'autoconstruction à titre individuel, associatif ou coopératif.

2 - Le traitement des zones d'habitat précaire et/ou insalubre :

L'ensemble des institutions concernées devront apporter leur contribution en vue d'aider à mobiliser les moyens nécessaires pour la résorption de l'habitat précaire existant et surtout de prévenir sa régénérescence.

Ces actions sont menées à travers l'implication des collectivités locales et des citoyens concernés.

Aussi, compte tenu de l'urgence des actions à mener, de manière prioritaire, les mesures envisagées ont porté sur la résorption des situations de précarité et d'insalubrité des bidonvilles et quartiers spontanés dépourvus de viabilités élémentaires.

3 - Le recentrage du rôle de l'Etat qui s'inscrit dans le processus des réformes économiques engagées et qui se démarque fondamentalement de l'Etat producteur, distributeur et gestionnaire de logements, implique une nouvelle conception du logement social qui devra s'appuyer sur les principes suivants :

- orientation de l'intervention de l'Etat en direction des couches sociales les plus démunies,
- adaptation des aides publiques par la participation financière ou sous d'autres formes des bénéficiaires à la réalisation de leurs logements,
- mise en adéquation du niveau de confort du logement avec le niveau des ressources de l'Etat et des revenus des ménages ciblés.
- Cet ensemble d'actions suppose également une réforme organisationnelle au sein du secteur, qui portera sur l'adaptation des missions de l'administration locale, et la mise en place d'un observatoire de l'habitat afin de faciliter et d'orienter la prise de décision.

Ainsi, les éléments de cette stratégie progressivement introduits, sont de nature à élargir une offre foncière et immobilière diversifiée, tout en consolidant les interventions multiformes engagées pour soutenir et aider en les impliquant, les diverses couches sociales qui le nécessitent, à accéder à la satisfaction de leurs besoins.

Par ailleurs, les actions engagées en vue de contenir le développement incontrôlé des agglomérations urbaines en élargissant les alternatives à même d'améliorer les conditions de vie des populations occupant un habitat précaire ou insuffisamment équipé en viabilités, sont au nombre des priorités du secteur.

Dans ce cadre, un programme conséquent de résorption progressive de l'habitat précaire est actuellement engagé, et est accompagné d'un ensemble d'actions visant à organiser et à diversifier le financement du logement en vue de rendre attractif ce créneau.

De même que des programmes d'amélioration urbaine ciblant des projets de logements à caractère social, insuffisamment dotés en viabilités nécessaires, sont largement engagés à travers des financements de l'Etat et des collectivités locales.

L'ensemble de ces éléments repris de façon plus détaillée dans les paragraphes ci-dessous souligne s'il en faut, que la stratégie de l'habitat mise en oeuvre par notre secteur depuis 1997, s'inscrit pleinement dans les principes et axes d'interventions qui fondent le plan d'action mondial défini à l'issue de la 2^e conférence des nations unies sur les établissements humains qui visent l'atteinte du double objectif « un logement convenable pour tous » et « un développement durable dans un monde en voie d'urbanisation ».

III - MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME POUR L'HABITAT :

Cette partie traitera des résultats enregistrés à l'issue d'une première période 1996-1998 ainsi que des éléments liés aux actions complémentaires à mettre en oeuvre.

III- I - Principales actions réalisées durant la période 1996-1998 :

Au cours de la période 1996-1998 les principales actions réalisées peuvent se résumer comme suit :

1- En matière d'aménagement, d'urbanisme et d'architecture, l'essentiel des actions réalisées portent sur:

- **L'identification des terrains urbanisables** par la mise en place des instruments d'urbanisme qui a permis à fin 1998 de doter l'ensemble des communes du pays en études de PDAU approuvées par les collectivités locales.
- **L'aménagement du foncier urbanisable** où les pouvoirs publics incitent les propriétaires fonciers à valoriser les assiettes de terrains disponibles en milieu urbain, dans le cadre d'opérations d'aménagement et de promotion immobilière.
Par ailleurs, des travaux d'aménagement de sites portant sur des logements et des lots sociaux sont progressivement équipés en viabilités et des tissus urbains sous-équipés ont bénéficié également d'une amélioration de commodités essentielles à la vie urbaine

- **Le contrôle du développement urbain et de la construction** à travers le renforcement de la puissance publique dans le domaine de la gestion urbaine et en matière d'acte de bâtir, qui a donné lieu à la mise en place de la police d'urbanisme.
- **La restructuration et le traitement des zones d'habitat insalubre** : les actions entamées dans ce domaine sont confortées par des procédures d'encadrement et de mise en oeuvre pour mieux impliquer les citoyens au règlement de leur besoin en logement.
Pour ce faire, des aides à la construction en milieux urbain et rural ont été mises en oeuvre et depuis 1997, un programme d'aides a été mis à la disposition des citoyens nécessiteux pour leur permettre d'entreprendre la construction de leur propre logement. A partir de 1998, le programme du Ministère de l'Habitat a mis en place des aides attribuées annuellement, destinées à soutenir l'accession à la propriété du logement.

2- En matière de gestion du patrimoine immobilier :

Les actions engagées en 1996 en vue d'une plus grande maîtrise de la gestion du patrimoine immobilier, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs escomptés, particulièrement en matière de recouvrement des loyers et de valorisation du cadre bâti.

Au cours de l'année 1997, les actions engagées dans ce cadre, ont porté principalement sur l'élaboration de différents textes à caractère réglementaire ainsi que sur le suivi et le contrôle des activités de gestion des Offices de Promotion et de Gestion Immobilière.

Le dispositif réglementaire ainsi mis en place a porté notamment sur:

- la création d'un corps d'administrateurs de biens immobiliers,
- la création d'un conseil national du cadre bâti,
- la clarification des relations bailleur-locataire,
- les conditions et modalités d'attribution de logements publics locatifs à caractère social, qui ont été reconsidérées pour impliquer les communes.

3- Relativement à la maîtrise des données liées au marché du logement, une action en matière de modernisation et de renforcement de l'administration a été menée, en vue d'une meilleure saisie et analyse des données et des résultats obtenus.

- En terme de moyens, l'action a porté essentiellement sur l'acquisition de matériel informatique qui a permis notamment de concrétiser la mise en place d'un réseau informatique reliant l'Administration Centrale de l'Habitat aux structures déconcentrées.

- La création d'un observatoire de l'Habitat destiné à répondre à la nécessité d'une information fiable et organisée, disponible pour l'ensemble des opérateurs évoluant dans le domaine et pouvant contribuer à stimuler une offre de logements adaptée aux capacités et besoins des demandeurs (citoyens, promoteurs, entreprises ...).

Cet organisme devra élaborer et actualiser un ensemble d'indicateurs devant permettre d'évaluer les effets des actions engagées et mesurer le degré d'efficacité de l'activité du secteur par rapport aux objectifs fixés.

III-2- Actions prioritaires à mettre en oeuvre :

La persistance de la crise de logements, malgré la mobilisation annuelle d'importants fonds d'origine publique, a donné lieu à une évaluation des limites des différentes actions menées dans ce domaine. La nouvelle approche de règlement de la crise qui en a découlée porte sur la nécessité de procéder à :

- la distinction des actions revêtant un caractère social de celles ayant un caractère commercial,
- la redéfinition des interventions de l'Etat pour assurer la transition d'un système d'aide généralisée implicite vers un système d'aide personnalisée explicite,
- la mobilisation des capacités de financement émanant du secteur privé et des initiatives devant permettre une substitution progressive à l'intervention exclusive des fonds Publics,
- la réforme institutionnelle du financement pour drainer vers la promotion du logement les capacités offertes par l'épargne nationale,
- la poursuite de la réduction des coûts de la construction amorcée dès 1998.

1- Maîtrise du développement urbain:

L'organisation du développement urbain a nécessité la dotation de l'ensemble des communes en Plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, instruments de planification et de gestion urbaine, qui fixent les secteurs à urbaniser aux différentes échéances ainsi que les terrains à préserver (terres agricoles, sites historiques, culturels...).

Le PDAU implique la réalisation d'études de détail à travers les Plans d'Occupation des Sols (POS) qui permettent :

- de traiter les tissus insuffisamment aménagés ou construits,
- de définir les droits à construire au profit des différents propriétaires fonciers,
- de restructurer le milieu urbain et notamment les zones d'habitat informel, illicite, insalubre et précaire,
- de définir les projets urbains complexes nécessaires aux grandes fonctions de la ville (équipements d'intérêt régional ou national),
- d'organiser l'aménagement des espaces destinés à accueillir les programmes d'habitat.

Ainsi, la maîtrise de l'urbanisme et de l'architecture implique la nécessité de parachever les actions en cours et d'engager à terme, de nouvelles actions.

a- Dynamisation des actions en cours:

Les actions en cours à dynamiser porteront essentiellement sur :

- le parachèvement du dispositif réglementaire de gestion du foncier urbanisable, en vue d'assurer la transparence du marché foncier, la constitution du portefeuille foncier public destiné au logement à caractère social, la mise en adjudication des parcelles à construire relevant du domaine de l'Etat, d'une part, et de mieux cibler les aides personnalisées aux ménages à faibles revenus, d'autre part,
- la mise en oeuvre d'un maximum de POS ,
- la dotation la plus large possible, en matière d'équipements publics et d'infrastructures de viabilité, tout en veillant au traitement prioritaire du déficit constaté en travaux de viabilisation réalisés sur fonds publics au profit de logements à caractère social et de lots sociaux,
- le renforcement du contrôle de l'urbanisme en collaboration avec les collectivités locales,
- la promotion de la qualité du cadre bâti et de l'architecture.

b - Les actions à mettre en oeuvre à moyen terme consistent pour l'essentiel à :

- promouvoir une politique urbaine en concertation avec les usagers qui seront désormais appelés à s'impliquer plus largement dans ce cadre,
- veiller à l'élaboration systématique de POS pour urbaniser les secteurs prioritaires,
- redéfinir les mécanismes de gestion urbaine par le renforcement du rôle des collectivités locales et de leurs agences foncières,
- mettre en place une fiscalité locale adaptée et un crédit foncier afin d'assurer la prise en charge des besoins en matière d'aménagement foncier et de traitement plus judicieux des zones déjà urbanisées,
- encourager la création du métier d'aménageur ,
- assurer la cohérence des textes qui régissent l'urbanisme par l'élaboration d'un code de l'urbanisme qui tienne compte des importants changements intervenus au cours de ces dernières années.

2- Augmentation de l'offre de logements:

Seule une politique d'offre diversifiée basée sur les formules qui ont eu des résultats jugés appréciables et ayant reçu un accueil favorable de la part des populations concernées peut contribuer à terme à la réduction du déficit en logement. Il s'agit notamment :

- de l'auto-construction à soutenir par un accès simplifié et rapide au terrain et au crédit,
- de l'aide à l'accession à la propriété,
- de l'aide à l'habitat rural à développer comme moyen de stabilisation des populations,
- de la promotion immobilière.

Les réformes introduites dans le cadre de la stratégie adoptée, se sont traduites par l'engagement d'un ensemble d'actions qui seront poursuivies à travers le plan d'action à mettre en oeuvre au cours de la 2ème phase.

Ces actions portent sur :

- la nouvelle approche du logement social,
- les nouvelles formes d'aides,
- le recentrage du rôle de l'Etat.

a- La nouvelle approche du logement à caractère social:

Compte tenu des tensions enregistrées au plan du financement des programmes publics, l'approche actuelle consacre :

- le principe d'intervention de l'Etat en direction des couches sociales les plus démunies,
- la participation financière des bénéficiaires en fonction de leurs capacités,
- l'amélioration des conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage en vue de renforcer les résultats positifs enregistrés dans la réduction des coûts et des délais de la construction de logements.

b- Les nouvelles formes d'aides :

Cette approche implique l'adaptation de ce type de logement au niveau des ressources de l'Etat et aux revenus des bénéficiaires et oriente ainsi les aides publiques vers :

- le financement partiel du logement à caractère social du type OPGI,
- l'accession à la propriété,
- le développement du marché locatif.

3- Résorption de l'habitat précaire:

Les actions susceptibles d'être dynamisées dans ce domaine sont les suivantes :

- résorption des habitations précaires et relogement des familles concernées dans des habitations au titre soit des programmes de logements sociaux locatifs soit en accession à la propriété de logements aidés par l'Etat. Les sites ainsi dégagés devront être récupérés en conformité aux plans d'urbanisme pour la réalisation d'habitations de relogement,
- restructuration des sites dont les logements devront être maintenus voire améliorés grâce à des aménagements appropriés et la régularisation de leur occupation foncière.

Par ailleurs, afin de prévenir les tentatives de développement de l'habitat spontané, il est important de promouvoir des sites d'habitat aménagés pour permettre aux ménages solvables de construire leurs habitations.

Les terrains du domaine privé de l'Etat et ceux détenus par les communes seront aménagés en y intégrant les commodités d'accompagnement en équipements et en commerces. Le financement sera constitué des contributions de l'Etat, des collectivités locales et des citoyens bénéficiaires.

Les collectivités locales établiront par commune les listes des familles résidant dans chaque zone d'habitat précaire et insalubre, leurs conditions socio-économiques, ainsi que celles des familles ayant déjà bénéficié de l'aide de l'Etat.

IV- COOPERATION INTERNATIONALE :

La coopération internationale pourrait dans les divers domaines ci-dessus, contribuer à soutenir les actions engagées en vue de promouvoir et de développer les établissements humains et améliorer les conditions de vie des citoyens.

Le recours déjà engagé au financement extérieur (Banque Mondiale, pays arabes, communauté économique européenne) en soutien à la réalisation de logements et à la coopération technique (bilatérale et multilatérale), devient une nécessité et permettra de renforcer les capacités internes financières et techniques d'intervention.

En matière de coopération multilatérale, les axes développés avec les pays de la Ligue arabe ont concerné notamment :

- l'unification des codes pour la conception et l'exécution des ouvrages,
- le développement d'un réseau d'informations utiles dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme,
- le recensement et l'exploitation des capacités d'ingénierie disponibles dans le monde arabe en matière d'études et de réalisation,
- l'organisation de conférences scientifiques portant sur des thèmes d'intérêt commun.

Par ailleurs, une assistance technique a été sollicitée :

- ◇ du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) autour de préoccupations liées aux axes ci-après :
 - évaluation des systèmes constructifs utilisés dans notre pays,
 - promotion du secteur privé du logement,
 - amélioration des conditions d'intervention des moyens d'études et de réalisation,
 - indicateurs de performances relatifs au secteur du logement.
- ◇ de l'organisation des Nations Unies pour le Développement industriel (ONUDI) en vue d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme d'amélioration des performances du secteur de la construction et des matériaux.

Cette étude permettrait de définir les contours et la consistance d'accords de partenariat international pouvant encourager l'émergence d'un appareil de production du logement structuré et diversifié.

Des propositions d'accord de partenariat ont été effectuées, par ailleurs auprès de l'Union européenne.

Au niveau bilatéral, des actions liées à la coopération technique portant sur des domaines de préoccupations prioritaires et pouvant contribuer à améliorer le fonctionnement du secteur de l'habitat et de l'urbanisme, ont été développées.

Ces actions ont concerné notamment :

- la mise en place d'un Observatoire national de l'habitat chargé de l'élaboration d'une banque de données sur le secteur de la construction et de produire des indicateurs permettant l'évaluation et le suivi des actions engagées dans ce cadre,
- le lancement de projets de perfectionnement destinés à améliorer les interventions dans le domaine de la restructuration urbaine et de la réhabilitation du cadre bâti, en participation avec les associations d'occupants qui ont été intégrées de manière permanente dans la préparation de ces actions.

Des démarches sont par ailleurs entreprises pour élargir le champ de cette coopération aux plans technique et institutionnel avec les parties intéressées au programme d'action du secteur.

V- AUTRES :

Par ailleurs, il est utile de souligner l'adhésion aux orientations et recommandations liées à la mise en oeuvre du programme pour l'habitat dont la plupart sont déjà prises en charge par notre pays, parmi lesquels nous pouvons citer :

- l'attribution un haut degré de priorité au secteur,
- la promotion le partenariat et les synergies,
- le soutien au processus de revitalisation du CNUEH,
- la nécessité pour les pays développés d'augmenter leurs contributions au CNUEH et d'honorer leurs engagements,
- le renforcement de la coopération internationale pour la mise en oeuvre du programme d'action de l'habitat et pour favoriser le développement durable,
- la nécessité d'organiser une rencontre entre les Ministres africains et partenaires, en vue de promouvoir la mise en oeuvre du programme pour l'habitat et de mettre l'accent sur l'élaboration d'une stratégie commune et une approche concertée du développement durable du logement en Afrique,
- la mise en oeuvre du programme spécial d'habitat pour l'Afrique, révisé selon la nouvelle vision du CNUEH.

CONCLUSION :

La mise en oeuvre du programme d'action arrêté en matière d'habitat et d'urbanisme permettra d'asseoir les conditions d'une intégration rapide du secteur dans le processus de réformes économiques engagées dans le pays.

Les éléments de stratégie introduits progressivement dans ce cadre permettront à l'issue de la période transitoire de recentrer l'intervention de l'Etat autour de missions de contrôle et de régulation à travers les instruments nécessaires de nature à élargir une offre foncière et immobilière diversifiée tout en consolidant les interventions multiformes engagées pour soutenir et aider en les impliquant, les diverses couches sociales qui le nécessitent à accéder à la satisfaction progressive de leur besoin dans ce domaine.

Par ailleurs, les actions engagées en vue de contenir le développement incontrôlé des agglomérations urbaines en élargissant les alternatives à même d'améliorer progressivement les conditions de vie des populations occupant un habitat précaire ou insuffisamment équipé en viabilités seront au nombre des priorités du secteur.