



**HAL**  
open science

## Citadins en attente de ville. Politique du logement à Sétif (Algérie).

Saïd Belguidoum

► **To cite this version:**

Saïd Belguidoum. Citadins en attente de ville. Politique du logement à Sétif (Algérie).. Mondes arabes, inPress, Monde arabe. Villes, pouvoirs et sociétés, 143, pp.42-55. halshs-04183243

**HAL Id: halshs-04183243**

**<https://shs.hal.science/halshs-04183243>**

Submitted on 21 Aug 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

# Citadins en attente de la ville

## Logement et politique à Sétif

Saïd Belguidoum\*

Monde arabe

Maghreb

Machrek

Numéro spécial

1<sup>er</sup> trimestre 1994

Citadins en attente  
de la ville : logement  
et politique à Sétif

42

La croissance urbaine en Algérie a été, durant les trente dernières années, rapide, conflictuelle et brutale, reflétant en cela les profondes mutations de la société. Libérée de la colonisation, celle-ci se redéfinit en même temps que des transformations économiques se réalisent, que de nouvelles forces sociales émergent, que les villes se structurent à travers un jeu complexe de rapports de forces. La nature des transformations économiques et sociales a fait des villes les centres réels et symboliques du progrès et de la promotion sociale. La question urbaine, le « droit à la ville », sont désormais au centre des enjeux de société.

La revendication de ce droit à la ville s'exprime par des formes diverses et donne lieu à des stratégies dont la finalité est la conquête de positions dans la structure sociale : contrôle des sources de revenus, accès au marché du travail..., mais d'abord et surtout droit au logement. Dans un pays où les mobilités sociales ascensionnelles ont été intenses entre 1962 et 1990, les stratégies résidentielles, qui concrétisent l'inscription différenciée dans le tissu urbain des positions conquises, sont inséparables des stratégies sociales. Elles les accompagnent, les précèdent ou les parachèvent. Les stratégies sociales tirent leur substance des dynamiques de recomposition sociale que les politiques étatiques, dirigistes et interventionnistes, ont enclenchées.

En effet, la formation de la ville algérienne post-coloniale est le résultat d'une rencontre entre des politiques étatiques et des pratiques citoyennes. A partir de 1973, le pouvoir algérien met en place un ambitieux projet de développement et le poids de ses interventions devient vite prédominant dans la structuration de la société, sans annuler pour autant les espaces d'autonomie des acteurs locaux. Pour mesurer l'importance des autonomies locales, nous tenterons de montrer le rôle essentiel joué par les pouvoirs locaux dans le développement urbain, comme forces organisant et gérant la mise en application des programmes étatiques. Entre l'État et ses politiques dirigistes, et les citoyens et leurs stratégies sociales de conquête, d'appropriation, de résistance ou de contournement des politiques étatiques, existe bel et bien un pouvoir local, véritable interface entre ces deux pôles, et donc centre réel de pouvoir.

Ce rôle particulier – qui a été très peu étudié – fait que les institutions locales sont l'objet d'une double instrumentalisation : de la part, c'est indéniable, du pouvoir central, mais aussi de la part des acteurs locaux, qui, pour réaliser leurs desseins, cherchent à le contrôler. Mais ce pouvoir local, construit dans un premier temps comme la représentation locale du pouvoir central, a acquis une marge de liberté qui en fait une des forces organisant et structurant les processus de recomposition sociale, notamment dans ses dimensions résidentielles.

La crise que traverse la société algérienne trouve son expression cristallisée dans la crise urbaine. Or, la ville algérienne est le résultat d'une logique d'ensemble

\* Sociologue, IUT Aix-Marseille II, Département Gestion urbaine

mise en œuvre depuis trente ans. Nous rappellerons les grands moments de ce processus de restructuration urbaine et de recomposition sociale, que l'exemple de la ville de Sétif nous permettra d'illustrer.

## ■ Les élections de 1990 et 1991 : reflet des tensions urbaines

Les élections municipales de juin 1990, puis les législatives de décembre 1991 ont mis en évidence l'ampleur de la crise urbaine.

La défaite du Front de Libération Nationale (FLN) a été inversement proportionnelle à la victoire du Front Islamique du Salut (FIS), qui a recueilli la majorité des suffrages des contestataires : 54 % des voix, contre 28 % au FLN. Grand vainqueur des municipales, le FIS verra son succès confirmé dans ses grandes tendances lors des législatives, malgré un tassement des voix obtenues (47 % pour le FIS, qui perd un million de voix, et 23 % pour le FLN).

Mais la grande caractéristique de ces deux scrutins ce sont les résultats en milieu urbain, signalant des logiques électorales différentes entre les villes et les campagnes. Dans les localités rurales, le FIS a une influence moyenne. En milieu urbain, son succès écrasant lui confère une position quasi hégémonique.

### ■ Le succès écrasant du FIS dans les villes

Lors des municipales, le FIS a remporté 55 % des Assemblées Populaires Communales (APC) ; mais 72 % des communes appartenant à l'armature urbaine sont passées sous son contrôle, contre 49 % des communes rurales.

Au premier tour des législatives, en décembre 1991, sur les 188 circonscriptions qu'il obtient, 90 % sont urbaines, ce qui représente 45 % de l'ensemble des circonscriptions de ce type. Au total, il arrive en première position (victoire au premier tour ou ballottage favorable) dans 81 % des circonscriptions urbaines (1).

L'analyse des résultats montre clairement que l'ampleur de son succès est directement liée à la taille des villes, au degré d'urbanisation et à l'appartenance des communes à un réseau urbain régional (2). Dans une armature urbaine déjà fortement hiérarchisée, il apparaît que plus l'agglomération est urbanisée et de grande taille, plus la victoire du FIS est importante.

Ainsi, il prend le contrôle des APC de 15 villes de plus de 100 000 habitants (sur 16) et de 88 % des villes de plus de 50 000 habitants. Seules les villes de Kabylie et du Sahara lui échappent. Il l'emporte dans 81 % des agglomérations urbaines (3), 93 % des agglomérations suburbaines (essentiellement les banlieues des grandes métropoles régionales), 67 % des agglomérations semi-urbaines, 58 % des agglomérations semi-urbaines potentielles et 44 % des agglomérations non classées.

Enfin, en classant ces communes en fonction de leur appartenance à des ensembles régionaux plus ou moins urbanisés, on voit que 80 % des communes appartenant à des Wilaya à fort réseau urbain, 74 % appartenant à des réseaux moyens ou faibles, et 15 % seulement des communes des Wilaya du Sud, ont voté majoritairement pour le FIS.

(1) Dépouillement personnel réalisé à partir de la publication des résultats dans la presse algérienne et le JORA, n° 1, 1992.

(2) Dans cette partie, la présentation des résultats des élections municipales de juin 1990 servira d'illustration. Les législatives de décembre 1991 font ressortir les mêmes tendances d'ensemble, même si le FIS perd entre 10 et 20 % des suffrages dans les villes.

(3) Classification adoptée dans : Armature urbaine 1987, les collections statistiques n° 4, Office National des Statistiques, Alger, 1988.

Les pourcentages de voix obtenus par ses listes, lors des municipales, confirment ce net succès, puisqu'ils oscillent dans les centres urbains entre 60 et 80 % des bulletins exprimés, ce qui correspond souvent à la majorité absolue du corps électoral.

## — Enjeux locaux et enjeux nationaux

Les élections municipales, dont l'enjeu formel était la redistribution du pouvoir local, ont été détournées de leur objet premier. Le vote des villes a été un vote politique et l'enjeu national s'est substitué à celui du pouvoir local. Les électeurs des villes ont clairement exprimé, par un vote sanction ou un vote refus, le rejet du parti FLN, au pouvoir depuis près de trente ans. Seul le FIS, comme parti d'opposition, (le Front des Forces socialistes avait boycotté ce scrutin), a su, ou pu, capitaliser un tel mouvement.

Inversement, en milieu rural, l'enjeu local est souvent resté au premier plan. Les résultats font apparaître une diversification des votes en même temps que le degré d'urbanisation diminue. Quand le FIS est le premier parti, ce n'est souvent qu'à la majorité relative et ses succès sont plus évidents dans les communes rurales appartenant à des Wilaya à réseau urbain dense.

En fait, avec l'urbanisation, le poids des solidarités traditionnelles est, si ce n'est éliminé, du moins fortement réduit, alors qu'en milieu rural, elles continuent d'agir significativement. Nous en voulons pour preuve les résultats obtenus par les listes indépendantes. Elles sont présentes dans plus de la moitié des communes, avec une couverture sensiblement égale entre les communes urbaines et rurales ; les 106 APC où elles l'emportent (7 % du total) sont toutes rurales ou semi-rurales. La grande majorité des 1300 conseillers municipaux indépendants, ceux qui ont obtenu au moins 7 % des suffrages, l'ont été dans des communes rurales, prouvant leur bon ancrage dans ce type de communes. En milieu urbain, ces listes ont obtenu de piètres résultats, même quand elles étaient conduites par des personnalités bénéficiant d'une très forte notoriété.

Considérées à tort comme des listes FLN bis, ces listes étaient en général constituées par des personnalités locales, fondant leur légitimité sur l'existence de structures communautaires. Dans les communes où les solidarités traditionnelles permettent la cohésion du groupe social, c'est le positionnement des notables de la communauté qui sera déterminant. Leur choix pour un parti politique entraînera celui du groupe. Cette logique a joué dans de nombreux cas, profitant aux listes FLN (fidélité des notables locaux), FIS (ralliement, ou volonté de renouvellement des chefs locaux), ou aux candidats indépendants. Ainsi, là où la taille des agglomérations laissait pleinement s'exprimer le caractère local des élections, les solidarités familiales, claniques et communautaires ont eu un poids essentiel.

## — Les raisons d'un vote urbain spécifique : tensions urbaines et anomie

L'écrasante victoire du FIS en milieu urbain a été un peu trop rapidement considérée par certains commentateurs comme un effet direct de la crise économique. Cette explication, réductrice et simpliste, est démentie par les faits. En prenant l'exemple des taux de chômage comme indicateur de la crise économique, on constate que les villes ont des taux d'emploi souvent supérieurs à la moyenne nationale ou, tout au moins, à la moyenne des régions dans lesquelles elles se trouvent. Sur les cinq Wilaya les plus touchées par le chômage, une seule fait partie du groupe où le FIS fait ses meilleurs scores. Dans la Wilaya de Sétif, le FIS l'emporte dans 11 des

15 communes où le taux de chômage est inférieur ou égal au taux de chômage moyen (22 %) et seulement dans 11 des 22 communes où le chômage est supérieur à 30 %.

C'est donc dans des explications plus complexes qu'il faut trouver les raisons d'un tel vote. L'anomie, qui caractérise la société algérienne, nous semble une explication plus pertinente : la société algérienne connaît une véritable crise de son système de valeurs et de normes, engendrée par le passage brutal d'une situation de croissance, elle-même fortement perturbatrice, à une remise en cause du modèle d'intégration et de redistribution que la période de croissance avait autorisé. C'est dans le phénomène urbain que cette situation anomique se manifeste avec le plus de force, que tous les champs de la société — social, économique, politique et symbolique — vont exprimer leurs tensions.

## — Expression de cette crise anomique : la ville symbole du pouvoir d'État

La nature centralisée des institutions algériennes, fait des villes chefs-lieux les véritables centres de pouvoirs : c'est là que sont regroupées les instances décisionnelles et symboliques du pouvoir. Chefs-lieux anciens ou récents, ils concentrent une part importante des activités et de l'emploi, industriel et tertiaire. Or, sur les 48 villes chefs-lieux, le FIS a conquis les APC de 40 d'entre elles (dont 29 à la majorité absolue du corps électoral), ne perdant que les deux chefs-lieux des Wilaya kabyles et 6 chefs-lieux des Wilaya du Sud. Ce vote exprime plus que partout ailleurs l'ampleur de la contestation de l'État. En effet, la ville chef-lieu est, plus que les autres agglomérations du réseau urbain, le lieu réel et symbolique où se manifestent les conflits et les contestations sociales. Le vote FIS traduit l'exacerbation de tensions, qui ne sont pas liées uniquement à l'économique, mais plus globalement aux enjeux d'une recomposition sociale dont le champ urbain est le lieu. La remise en cause des pouvoirs locaux n'est pas absente de ces contestations, mais elle est intégrée dans une critique plus radicale d'un système, dont ils sont partie prenante. Dans sa forme, le pouvoir local et ses différents niveaux (l'administration, et l'APC) sont amalgamés et identifiés à l'appareil d'État central.

Dire pour autant que les enjeux locaux ont été complètement occultés, serait un peu rapide. Si les politiques étatiques ont été la cible des électeurs urbains, le rôle propre joué par les institutions locales dans les projets urbains est également entré en ligne de compte. La perte de 10 à 20 % de voix dans les villes enregistrée par le FIS entre les deux scrutins — municipal et législatif — peut être interprétée comme une des expressions de ce vote local. Une frange de l'électorat a manifesté son envie de contestation et de renouvellement du pouvoir local en votant pour les listes FIS aux municipales, vote qui n'a pas été reconduit lors d'un scrutin dont l'enjeu direct était le pouvoir central.

La victoire du FIS a résulté de cette situation générale d'anomie. Il a réuni sous sa bannière l'ensemble des contestations nées des processus de recomposition et de restructuration des champs urbains. Ce vote particulier des villes ne peut se comprendre qu'en replaçant la question urbaine dans son histoire, son évolution et en repérant les stratégies sociales qu'elle a engendrées.

L'exemple d'une ville comme Sétif illustre dans ses grandes tendances le devenir conflictuel et contradictoire de la question urbaine en Algérie.

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
Numéro Spécial  
1<sup>er</sup> trimestre 1994

Pouvoir sur la ville,  
pouvoirs dans la ville

45

## ■ **Recomposition sociale et restructuration urbaine à Sétif**

### — La décolonisation : villes à prendre et construction des pouvoirs locaux

A l'indépendance, la société algérienne, encore à dominante rurale, hérite d'un réseau de villes structurées selon une logique sociale et ethnique. A l'instar des autres villes coloniales, Sétif inscrit dans son espace et ses types d'habitat des différences très nettes : riches immeubles européens du centre ville s'opposant aux « haras » (4), insérés à l'intérieur des îlots et dans les dépendances du centre ; faubourgs résidentiels et pavillonnaires contrastant avec les gourbis, ou, au mieux, les petites maisons familiales des quartiers périurbains. Ce champ urbain fortement structuré va offrir de nouvelles possibilités. La ville est à prendre. Le départ massif des Européens libère à Sétif près de 3000 logements essentiellement situés dans les riches immeubles ou les villas cossues des quartiers pavillonnaires.

La réappropriation de ce parc est principalement le fait des « citadins de souche » qui prennent possession de ces biens – logements et locaux de commerce – déclarés vacants par l'autorité publique naissante. Ces occupations seront légalisées par la suite, grâce à l'appui des différents pôles du pouvoir s'établissant à Sétif : FLN, délégation communale, Wilaya et Armée. La redistribution qui s'opère au profit des citadins de souche a lieu sous le contrôle d'un pouvoir local, non élu, mais puisant sa légitimité dans la lutte anti-coloniale et agissant grâce à un système de solidarités mobilisant des réseaux à caractère clientéliste (liens familiaux, mêmes origines villageoises et rurales, liens de quartier et de voisinage dans la ville).

Dans la ville post-coloniale, le nouveau clivage qui s'instaure est celui opposant anciens et néo-citadins. Les citadins de souche feront valoir leur ancienneté dans la ville pour affermir leur emprise sur le pouvoir local (même si les principaux responsables sont nommés par Alger). Ce sont également eux qui fourniront à l'administration le personnel dont elle a besoin, du fait du niveau de scolarisation acquis durant la colonisation.

### — Les ruraux en attente de la ville

A partir de 1962, les flux engendrés par l'exode rural, amplifiés par les effets de la guerre de libération nationale, continueront d'alimenter les villes. A Sétif, les effectifs de la ville, qui avaient déjà doublé de 1954 à 1966 (de 44 000 à 80 000), dépassent les 100 000 habitants au début des années 1970. Pour la plupart, les nouveaux habitants s'installeront dans les quartiers périurbains, où les constructions spontanées et illicites se multiplient. A lui seul, le quartier « Tandja - Ras Idor », dont les premières constructions remontent à 1957, regroupe, en 1966, 27 000 habitants. Ainsi les populations des campagnes, qui ont supporté l'essentiel de la guerre de libération, se voient contenues aux limites de la ville dont la réappropriation leur échappe. Ils en deviennent les nouveaux exclus.

Le clivage entre citadins et ruraux s'accroît alors que s'affirment de nouvelles notabilités locales, qui contrôlent et gèrent le mouvement de recomposition sociale. Dans la reprise de la ville, la mise en place d'un pouvoir local dominé par les citadins de souche a été décisif.

(4) Immeubles de un à trois niveaux distribuant, autour d'une cour, des logements de une ou deux pièces et abritant entre 10 à 50 familles. Ce type de construction, courant en Algérie ne porte le nom de « Hara » que dans la ville de Sétif. Au Moyen-Orient le terme signifie « quartier ».

## ■ Politiques urbaines, mobilités sociales et stratégies résidentielles

A partir de 1973, et en quelques années, la structure des activités, dans l'ensemble du pays, est complètement modifiée, et de nouvelles catégories sociales apparaissent : ouvriers d'industrie, techniciens et ingénieurs, cadres moyens et supérieurs, employés d'administration... Les villes sont les principales bénéficiaires de cette création massive d'emplois, et, en même temps que leur rôle attractif s'amplifie, elles seaturent. La crise du logement, qui se manifeste par des taux élevés d'occupation et des qualités misérables de confort, devient une donnée majeure. Pour accompagner les projets de développement économique, une politique urbaine et d'aménagement du territoire s'impose comme une urgence afin de contrôler la croissance urbaine et de ralentir les flux qui se dirigent vers les villes existantes. Des investissements sont injectés à travers le territoire et de nouveaux découpages administratifs, créant de nouveaux chefs-lieux de Daïra et de nouvelles communes, permettent de ralentir la croissance des grandes villes, tout en accélérant le mouvement d'urbanisation de la société. En 1987, l'ONS dénombre 447 agglomérations urbaines ou appartenant à l'armature urbaine (contre 211 en 1977), qui regroupent la moitié de la population du pays (contre 31 % en 1966). Certes, ce réseau est fortement hiérarchisé et inégal : 40 % de la population urbaine vit dans les 16 villes de plus de 100 000 habitants. Mais, il témoigne de l'ampleur des transformations de ces dernières années.

Cette nouvelle politique urbaine consiste aussi à gérer l'organisation interne des villes. Les Plans urbains de développement (PUD), dont l'élaboration est confiée à un organisme public, la Caisse algérienne de développement et d'aménagement du territoire (CADAT), deviennent l'outil principal de la gestion de la ville. Ils définissent deux grands volets d'intervention : la réhabilitation et l'expansion. Dans ce dispositif, les APC se voient confier la gestion des réserves foncières, constituées à partir des terrains non bâtis des périmètres urbains, et la délivrance des autorisations de construire, deux prérogatives qui vont en faire une institution urbaine incontournable.

Cette nouvelle politique urbaine est aussi une réponse à une revendication de plus en plus forte apparue dans les villes, où les nouvelles couches moyennes issues de la politique de développement font du droit à un logement décent la condition de leur participation au processus engagé.

L'urgence commande de lancer prioritairement les programmes de logements collectifs, qui, en quelques années, vont profondément modifier le paysage urbain.

### — L'habitat collectif, une réponse à l'attente des nouvelles couches moyennes

Ces nouvelles cités, situées à la périphérie des villes, forment une nouvelle ceinture urbaine. Mais contrairement aux quartiers populaires de l'habitat spontané, que parfois elles enserrent, elles sont intégrées au tissu urbain de la ville (voies de communication, équipements commerciaux, écoles...). Construites généralement sous forme de programmes de 200 à 1000 logements, elles offrent l'aspect de grands ensembles aux formes monotones, utilisant peu de variantes architecturales, constitués d'alignements de petits immeubles de quatre ou cinq niveaux. Mais ces logements de type F2 à F5, dotés d'une gamme d'équipements modernes (électricité, gaz de ville, chauffage, cuisine, salle de bain), aux loyers modiques, représentent un progrès incontestable et répondent à une attente partagée par de nombreuses couches de la population (familles entassées dans les haras du centre ville ou dans les habitations précaires des quartiers périurbains, jeunes cadres prêts à rejoindre les nouvelles entreprises, nouveaux couples cherchant à quitter la maison familiale...). Aussi leur attribution va-t-elle faire l'objet de fortes pressions.

**Monde arabe**

**Maghreb**

**Machrek**

Numéro Spécial

1<sup>er</sup> trimestre 1994

Pouvoir sur la ville,  
pouvoirs dans la ville

## — Les circuits de distribution : un système de file d'attente

La gestion de ces programmes décidés et financés par le pouvoir central est confiée aux pouvoirs locaux. Deux circuits institutionnels de distribution ont été mis en place, celui des entreprises publiques et celui du relogement social.

Dans le premier cas, il s'agit de soutenir l'effort de développement : les unités industrielles, les administrations, le secteur de l'enseignement et celui de la santé seront les principaux destinataires de ces logements, au profit essentiellement de leurs cadres supérieurs et moyens. Passant par l'entreprise, le logement sera un enjeu à l'intérieur de celle-ci, entraînant de nombreux conflits, notamment des grèves.

Le second circuit est le circuit dit social. Une commission de Wilaya, au sein de laquelle siègent les différentes composantes du pouvoir local institutionnel (Parti, APC, Administration) est chargée d'étudier les dossiers de demande et de fixer les critères de priorité. Dans la pratique, ce sont souvent des listes de passe-droits qui se substituent aux listes officielles. La corruption y a moins de part qu'un jeu social fondé sur la mobilisation des réseaux de connaissances, alimenté par une pratique de clientélisme fortement entretenue. Ce sont les individus qui appartiennent à des groupes dotés d'un fort capital social (réseau étendu et possibilité de le mobiliser), caractéristique des anciens citoyens, qui sont les principaux attributaires de ce circuit.

Mais l'importance de ces programmes de construction et des logements à distribuer (10 000 pour la seule ville de Sétif), permet aussi de loger, par le biais des canaux officiels, un certain nombre de familles originaires des quartiers populaires. C'est le cas notamment des familles sinistrées lors du tremblement de terre de 1975, comme d'un certain nombre d'ayants-droits de chouhada (martyrs de la guerre de libération) et d'anciens moudjahidin (combattants).

Ces mécanismes de distribution fonctionnent comme un système de file d'attente, dont la vitesse d'écoulement dépend du rythme de construction.

Aussi, tant que de nouveaux programmes de construction sont en cours, l'espoir de pouvoir en bénéficier demeure. Le lancement à la fin des années 1970 d'une ZHUN (Zone d'habitat urbain nouveau) de 10 000 logements, va contribuer à l'entretenir.

Ce jeu complexe des distributions profitera dans l'ensemble aux nouvelles couches moyennes et supérieures issues du secteur public. C'est ainsi que 85 % des cadres supérieurs et 65 % des cadres moyens, généralement regroupés dans les mêmes cités, bénéficieront de ce type de logements. A côté de ces deux catégories, les employés (60 %) sont les autres grands bénéficiaires, bien plus que les ouvriers (20 %) (5). Les employés plus proches des pouvoirs locaux, de par la place qu'ils occupent dans l'administration, auront su faire fructifier cette position.

Cette politique de l'habitat collectif provoque un regroupement des nouvelles couches moyennes, préambule à la création de véritables quartiers homogènes socialement.

Propriété de l'État, ces logements seront cédés à leurs occupants à partir des années 1980 et vendus à des prix et conditions très avantageux. L'État organisera au profit de ces nouvelles couches un transfert de patrimoine qui sera utilement mis à profit par ceux qui, dans leurs stratégies résidentielles, utilisent le logement collectif comme un moment de passage avant d'accéder à l'habitat pavillonnaire.

(5) Recensement général de la population et de l'habitat, 1987, ville de Sétif.

## Les nouveaux quartiers pavillonnaires

Le second aspect de la politique de l'habitat urbain concerne l'habitat pavillonnaire et la mise en lotissement d'une partie des réserves foncières communales. Ce nouveau type d'habitat va se développer à la fin des années 1970.

Sélectif dans son principe – la réalisation d'une maison telle que l'impose le cahier des charges aux acquéreurs, revient à plusieurs centaines de milliers de DA – l'accès au lotissement sera pourtant revendiqué par de nombreux citoyens. Il est vrai que le prix du foncier ayant atteint un niveau très élevé, la vente de parcelles viabilisées par l'APC à un prix modique suscite un intérêt certain. Les transactions foncières avaient été gelées en 1971, rappelons-le, et hormis les terrains communaux et domaniaux, la disponibilité du foncier de statut privé, situé dans le périmètre urbain, était limitée. De discrètes transactions s'effectuaient par un détournement de la réglementation : l'acquéreur du lot à bâtir construisait avec un permis établi au nom du propriétaire du terrain et régularisait la transaction immobilière, qui, elle, était autorisée, une fois les travaux achevés. Une telle pratique, qui supposait un rapport de confiance entre les deux contractants était cependant limitée et impliquait un prix élevé du foncier.

L'importance des demandes s'explique aussi par le fait que nombre de postulants entendent bien, dès le départ, ne pas respecter le cahier des charges, et réaliser des immeubles familiaux et introduire des locaux de commerce, en principe interdits dans ce type de lotissement.

C'est avec le premier grand projet de lotissement de la ville de Sétif, celui de Bouaroua dans la périphérie nord-est, constitué d'environ 1000 lots, que commence la mise en place des nouveaux quartiers pavillonnaires. De par ses dimensions importantes, il va exercer aussi une forte influence, tout comme l'habitat collectif, sur la redistribution socio-spatiale de la ville.

L'étude de l'origine des acquéreurs de ce lotissement montre que, s'il en vient de tous les quartiers de la ville, il y a une nette prédominance du vieux centre colonial (49 %), là où résident les anciens Sétifiens. Au niveau des appartenances sociales, deux groupes apparaissent : les couches aisées (56 %), composées de commerçants et artisans, de cadres moyens et supérieurs, d'entrepreneurs et d'émigrés, et les catégories intermédiaires, disposant de revenus modestes, mais assurées d'un emploi stable (25 %).

Deux types d'agents sociaux, porteurs de stratégies distinctes, se sont mobilisés dans l'appropriation de ce lotissement pavillonnaire. La première stratégie, qui est le fait des couches aisées, est la continuation normale de trajectoires sociales ascendantes. La seconde est propre à ceux pour qui le projet résidentiel est un support de promotion sociale : soit par la revente de la construction, soit par la reconversion du rez-de-chaussée en locaux de commerce.

Incontestablement, le lotissement pavillonnaire participe d'une logique de mobilité résidentielle accompagnant la construction de nouvelles identités sociales. La situation par rapport au reste de la ville, le type d'architecture lui-même, concourent à en faire, sur le plan symbolique, le quartier où se réalisent les nouvelles identités sociales. Quelle que soit la diversité de styles, ces constructions se caractérisent toutes par l'importance des volumes par un traitement élaboré des façades, une riche ornementation utilisant le fer forgé, le bois sculpté, les pierres de taille, les briques pleines et pour les plus cossues des toitures en tuiles à plusieurs pentes (alors que le modèle le plus courant dans la ville est le toit en terrasse). Ce nouveau quartier d'ailleurs dénommé « Dallas » par la population (comme dans de nombreuses villes algériennes), en référence au rêve américain de réussite sociale, confirmera le statut social et symbolique qu'il a acquis dans la ville.

Pourtant, la présence au sein du lotissement d'un groupe de 13 % d'employés de services (essentiellement communaux) que manifestement les critères écono-

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
Numéro Spécial  
1<sup>er</sup> trimestre 1994

Pouvoir sur la ville,  
pouvoirs dans la ville

miques devaient éliminer, signale que, là encore, les mécanismes de mobilisation des réseaux sociaux ont fonctionné. Le rôle prépondérant de l'APC dans la distribution des lots de terrain, permet à de nombreux agents que la logique économique aurait exclus de participer à de tels projets résidentiels.

D'autres stratégies résidentielles encore plus sélectives ont été développées en s'appuyant sur le pouvoir local : les coopératives immobilières. Sur des petits lotissements de 20 à 40 parcelles, prélevés également sur les réserves foncières communales, sont réalisées de superbes bâtisses rivalisant en architecture de prestige ; elles représentent dans la ville la forme la plus élaborée et la plus achevée des stratégies résidentielles des couches aisées. Ces créations de coopératives, permises par les textes officiels à tout citoyen, seront dans la pratique le fait des hauts fonctionnaires et des professions libérales, ceux qui auront profité le plus efficacement des bénéfices du pouvoir local.

## — Un pouvoir local qui gère la redistribution

En organisant la distribution du parc de logement collectif et des lots à bâtir, le pouvoir local (et ses différentes composantes) intervient comme le gestionnaire de la redistribution. Aussi le contrôle de l'APC, qui, dans ce dispositif, joue un rôle non négligeable, est-il l'enjeu de luttes importantes.

Depuis la promulgation du code des communes, en 1967, les municipalités sont élues pour des mandats de 4 ans. Organisée selon le principe de la double candidature par rapport au nombre de postes à pourvoir, la sélection des candidats donne lieu à de véritables primaires à l'intérieur des instances locales du FLN. Le scrutin est nominal, mais, dans la pratique, les candidats retenus s'organisent en liste. Des campagnes électorales, sans réunions publiques, mais où les groupes de candidats disposent de partisans dans les différents quartiers de la ville, animent ces élections. Chacune des listes informelles (constituées après d'âpres négociations) essaie d'avoir les meilleurs représentants locaux, avec un dosage en fonction des quartiers de la ville, de l'appartenance régionale, etc... En clair, ces scrutins, contrairement à ce que le régime de parti unique pourrait laisser croire, sont le lieu d'une intense compétition. Chaque camp ayant négocié son soutien attend d'être payé de retour, et si le prestige d'avoir conquis l'APC n'est pas négligeable, c'est à son action de redistribution des logements et du foncier que la nouvelle équipe municipale sera jugée.

## — Désengagement de l'État et promotion immobilière

Au début des années 1980, l'État, prétextant les difficultés économiques, entreprend son désengagement de la politique du logement social. La promotion immobilière, consistant à faire financer les constructions par les futurs occupants, est officialisée en 1985. Les promoteurs sont publics (notamment la Caisse d'Épargne) mais surtout privés (il s'agira essentiellement des grands entrepreneurs sétifiens qui ont constitué leurs fortunes lors de la décennie précédente grâce aux marchés publics).

La ZHUN connaît une nouvelle affectation. Des 10 000 logements sociaux qu'elle devait accueillir, seuls 1017 ont été effectivement réalisés, et les terrains non utilisés sont livrés au lotissement individuel et à la promotion immobilière. De 1985 à 1990, 3 000 logements seront construits, dont la moitié par la promotion privée. En fait, il y a eu partage des tâches entre les secteurs public et privé. La promotion publique a développé le même type de logements collectifs que celui de la décennie 1970, mais à un prix de vente (400 000 à 500 000 DA) huit à dix fois supérieur. Pour la promotion privée, l'option retenue est celle de la construction de haut standing. 1 000 habitations sont réalisées en collectif (vendues entre 800 000 et 1 300 000 DA), et 500 en pavillonnaire (1 500 000 à 4 500 000 DA).

Ce tournant dans la politique urbaine marque la fin d'une période. La redistribution sociale est achevée et les mécanismes économiques comme régulateurs dans la distribution du logement redeviennent dominants.

## — La fin d'un espoir pour les couches populaires : exclusion et frustration

Longtemps accrochées à un espoir d'attribution de logements, les catégories les plus démunies de la ville se sont trouvées définitivement exclues des projets résidentiels. Même la promotion publique leur est inaccessible. Celle-ci s'adresse aux catégories moyennes n'ayant pu bénéficier de la vague distributive. Les prix des loyers sont multipliés par dix. La frustration sera énorme.

## — Satisfaire les couches aisées

La promotion immobilière privée, en développant un habitat de standing, s'adresse notamment aux catégories qui auront pu profiter de la période distributive de l'État. Il s'agit de ceux qui ont acquis à bas prix (50 000 à 100 000 DA) leurs logements de fonction et les ont revendus entre 400 000 et 800 000 DA. Cette réalisation de rente immobilière, obtenue grâce à la complicité de l'État qui leur a transféré son patrimoine, leur permet, sans avoir à épargner, d'accéder aux nouveaux logements de la promotion immobilière privée, plus vastes, conçus dans des ensembles plus petits, et de qualité nettement supérieure.

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
Numéro Spécial  
1<sup>er</sup> trimestre 1994

Pouvoir sur la ville,  
pouvoirs dans la ville

51

## — Les nouvelles fractures urbaines

C'est dans ce contexte de la fin des années 1980, où les inégalités deviennent criantes, qu'un désarroi social important s'installe. La crise du modèle redistributif, et avec lui d'une logique d'ascension sociale, pénalise de nombreux agents appartenant surtout aux milieux populaires mais aussi aux couches moyennes qui se voient fragilisées dans leur position. Les logiques de mobilisation des réseaux sociaux et des solidarités verticales cèdent la place aux logiques économiques, et de nouvelles fractures, que les politiques d'État devaient atténuer, se creusent.

Les quartiers populaires, ceux des périphéries où s'entassent les populations en attente de ville, contrastent avec les riches lotissements pavillonnaires. Au quartier Tandja, ce n'est qu'au début des années 1980 que l'APC entreprend les travaux de viabilisation. Dans d'autres quartiers, aucune action ne sera réalisée. Seule, une dynamique interne leur permet un début d'évolution. Composés de ruraux déracinés, ces quartiers ont été les principaux pourvoyeurs de l'émigration, dont l'épargne va faciliter une reconversion partielle de l'habitat et des activités économiques. Aujourd'hui, les petites maisonnettes des années 60, les gourbis durcifiés, côtoient de grosses bâtisses familiales, souvent en attente de finition. Les activités commerciales, d'artisanat et de services pullulent (épiceries, alimentation générale, boucherie, ateliers de réparation automobile et d'électroménagers, menuiseries, électriciens, photographes, salons de coiffure, cafés et gargotes...) (6) et l'informel fait vivre de nombreuses familles. Le quartier Tandja, quartier populaire type de la ville, regroupe encore l'essentiel des ouvriers et employés de service de Sétif (60 % des actifs du quartier), mais aussi une part non négligeable de commerçants et artisans (25 %).

(6) Pour l'ensemble de la ville de Sétif, plus de 8 000 commerces et artisanats sont enregistrés en 1990, pour une population de 180 000 habitants.

Ces quartiers populaires, objets du mépris de l'urbanisme officiel, considérés comme des « plaies », des « cancers urbains » (7), ont été en grande partie livrés à eux-mêmes. Les projets de réhabilitation, longtemps mis en sommeil, préconisaient, au nom des conceptions hygiénistes, de les raser, opération irréalisable du fait de l'importance des populations qui y vivent (40 000 personnes à Tandja en 1977). L'urbanisme institutionnel a donc dû composer avec une réalité qu'il cherchera à contrôler tout en empêchant son extension. En 1990, le tissu de la ville laisse apparaître de nouvelles frontières de ségrégation. Véritable compromis entre un urbanisme volontaire et des pratiques résidentielles spontanées, la ville juxtapose des habitats contrastés, dans un équilibre précaire : villas somptueuses des nouveaux quartiers riches et des quartiers coloniaux (où beaucoup ont été rénovées), cités d'habitat collectif modernes, nouvelles résidences de la promotion immobilière, et habitations composites des quartiers populaires, dans lesquels s'entasse une population en attente de la ville depuis maintenant trente ans. Les desseins institutionnels n'auront que partiellement répondu à l'attente des populations et auront surtout favorisé l'émergence de nouvelles couches aisées.

Dans la ville, un élément va symboliser ce compromis entre l'urbanisme institutionnel et les pratiques sociales résidentielles : la mosquée.

## ■ L'émergence d'un espace de contre-pouvoir : la mosquée

Dans son modèle de ville, l'urbanisme institutionnel a, dans un premier temps, minimisé la place de la mosquée. En tant qu'équipement urbain, elle est, il est vrai, prévue comme élément de la centralité. Mais en dehors du financement par l'État de la construction de cet édifice (le plus souvent il s'agit de la reconversion d'églises), dans les grands projets d'habitat elle est systématiquement oubliée. Réalisés dans l'urgence, les programmes urbains sont d'abord des programmes de logements où sont prévus les équipements d'accompagnement essentiels : écoles, locaux commerciaux. Dans une ville comme Sétif, où la population a doublé deux fois de 1954 à 1970, ce sont toujours les cinq mêmes mosquées, construites durant la période coloniale, qui continueront à fonctionner, à côté de celle du centre ville, achevée en 1973.

Au milieu des années 70, un mouvement plus ou moins spontané de construction de mosquées se développe. Sous la pression d'associations de quartiers qui mettent en avant l'insuffisance réelle des capacités d'accueil des mosquées existantes, l'État autorise la construction de mosquées de quartiers dont le financement est en partie ou totalement assuré par des souscriptions privées. Ce mouvement des mosquées va à contre-courant de l'urbanisme officiel. Alors que dans la ville traditionnelle, la mosquée est l'élément structurant de l'organisation spatiale, dans la ville actuelle, elle apparaît comme un rajout dans des espaces surchargés. Les APC, avec le soutien des organisations locales du FLN, délivrent des autorisations de construire sur les terrains encore disponibles entre deux ensembles d'habitations, destinés à l'origine à accueillir des espaces verts ou des équipements programmés.

Le mouvement fait rapidement tâche d'huile et, en quelques années, chaque quartier se dote d'une, parfois de deux mosquées. Elles font assaut de monumentalité. Riches commerçants et entrepreneurs sont les principaux donateurs, mais nombreux sont ceux qui participent à leur financement, l'État aidant pour sa part à fournir prioritairement les chantiers en matériaux de construction.

S'imposant dans le quartier par sa monumentalité, cet équipement non prévu devient un nouveau repère urbain rythmant avec ses puissants haut-parleurs (appel à la prière) la vie quotidienne.

(7) Ce sont les expressions utilisées dans les études de la CADAT, bureau d'études des pouvoirs publics.

Voulant réparer son oubli, l'État contribue à ce mouvement des mosquées qui pourtant va lui échapper. En effet, en confiant la gestion des constructions à des associations, dont il pense avoir le contrôle par le biais des Directions régionales des Affaires religieuses et des militants FLN, il laisse se développer dans la ville un espace d'expression autonome qui va rapidement devenir un espace de contre-pouvoir.

La réglementation prévoyait que la mosquée passe sous l'autorité du ministère des Affaires religieuses, qui nomme les *imam*, une fois achevés les travaux. De nombreuses associations feront traîner en longueur les travaux de finition, prétextant la pénurie des matériaux de construction ou le manque de moyens financiers. Très vite, ces mosquées inachevées vont abriter le culte, mais avec des imams indépendants, et ainsi échapper au contrôle de l'État. C'est d'abord dans les quartiers périurbains que les premières mosquées « radicales » se développent. Rompant avec la langue de bois des prêches officiels, elles attirent des foules de plus en plus nombreuses qui voient dans la pratique religieuse une nouvelle forme d'expression sociale.

Par crainte d'être débordé par ce regain de pratiques religieuses, le pouvoir va se livrer à une surenchère – prêches télévisés, autorisations massives de pèlerinage, institution du vendredi, jour de la grande prière, comme repos hebdomadaire... –, qui n'auront pour effet que de les légitimer et de les renforcer.

## — La mosquée, nouveau lieu de contrôle social

Le nouvel islam urbain s'enracine d'autant plus facilement que les repères moraux sont fragiles. Le combat mené depuis l'indépendance par l'islam institutionnel contre l'islam traditionnel, dénoncé comme une forme de charlatanisme, permet aussi à ce nouvel islam d'occuper un terrain laissé vacant.

Pour les pauvres à la recherche de réconfort, et les nouveaux riches en quête de légitimité sociale, la mosquée devient un lieu de fréquentation assidue. Équipement autonome dans son financement, elle devient le lieu des habitants du quartier : le jour de la prière collective devient le moment de la rencontre, le moment où l'on se montre.

Simultanément, la mosquée va acquérir une double fonction sociale : sécuritaire et contestataire. Les formidables bouleversements du tissu social et les effets qu'ils ont engendrés (recomposition des solidarités traditionnelles, redéfinition de la famille...) produisent au sein de la population des angoisses profondes, amplifiées par les frustrations liées à l'inachèvement des processus de promotion sociale et d'entrée dans la modernité. Elle trouve dans la mosquée un élément de sécurité et de réconfort. Pour les nouveaux riches (commerçants et hauts fonctionnaires), le financement et la fréquentation des lieux de prière est un moyen de légitimer leur nouveau statut social. Ensuite, le discours tenu dans la mosquée, qui fustige la perversion des valeurs morales, liée aux injustices, à la corruption et à l'ensemble des maux imputés à la modernité, va jouer une fonction de contestation.

Symbole d'un compromis fragile entre urbanisme institutionnel (qui ne la prévoit pas, mais l'intègre après coup) et pratiques citadines (qui l'imposent dans le dessin urbain), la mosquée devient le lieu par où le contrôle social s'effectue. L'instrumentalisation de l'islam par le régime se retourne contre lui. Le champ religieux, échappant au contrôle politique et idéologique du FLN, s'autonomise, et devient le principal espace de contre-pouvoir dans la ville. Dans une société où le verrouillage du système politique est important, où la moindre tentative d'un espace autonome est tuée dans l'œuf, et où l'accès au pouvoir local est fortement canalisé par le jeu des réseaux de connaissance, c'est par l'autonomisation du champ religieux que l'ensemble des contestations vont pouvoir s'exprimer. La religion, de référent idéologique, va naturellement se transformer en référent politique.

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
Numéro Spécial  
1<sup>er</sup> trimestre 1994

Pouvoir sur la ville,  
pouvoirs dans la ville

## ■ Le FIS a-t-il un contre-projet urbain ?

La gestion municipale des élus du FIS fut trop brève (un an et demi) pour que ses capacités à prendre en charge les attentes d'un électorat hétéroclite, comme celles à promouvoir un contre-projet urbain, puissent être réellement étudiées.

Dans son programme, le FIS est relativement discret sur les réalisations réelles qu'il compte entreprendre. Pourtant, le « serment des islamistes », profession de foi et code de bonne conduite que s'engagent à suivre les élus, nous instruit sur la priorité accordée à la question du logement. Sur les dix points du serment, seuls trois ont trait à des problèmes concrets de la vie urbaine : le logement et ses modalités de répartition (deux fois), et les règles de morale qui doivent régir la vie quotidienne (interdiction de la mixité, de la consommation d'alcool et de la prostitution). Les autres points sont des rappels des grands principes de l'islam.

Si, dans la pratique, des mesures symboliques fortes comme la fermeture des débits de boissons alcoolisées seront prises, et non suivies d'effets du fait de l'opposition de l'administration, peu d'actions concrètes seront entreprises.

A Sétif, le gel des attributions de logements et de terrains décidé par l'APC, qui avait pour objectif proclamé de faire le point sur l'état des demandes, traduit plutôt l'embarras d'élus pris en tenaille entre leurs promesses électorales, la pression de la population et la réalité d'une situation.

A la recherche d'un projet de développement urbain, les élus FIS de Sétif ont organisé en mars 1992 des Assises de l'urbanisme, rassemblant des architectes locaux et des opérateurs publics et privés. Hormis quelques discours sur la grandeur de la ville islamique, l'accent a été mis sur la nécessité de promouvoir un urbanisme moderne correspondant au rôle de capitale régionale que doit jouer Sétif, et, en particulier, de transformer le centre ville en véritable centre tertiaire, par la réalisation d'immeubles modernistes intégrant tous les ingrédients de l'urbanisme occidental. Fortement contesté sur ses capacités à gouverner le pays, le FIS a fait appel à des spécialistes formés dans les Universités algériennes mais surtout anglo-saxonnes, voulant prouver son aptitude à conduire le développement. Mais rien dans son dessein urbain ne s'apparente à un contre-projet.

## ■ Le projet de réhabilitation de Bizard

Le seul projet urbain qu'il a commencé à mener, la réhabilitation de la cité Bizard, montre bien, au contraire, que son action reste dans la continuité de ce qui a déjà été entrepris.

Dernier quartier d'habitat précaire situé dans les dépendances du centre ville, la cité Bizard, construite durant la colonisation sur des terres communales, regroupe 720 familles dans un habitat en semi-dur dépourvu de tout équipement. A la fin des années 80, un projet de réhabilitation dont l'étude avait été confiée à la CADAT, avait proposé la construction de logements sociaux. En 1992, les élus du FIS rejettent ce projet et lancent une opération de promotion immobilière. S'inscrivant dans une logique d'urbanisme fonctionnel, le nouveau projet, prenant en considération la proximité du centre ville, préconise une requalification du quartier et un renforcement de la centralité spatiale : construction d'appartements de haut standing, commerces de luxe et équipements administratifs. Les 720 familles se sont vu proposer un relogement à la périphérie Sud de la ville (Aïn Trick), dans une cité de logements semi-ruraux (lotissement de maisonnettes de 2 pièces avec une cour). Les habitants ont, dans leur grande majorité, refusé un tel projet et se sont organisés au sein d'une association de défense exigeant le relogement sur place ou dans les collectifs modernes de la ZHUN.

Derrière le projet du FIS, deux groupes ont été particulièrement actifs : les jeunes architectes, ceux qui avaient organisé les assises de l'urbanisme, et l'Union des Commerçants et Artisans qui regroupent les petits entrepreneurs de travaux publics. Deux groupes exclus par le pouvoir local précédent de la mise en œuvre des projets urbains du fait, notamment, du désengagement de l'État de la politique de construction : les premiers n'ont plus eu d'études à réaliser, et les seconds, déjà fortement concurrencés par les grandes entreprises privées, étaient restés en marge des derniers grands projets de promotion immobilière. Le ralliement de ces groupes au FIS correspond à une revanche sur un pouvoir qui les avait marginalisés au profit des grands entrepreneurs locaux et de quelques architectes monopolisant les marchés publics.

La courte histoire de la gestion municipale du FIS est significative de l'absence d'un projet alternatif. Au-delà des discours et du projet mythique de la Cité islamique, il est clair que le FIS n'a pas de réponse à la crise urbaine qui pourtant lui a permis ses écrasants succès électoraux.

**Monde arabe**  
**Maghreb**  
**Machrek**  
Numéro Spécial  
1<sup>er</sup> trimestre 1994

Pouvoir sur la ville,  
pouvoirs dans la ville