

إستراتيجية التمويل السكني في الجزائر

Housing Finance strategy in Algeria

أ.عمران محمد
جامعة الدكتور يحيى فارس - المدية

ملخص

هذا المقال يعالج نظام تمويل السكن في الجزائر الذي تعتبره الكثير من الدراسات من أهم أسباب أزمة السكن في الجزائر. هذا النظام شهد منذ 1995، سنة تقديم وزارة السكن والعمران مشروع إستراتيجية وطنية للسكن إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه، مراجعة كلية بغية تكييفه مع الظروف الجديدة التي عرفها القطاع في ظل مرحلة الإصلاحات الاقتصادية: أنماط الطلب الاجتماعي على المساكن و نقص الموارد المالية.

الكلمات الدالة سياسة السكن، تمويل السكن، إستراتيجية التمويل

Résumé

Cet article traite le mode de financement du logement en Algérie et, considère d'après plusieurs études que ce dernier est la cause principale de la crise de l'habitant dans notre pays.

Ce mode a connu depuis 1995, année de la présentation par le monsieur ministre de tutelle, le projet d'une stratégie nationale du logement au conseil des ministres pour approbation, une révision complète dans le but de le mettre au diapason avec les nouvelles dispositions qu'a connu le secteur à l'ombre des réformes économiques :

- Type de demande sociale sur le logement
- Insuffisances des ressources financières.

Key words : housing finance - housing policy in Algeria

مقدمة

100000 منصب عمل جديد للاستجابة فقط للضغط على الشغل ودون الأخذ في الاعتبار لـ 1.7 م عاطل عن العمل المسجلة في سنة 2004.

التمويل السكني حيث تجمع الكثير من الدراسات على أنه ساهم بشكل كبير فيما بلغته الأزمة السكنية في الجزائر من تعقيد بسبب غياب المرونة و التخصص في سلوك وتصرف مختلف الهيئات و المؤسسات المالية، و بسبب اقتصار التمويل في كثير من الأحيان على المساعدات الحكومية خاصة للأصناف السكنية الاجتماعية سواء الموجهة منها للبيع أو الموجهة للكراء. باختصار، فإن الأزمة كانت نتيجة لضعف القراءة للطرف الاقتصادي والاجتماعي للبلاد الذي أظهر في المحصلة محدودية مقاربة سياسية اقتصادية لم تعد أخطاءها و نقائصها في حاجة للتذكير.

بدأت آفاق السكن في الجزائر تتطور ببطء أمام أخطر أزمة سكن عرفت البلاد خلال الثلاثين سنة الأخيرة، أزمة متولدة في واقع الحال من تداخل جملة من الأسباب المؤثرة في آن واحد على المجتمع والاقتصاد الوطني وعلى رأسها: - النمو الديمغرافي الذي يعتبر معطى قاعدي تسبب في تسارع وتيرة العمران و التمدن، كما أن آثاره الأخرى على التنمية متعددة ومعقدة لاسيما على مستوى النفقات الاجتماعية كالسكن والتشغيل، فعناصر التقدير الحالية تشير إلى ضرورة انجاز 300 ألف مسكن سنويا و ذلك للحفاظ فقط على الوضع في حدود مقبولة. وعلى مستوى التشغيل، فالأمر يتطلب إنشاء ما يقرب من

الإشكالية و التساؤلات الفرعية

إن نقطة الانطلاق في الإشكالية المطروحة تتعلق بأنماط التمويل السكني في فترة التخطيط المركزي للاقتصاد الوطني، وكيف ساهمت في استفحال أزمة السكن في الجزائر، وعن طبيعة الإصلاحات المالية التي اقترحت في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية الشاملة.

وسنحاول تفسير أهمية و جدوى المراجعات المالية انطلاقا من التساؤلات الفرعية التالية:

- هل أن أزمة السكن في الجزائر تعتبر بالضرورة حالة اللاكفاية من حيث إمكانات الجزائر المالية، و بالتالي فهي قدرا محتوما من التخلف، أم أنها حالة لا طبيعية لعدم الكفاية المالية، و بالتالي بإمكان الإصلاحات المالية الجارية أن تستدرك الوضع؟

إلى أي مدى كانت تصرفات القطاعات القائمة متكيفة مع الظروف الجديدة: أنماط الطلب الاجتماعي (مساكن اجتماعية، مساكن ترقية، مساكن تطويرية أو تساهمية)؟ انطلاقا من التصور العام للإشكالية المطروحة، و التساؤلات التي تفرعت عنها، و استنادا للخلفية النظرية التي اعتمدت عليها نطرح الفرضيات الثلاثة التالية:

الفرضية الأولى: لم تسمح إستراتيجية النمو غير المتوازن التي انتهجت في الجزائر في أهم فترة للتخطيط الاقتصادي 1970-1979، لقطاع السكن إلا بمكانة متدنية في سلم الأولويات التنموية، و لهذا اكتفي بنمط التمويل الحكومي ولغرض سكني واحد و هو السكنات الاجتماعية.

الفرضية الثانية: عجزت الهيئات المالية الممولة للبرامج السكنية بفعل عدم التخصص، و غياب المرونة في التعامل عن التكيف مع مختلف أشكال الطلب الاجتماعي على المساكن.

الفرضية الثالثة: استطاعت برامج الأنماط السكنية الجديدة المعروضة أن تمتص نسبة هامة من الطلب الاجتماعي على السكن، و هناك حاجة للالتزام بمختلف الهيئات و المؤسسات البنكية لتعهداتها.

التوجيهات المنهجية

التمويل السكني في الجزائر شكل موضوع دراسات اقتصادية مالية وسياسية تباينت فيه التفسيرات تبعا للتوجيهات المعرفية، لكن التوجه المنهجي لم يكن يخضع لأي مدرسة أو مقارنة معنوية، و السؤال الذي بدئ لنا طرحه في البداية هو ماذا نريد من هذه الدراسة و السؤال الثاني هو كيف يتم الوصول إلى ذلك، اعتمدنا في معظم أطوار هذا العمل على المنهج الوصفي و التوفيق بين عدد من المناهج في أماكن أخرى من البحث.

دواعي الدراسة

يعتبر السكن الحاجة الاجتماعية الأكثر حساسية، والتي تتحول في حالة عدم تلبيتها إلى عامل يحمل إرهابا انفجارا ينطوي فعلا على مخاطر جمّة، و الرهان في الجزائر فيما يتعلق بالسكن جد أساسي، لأنه يتعلق بضرورة تخفيض عجز حالي يقدر بـ 1.2 م وحدة سكنية، بالتالي أهم داعي لهذا العمل

يتمثل في محاولة معرفة القدرات الوطنية، وعن الشروط والميكانيزمات المرنة للتمويل التي كثر عليها الحديث من خلال النقاش الحالي المتعلق بالإصلاح المالي الجديد.

أهمية الدراسة و أهدافها الموضوع:

إذا كانت أهمية الموضوع تكمن في محاولة فهم نظام التمويل السكني في المرحلتين (مرحلة التخطيط المركزي للاقتصاد، ومرحلة الإصلاحات الاقتصادية)، ومحاولة الوقوف على الأنماط التمويلية الجديدة، وأصناف البرامج المقترحة. فإن أهداف البحث تتمثل في:

. تقديم تقييم لطبيعة العقار، و كذا أنماط التمويل في الجزائر.

. الإصلاحات الجديدة في ميدان التمويل السكني.

. أصناف البرامج السكنية المقترحة للتجاوب مع أنماط الطلب الاجتماعي و الأنماط التمويلية الجديدة.

الدراسات السابقة:

يشكل السكن موضوع للدراسات المعمارية، وكذلك موضوع دراسات تندرج في سياق العلوم الإنسانية التي تهدف إلى فهم العلاقة الدلالية التي تربط بين التنظيم الفيزيائي والتنظيم الاجتماعي.

كما تدرجه الدراسات السياسية الاقتصادية ضمن المقاربة التي تعتبره من غايات التخطيط التنموي، بل يعتبر ذلك من أهدافه الكبرى،

فهو يعتبر قطاع ديناميكي بإمكانه أن يؤثر في قطاعات اقتصادية أخرى، و أن يساهم في صيرورة التنمية⁽¹⁾

و عملنا هذا يندرج في هذا الإطار، فهو يبحث عن الكيفية التي يساهم بها الإصلاح المالي الجديد في ترقية الوضع السكني في الجزائر.

التذكير بأهم مميزات العقار في الجزائر:

يعد في الجزائر العقار المخصص للسكن أكثر أهمية من عقار المكاتب من حيث انشغال المعنيين أو المتدخلين في هذا القطاع، سواء كانوا مواطنين، سلطات عمومية، مؤسسات الإنجاز والترقية، هيئات التأطير و المساعدة، أو مؤسسات التأمين و التمويل⁽²⁾.

إن الوظيفة العقارية اليوم جد متوترة و حساسة و معقدة أيضا تظهر من خلال ندرة الأراضي التي تطرح إشكالية منطوق إنشاء المدن و من خلال الترتيب الغير مكتمل لأنشطة العقار المتميزة بتعاقب الأنظمة و السياسات العقارية والمصالح المتناقضة الموضوعية في حالة تنافس لاستهلاك أراضي البناء.

.تظهر إحصائيات 2008 الوضع المتأزم للحظيرة الوطنية للسكن حيث:

على المستوى الكمي:

- يقدر عدد السكان الجزائريين 3475000 نسمة، يتمركز 90 % منهم على شريط ساحلي لا يتجاوز عرضه 100 كلم، وفي بعض المناطق الساحلية أقل من 70 كلم.

- معدل النمو 1.91 %

- الفئة المعنية بالزواج وبالتالي إلزامية توفر مسكن للأسرة

❖ الخصوصيات الجهوية والمحلية والمناخية من خلال تطبيق مخططات نموذجية موحدة عبر كامل التراب الوطني.

❖ تنوع الطلب و مستوى الدخل مقابل العرض الموحد.

❖ التطور غير المنسجم وحتى الفوضوي للضواحي بسبب غياب تسيير حضري، وبسبب وجود معدل نمو عالي للعمران⁽⁸⁾

يضاف لهذا، هناك سياسة للكراء و هي مطبقة بشكل إداري و تكلف خزينة الدولة 6 مليار دينار سنويا في شكل مساعدة ضمنية لمجموع السكان مهما كان دخلهم، ورغم بساطة أسعار الكراء فإن نسبة تحصيلها لا تتجاوز 38 % لغاية نهاية سنة 1999.⁽⁹⁾

على الصعيد المالي، يترجم هذا الطلب الكثيف على السكن (2 م وحدة سكنية) إلى حاجة تمويل إنجازها قدرت هي الأخرى بـ 2000 مليار درج

هذا المبلغ الوارد أعلاه يمثل ضعفي ونصف مبلغ الالتزامات الآجلة لستة بنوك عمومية هي: البنك الوطني الجزائري، البنك الخارجي الجزائري، بنك الفلاحة والتنمية الريفية، بنك التنمية المحلية، القرض الشعبي الجزائري، والصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وهي الحالة الملاحظة خلال العمليات المالية المخصصة لهذا الغرض سنة 1997 والتي قدرت بـ 800 مليار دينار.

أدى اختلال توازن العرض والطلب في هذا السوق إلى ما يسمى بأزمة السكن، إلا أن الحقيقة تنبئ بأزمة أشد عمقا تظهر آثارها على المستويات الاجتماعية، السياسية والاقتصادية وهي معتبرة⁽¹⁰⁾

ومن هنا احتلت سياسة حل أزمة السكن، أو على الأقل التخفيف منها مكانة هامة وبصفة دائمة في السياسة العامة للحكومة. هذه المعطيات تدفع إلى ملاحظة ما يلي:

تتزامن مع أزمة السكن أزمة أخرى والتي يتطلب حلها تعبئة كل قدرات الدولة وهي أزمة البطالة، حيث تجاوزت نسبة البطالة 30 % من الفئات النشطة، والأخطر في هذه الأزمة أن سياسات الشغل تعاني من انعدام التكامل والأنسجام، ومنذ 1990 بقيت نسبة المناصب الدائمة جد ضئيلة وما تجاوزت 2 %، بينما الهدف المنشود كان مقدرا 10 % فقط.⁽¹¹⁾

لكن تزامن أزمة السكن و البطالة يظهر كصدفة سعيدة عوض اعتبار ذلك ظروف مشددة لأزمة على أخرى، فمن سان أي بعث لقطاع العقار السكني والذي يؤثر مفعوله على قطاعات أخرى للنشاط الاقتصادي، أن يحمل العديد من فرص خلق مناصب الشغل⁽¹²⁾، لكنه في حالة العكس (أي في حالة غياب الطلب على العقار السكني)، فإن البحث عن حل لمشكل البطالة يكون أصعب منالا وأبعد حالا، من حالة وجود الطلب على السكن، فالإحصائيات المعلنة تكشف عن العديد من الفرص الملائمة لصفقات هائلة تمنح للعديد من المتعاملين الاقتصاديين كموسعات الترقية والإنجاز، وشركات التأمين و البنوك التجارية.

إن العديد من العقاقير تمت ملاحظتها عند دفع عمليات الاستثمار في هذا القطاع والتي منها:

الجديدة بـ 38 % من فئات المجتمع.⁽³⁾

– حظيرة سكنية مقدرة بـ 6589000 مسكن موزع على النحو التالي:

كما تتميز هذه الحظيرة بالقدم و التدهور فهناك:

– 850000 مسكن بني قبل 1945.

– 950000 مسكن بني بين 1954 و 1962

– كثافة سكانية كبيرة، فهناك 8600000 شخص يسكنون 618000 مسكن، أي بكثافة تزيد عن 12 شخص في المسكن الواحد⁽⁴⁾

كما لا تستجيب الكثير من مساكن هذه الحظيرة إلى المقاييس المقبولة دوليا للسكن، (قلة المياه الجارية، و غياب قنوات صرف المياه المستعملة،... الخ)، مما يتطلب إعادة تأهيل مثل هذه السكنات.

عرض السكنات الجديدة في تراجع ملموس ويظهر ذلك من خلال الأرقام التالية :

– 64.000 مسكن تم تسليمه في 1989

– 42.500 مسكن تم تسليمه في 1993

– 80.393 مسكن تم تسليمه في 1999

يقابل هذا العرض، طلب قوي مدعم بالنقص المسجل في هذا القطاع ليصل إلى 02 مليون وحدة سكنية⁽⁵⁾ على المستوى النوعي:

نوعية حياة المواطنين سيئة للغاية بسبب التدهور المستمر

العدد	طبيعة السكنات
5268000	السكنات المشغولة
404000	السكنات الثانوية
871000	السكنات الغير مشغولة
6589000	سكنات الاستخدام المهني

المصدر : الديوان الوطني للإحصائيات، 2008.

والحالة التي آل إليها وضع المحيط العمراني، محيط لا توجد مؤسسة تتولى تسييره، ولذلك فهو يحتاج لجهد هاما لإعادة الاعتبار له.

هذا الجهد يجب أن يشمل أكثر من 800.000 مسكن، فالحظيرة العقارية الموجودة لا يتولى تسييرها أحد بسبب غياب سياسة فعلية للصيانة و لحماية تراثنا، إضافة للكثافة المفرطة في المسكن الواحد، وهما عاملان إضافيان لتصدع المباني، فالمساحة المسكونة من قبل كل شخص اليوم لا تتجاوز 8 م²، بينما المعيار الدولي المقبول هو 14 م² لكل شخص، والمعيار المرفوض هو 10 م² لكل شخص⁽⁶⁾.

❖ نوعية الحياة الجماعية من خلال إنجاز أحياء إيواء في غالب الأحيان هي أقرب لـ «المحتشدات» حسب وصف عبد الحميد دليمي⁽⁷⁾

❖ التركيبة السوسيوولوجية للعائلة الجزائرية ونمط معيشتها.

❖ الطابع النوعي للبناء في تصوره (النوعية والنماذج الهندسية) وفي تنفيذ (استكمال الأشغال)

ضمن ميزانيتها في شكل أموال ضائعة و غير مستردة وصلت إلى حوالي 7 مليارات سنويا.⁽¹⁷⁾ وفيما يتصل بالسكن الريفي، فقد عرف نمط تمويله ثلاث مراحل أساسية:

- قبل سنة 1987، وكان نمو تمويله من طرف الدولة كلية (ومنها القرى الاشتراكية التي كان من المفروض إنجاز 1000 قرية منها).

- بين 1987 و 1989، تمويل السكن الريفي كان مختلط و مضمون في حدود 11000 دينار مساعدة نهائية و 56000 مساعدة مؤقتة.

- ابتداء من سنة 1990 شهد النمط التمويلي مرحلة جديدة أصبحت فيها قيمة المساعدة تتراوح ما بين 120000 و 150000 دج، وهي مساعدة نهائية.⁽¹⁸⁾

نتائج سياسة التمويل السكني المتبعة لغاية بداية الإصلاحات:

لم تسمح السياسة السكنية التي انتهجت بعد الإستقلال، ولا حتى بعد رفع شعار «نحو سياسة وطنية جريئة للإسكان» سنة 1998 والتي كانت تفضي بإنجاز 100 ألف وحدة سكنية سنويا طيلة فترة المخطط الخماسيين الأول (1980-1984) والثاني (1985-1989)، من تحقيق الأهداف، فلم ينجز خلال 20 سنة كاملة (1965-1989) أكثر من 1 م وحدة سكنية، ذلك أن النسبة القوية للنمو الديمغرافي والمقدرة 3.2 % سنويا، و ظاهرة النزوح الريفي التي استمرت بعد الاستقلال والتي وصلت في بعض السنوات إلى 120 ألف مهاجر نحو المدن، لم تكن لتسمح بتدارك النقص وتخفيض الطلب.⁽¹⁹⁾

كما ساهم التصحيح الهيكلي للاقتصاد الوطني في تفاقم أزمة السكن بسبب التراجع الشديد للإنجازات في هذا القطاع والذي يفسر بتقلص موارد الميزانية، إضافة إلى :

- استنزاف موارد الادخار.

- تراجع القدرة الشرائية للمواطن.

- ضعف الطلبات القادر أصحابها على الدفع.

- تدهور مصداقية الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بسبب كون المدخرين ليسوا هم في غالب الأحيان المستفيدين من السكن الذي يمولونه، الأمر الذي أدى إلى تراجع فتح الدفاتر لدى هذا الصندوق.

كما كانت هناك صعوبات أخرى زادت من شلل نظام تمويل السكن وقدمه وعدم استقراره ومنها:

❖ جمود كفيان جلب الموارد المالية، وخضوع المتوفر من هذه الموارد لقواعد التخطيط المركزي.

❖ عدم الأخذ بعين الاعتبار المستوى الحقيقي للمساهمة المالية للدولة في شكل إعانات ضمنية عن طريق تخفيض نسب الفائدة.

❖ الإيجار المحدد إداريا، و التنازل عن الأملاك العقارية العمومية بكلفة لاعلاقتها بقيمتها التجارية مما ساهم في تمويه الأسعار الحقيقية للمساكن.

❖ كما أدى تطور نسب الفائدة بارتفاعها إلى زيادة في ارتفاع تكاليف السكن.

- إذا كان عدد مؤسسات الانجاز العمومية، يجعلها أقلية، حيث من 6660 مؤسسة لبناء، 600 منها فقط تابعة للقطاع العام، فإن القطاع يشغل حاليا ثلثي اليد العاملة في هذا الميدان، أي 266.000 عامل من 332000 العاملين في قطاع البناء، ومن بين ال 600 مؤسسة للقطاع العام، 90 مؤسسة تشغل لوحدها 160000 عامل، بينما 510 مؤسسات أخرى محلية تشغل 106000 عامل.

وتتحمل المؤسسات العمومية ثلاثة أرباع البرامج الحكومية، وهذا إلى غاية منتصف التسعينات، وإذا كانت هذه البرامج لا تتقدم بشكل مرضي فذلك يترجم بوضوح حالة التدهور التي بلغت هذه المؤسسات نفسها وعلى سبيل المثال فإن حصة الأجور التي كان لابد أن تكون في حدود 30 و 35 %، هي في مؤسسات عمومية في حدود 75 % وتتجاوز في بعض الحالات 100 %⁽¹³⁾

يضاف إلى هذا المشكل المتعلق بوضعية مؤسسات الانجاز مشكل تمويل المشاريع السكنية نفسها ومشاكل أخرى، وكلها احتلت مكانة مركزية ضمن الإستراتيجية الوطنية للسكن 1996-2000.

تطور سياسة التمويل السكني في الجزائر بعد الإستقلال.

ارتكزت السياسة الوطنية في ميدان السكن ولعقدين ونصف من الزمن (1965-1990)، على الثلاثية التالية: الدولة تبرمج وتمول الدولة تنجز، الدولة توزع و تسير، ومن هنا كان تمويل مختلف البرامج السكنية سواء الحضرية منها أو الريفية (ومنها إنجاز القرى الاشتراكية) و بشكل إداري محض يقع على عاتق خزانة الدولة، فقد التزمت الخزانة العمومية منذ 1965 بتمويل المشاريع السكنية التي كانت في طور الإنجاز بعد توقف العمل بالاتفاق الثاني الذي أبرمته الجزائر مع فرنسا.⁽¹⁴⁾

ومنذ سنة 1970 بدأ الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط يشارك الخزانة العمومية في تمويل المشاريع السكنية، وفي سنة 1973 حددت شروط مشاركته في تمويل المشاريع السكنية الحضرية والتي كانت :

- إنجاز السكنات يتم عن طريق المكاتب العمومية لمساكن الكراء المعتدل (OPHLM)، انطلاقا من قروض تكون 75 % من الخزانة العمومية تسدد خلال 40 سنة ب 1 %، سعر فائدة.⁽¹⁵⁾

- مشاركة من الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ب 25 %، تسدد خلال 20 سنة بفائدة قدرها 4.75 %.⁽¹⁶⁾

هذه الفترة تنتهي مع نهاية سنة 1979، تاريخ صدور التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01 الصادرة بتاريخ: 1979/12/23، والتي أحدثت تعديلات هامة على هذه الصيغة لتصبح على النحو التالي:

يكون تمويل المشاريع السكنية الحضرية على عاتق الخزانة وحدها في شكل مساهمة مؤقتة بنسبة فائدة تقدر ب 01 % لفترة تسديد 40 سنة، أربع سنوات منها مؤجلة التسديد.

وهكذا، وإلى غاية تاريخ تطبيق الإصلاحات بقي السكن الذي كان حق اكتسابه من طرف المواطن مكرسا في ذلك لحكم أو قاعدة دستورية، حيث كان ممول ومن طرف الدولة و مقرر

❖ يكون دور الدولة في تدعيم ظهور سوق عقارية، ثم تنظيمها بأدوات لا تتدخل في اللعبة التنافسية الحرة، لأن الأمر يتعلق بالمرور من الدولة المالكة للعقار المنجزة للبناء، المؤجرة والمسيرة إلى الدولة المنظمة.

❖ الأرض، المسكن والإيجار، تعد أولا قضية من يتحصل على هذه الأموال و هذه الخدمة، ذلك أن من يتحصل على الأموال أن يقدم خدماته حسب المواصفات المطلوبة لينتظر عائد حقيقي لا إداري عاجز على استرجاع قيمة التراث العقاري.

❖ وعلى طالب السكن، أن يبذل الجهد المالي اللازم لتلبية هذه الحاجة مع ما يتلاءم مع دخله، وحسب قدرته الادخارية، التدينية وكذا النوعية وكلفة المنتج أو حسب مقدوره على الخدمة التي يطلبها⁽²⁰⁾

أما أهداف الإستراتيجية فقد :

❖ يتمثل الهدف الأسمى الإستراتيجية الوطنية لسكن في الخروج بهذا القطاع من منطق التسيير الهجين، أين تختلط فيه الوظيفة الاقتصادية بالوظيفة الاجتماعية، إلى درجة أصبح معها اليوم من المستحيل التفريق بين الوظيفتين، أو حساب تكاليف كل منهما، إلى منطق اقتصادي، يعلق وبصفة شفافة كل التحولات الاجتماعية التي تقوم بها الدولة حسب إمكاناتها لصالح الأسر الأكثر حرمانا، ولذلك ترى وزارة السكن ضرورة تحقيق أهداف فرعية أخرى.

❖ يجب على العون الاقتصادي، سواء كان طالبا أو مرقيا للسكن، أن يجد كيفية للتعبير الحر في ظروف تضمن المساواة في الحصول على المسكن، على القرض أو على الخدمات الإيجارية.

❖ إن المساهمة الإيجارية في تمويل المشروع، والمطلوبة بل المشروطة على كل طالب، تدفعه إلى اختيار و حسب إمكاناته نوعية وكلفة الأملاك أو الخدمات التي يترشح لاقتنائها، مما لا يجعل منه طالب معونة من الدولة، ولكن عونا نشطا في السوق.

❖ إن الهدف البعيد المدى يرمي إلى تصحيح العرض مع الطلب القادر على الدفع، من خلال الادخار أو القرض، أو المساعدات التي ترضى الدولة بتقديمها للوصول إلى نظام اقتصادي ذاتي التنظيم.

❖ إن الإستراتيجية الجديدة فيما يخص أحكام العرض مع الطلب تهدف إلى خلق العرض ومساعدة الطلب.

❖ إن البحث على عرض المساكن، بموجب الأسس المذكورة آنفا تتجه نحو العرض الخاص للمساكن، بما يخالف الممارسات السابقة التي كانت تفضل توجيه عرض المساكن إلى كل الجمهور⁽²¹⁾

2- المخطط الجديد لتمويل السكن في الجزائر

لقد قررت الحكومة منذ بداية سنة 1995 الشروع في إصلاح حذر لنظام تمويل السكن في إطار نظرة براجماتية تقوم على الأسس التالية:

- التمييز بين قانتين للتمويل، واحدة خاصة اجتماعية وجهة للفئات المعنية، حيث يمكن لهذا الصنف من البرامج السكنية أن يكون موضوع تمويل من ميزانية الدولة، غير أن حجم انجاز هذه المساكن يتقلص بالضرورة ولا يمكن بآية حال أن يمثل برنامج دعم لتقويض أزمة السكن.

❖ تآكل المداخل الناتجة عن سياسة، الاستقرار الاقتصادي، أدى إلى تجاوز العلاقة بين سعر السكن الاجتماعي و الدخل السنوي المتوسط بـ 10 مرات.

و من جهة أخرى، أدى الاستقطاب حول السكن الجماعي منذ سنة 1973 ظهور عدة موانع هامة نذكر منها:

❖ تمركز جل المجهودات المالية على نوع واحد من عرض المساكن.

❖ التزامات مالية جد هامة على الدولة، والتي قدرت بحوالي 07 مليارات دج إلى نهاية 1994.

❖ غياب تحديد للفئات الاجتماعية المرشحة للحصول على المساكن.

- تفضيل سياسة المسكن على سياسة السكن، بتجاهل مسألة المحيط المعيشي عند بناء السكنات.

- عدم تطابق النتائج المحصل عليها و المجهودات المبذولة.

- أظهرت مختلف أنماط التمويل التي وضعت منذ عشرينتين ونصف أن التمويل العمومي هو السائد بحكم إدراجه في الميزانية، مقصيا بذلك كل مساهمة للمواطن، خالفا بذلك ذهنية « المسعوف » أو حتى « القاصر ».

الإستراتيجية الوطنية للسكن والمخطط الجديد لتمويل السكن في الجزائر

تزامن تقديم وزارة السكن و العمران مشروع الإستراتيجية الوطنية للسكن 1996. 2000 لمجلس الوزراء للمصادقة عليه، مع الشروع في المراجعة الكلية لمنظومة التمويل السكني و هذا في 1995

1- الإستراتيجية الوطنية للسكن

يقدم مشروع وزارة السكن و العمران الأسس و الأهداف التي تمكن قطاع السكن و تبوؤه مكانته الاقتصادية والاجتماعية، فسيما يتعلق بالأسس فقد تضمنت الإستراتيجية ما يلي:

❖ اعتبار كل من الأرض، السكن، الإيجار كمنتجات أو خدمات تجارية، يخضع عرضها إلى قواعد المتاجرة في سوق مفتوحة و بطريقة مناسبة لكل المبادرات، و ذلك بتسييرهم وفق مبدأ

السنة	الدفاتر المفتوحة	الدفاتر المغلقة
1990	303309	14743
1991	307205	13940
1992	332944	14298
1993	331413	15009
1994	26785	29334

Ministère de l'habitat et d'urbanisme. Proposition de Stratégie Nationale de l'habitat. 19962000-. Alger 1995. المصدر-1

الارتفاع الأمثل من خلال تثمينهم على أساس سعر السوق. فالأوضاع المهيمنة كالاحتكار الفعلي، و الممارسات المشوشة على السوق يجب مكافحتها بهدف إرساء قواعد منافسة عادلة. ❖ يكون لهذه المنتوجات أسعار يجب معرفتها و الإعلام بها.

-تمديد الاستحقاقات المتعلقة باسترداد الفوائد والمبالغ الأصلية للقروض.

2/ و لمواجهة أخطار تسديد الديون أنشأت شركة تأمين القروض العقارية (société de garantie de crédit immobilier) وهي شركة ذات أسهم رأسمالها يقدر بـ 10000000000 دج، وتعتبر مؤسسة اقتصادية عمومية أنشأت في 5 أكتوبر 1997، وبدأت نشاطها في 1 جويلية 1998 بموجب القرار الوزاري رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 و من مهامها الرئيسية:

❖ منح ضمانات للمؤسسات المالية المقرضة.

❖ تسيير شركة القرض العقاري.

❖ مراقبة سير المؤسسات المقرضة وشمولية ومتابعة عملية القرض.

❖ معالجة كل عمليات القرض الممنوحة للمقاولين وبصفة عامة كل العمليات المالية العقارية.

❖ بالنسبة لآلية التأمين التعاضدي والمتمثل في صندوق الضمان والكفالة التعاوني للمراقبين العقاريين، يتمثل الهدف من هذا الصندوق ❖ ضمان الأموال المقدمة مسبقا من طرف الأشخاص العاديين (المشتريين) إلى المراقبين العقاريين في إطار عمليات الشراء على المخطط.

بالنسبة للصندوق الوطني للسكن الذي أنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-114 المؤرخ في 12 ماي 1991 على شكل مؤسسة عمومية تحت وصاية وزارة السكن والعمران وذلك من أجل المساعدة على الحصول على ملكية سكن، وترقية كل أشكال التمويل المتعلقة بالسكن خاصة ذات الطابع الاجتماعي منه بتدبير موارد مالية غير مرتبطة بالضرورة بالميزانية، وحتى يتماشى مع مضمون الإصلاحات التي بدأ الحديث عنها، فإنه و بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-111 المؤرخ في 18 ماي 1994 المعدل والمتمم للمرسوم الأول فإن مهامه الجديدة أصبحت على النحو التالي:

- المساهمة في تحديد سياسة تمويل السكن.

- إدارة الأسهم و المساهمات التي تقدمها الدولة لفائدة السكن.

- القيام بتدبير التمويلات المتوسطة الأجل عن طريق البنوك والمؤسسات المالية الأخرى لبرامج بناء مساكن اجتماعية.

- التكفل بكافة العمليات و الأعمال الخاصة ذات الصلة لمهامه والتي تسند لها الخزينة إليه.⁽²³⁾

بعد المصادقة على برنامج الحكومة لسنة 1997 تم تحويل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP إلى بنك للإسكان باعتباره يتدخل بصفة مطلقة ومباشرة في تمويل جميع الأنماط السكنية التي تعرفها الجزائر وهذا تماشيا مع الإصلاح الحذر الذي باشرته السلطات العمومية منذ بداية 1995.⁽²⁴⁾

ضمن هذا التصور، تكون المساهمات البنكية في مستوى 40 % من الحجم المالي اللازم للإنجازات، تبقى 60 % الأخرى وتقسم كالتالي:

2 % كحصة من مؤسسة الترقية، 2 % حصة المشتري، 2 % تتأتى عن طريق حاصل بيع السكنات، وهي في طور الإنجاز.

أما القناة الثانية، فتقوم في ظل نظام تنافسي يتوجه أساسا للأشكال الأخرى، وفي مقدمتها السكن الترقوي الذي لا يمول ألا تجاريا، والذي ينتظر من حجم انجازاته أن يكون أكثر أهمية من الأول، وبالتالي يساهم أساسا في تلبية الطلب المعبر عنه من المساكن (هذا الصنف من البرامج بقت حصته سواء كان عموميا أو خاصا مهمشة).

- تسهيل الحصول على القرض العقاري الذي يصبح منتوجا بنكيا يمكن تسويقه حسب ما بلأثم طالبه، وما يتماشى مع مصالح الزبائن وهو ما تعرضه عليهم كل البنوك التجارية.

- توسيع القرض العقاري ليأخذ الشكلين التاليين:

الشكل الأول: قروض موجهة للمؤسسات التي تمول العرض، وهذا القرض يعتبر كلاسيكيا، كما أن هذا النوع من القروض سيكون قابلا لإعادة تمويل البنوك التجارية

الشكل الثاني: قروض موجهة للمؤسسات التي تمول الطلب، ويكون نمو مثل هذه القروض أكثر بطئا، والخطر البنكي الناجم عنها أكثر أهمية وهي غير قابلة لإعادة تمويل البنوك⁽²²⁾ وهذا الشكل يطرح مجموعة من المصاعب منها:

- عدم الملائمة بين الموارد القصيرة الأجل مع توظيف الأموال الطويل الأجل، وبالتالي فإن خطر التمويل سيقبلص كثيرا وحتما من سيولة الموارد البنكية.

- إن النمو البطيء لهذا النوع من القروض، و طبيعة الزبائن عاملين قد يعرضانه لعدم سداد الديون.

- كما أن مثل هذا القرض المعروض على الخواص، يؤثر بقدر كبير على القرض الموجه إلى المؤسسات، وذلك في حالة ما إذا كان ضعف الطلب القادر أصحابه على تسديد ديونهم يقوض العرض، يرجع ضد أهداف إعادة بعث هذا النمط من التمويل.

الحلول المقترحة لتذليل صعوبات تطبيق النظام الجديد للتمويل السكني

لقد بادرت الحكومة إلى تجسيد ما سمي حينها بالإصلاح المؤسساتي للبنوك ومحيطها، والذي يهدف إلى تسهيل تدخل هذه الأخيرة في التمويل السكني.

شهدت هذه الإصلاحات ميلاد مؤسستين الأولى لإعادة التمويل الرهنى، و الثانية لضمان القروض العقارية، إضافة إلى آلية للتأمين التعاضدي ومنظمة لتسيير مساعدة الدولة في مادة السكن، وتحويل أخرى إلى بنك للسكن، هذه الهيئات تقوم بالمهام التالية:

1/ بالنسبة للاحتراز من أخطار تجميد الديون أنشأت شركة إعادة تمويل الرهون العقارية (société de refinancement hypothécaire) وهي شركة ذات أسهم تخضع للقانون الخاص ولقانون النقد والقرض، اعتمدت كمؤسسة والتسيير من طرف بنك لكونز في السداسي الأول من سنة 1998 بمساهمة الخزينة العمومية، البنوك وشركات التأمين ومن أهدافها الرئيسية:

- ترقية نظام تمويل السكن على المدى المتوسط والطويل.

- تشجيع المنافسة بين البنوك و المؤسسات المالية من أجل منح القروض السكنية.

الفترة	الدخل	الصلاحيات التي يتمتع بها المستفيد	حجم المساعدة
01	≥ مرة الحد الأدنى للأجور	إعانة مالية طول مدة القرض	450000.00
		إعفاء عن الدفع معدل الفائدة	
02	2 مرة الحد الأدنى للأجور > الدخل ≥ 3 مرة الحد الأدنى للأجور	إعانة مالية طول مدة القرض	400000.00
03	3 مرة الحد الأدنى للأجور > الدخل ≥ 4 مرة الحد الأدنى للأجور	إعانة مالية	350000.00

الصندوق الوطني للسكن، يقوم المستفيد بدفعها بأقساط جد مريحة خلال 20 سنة بحد أقصى⁽²⁵⁾

خاتمة

ما يمكن استخلاصه من هذا العرض أن قطاع السكن لم ينل عناية كافية من طرف المنظرين الجزائريين في مجال التنمية، خاصة بين 1962-1977.

فبنظرة سريعة على ما ناله القطاع من تمويل خلال مرحلة 1970-1977، يظهر أن الرصيد المالي المخصص للاستثمار في هذا القطاع ضعيف جدا، سواء من حيث الأموال المجددة في إطار المخطط الرباعي الأول (1970-1973) والتي بلغت (5.4 %) فقط من إجمالي الاستثمار، أو في إطار المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) وقد بلغت (7.5 %) من إجمالي الاستثمار.

أما عملية التمويل فقد ظلت إلى غاية 1990، تتم عن طريق الخزينة العمومية في شكل مساعدات غير نهائية بفائدة منخفضة جدا (1 %)، لمدة 40 سنة، وهو تمويل غير مرن كونه لا يستجيب إلا لمنتوج واحد وهو المسمى السكن الاجتماعي.

في بداية مرحلة الإصلاحات وانسحاب الدولة عن تمويل المشاريع السكنية، عوضها الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، في هذه المهمة في شكل احتكار (مجبور)، وبسبب فقدانه للمصداقية، ونقص التخصص في سلوكه المالي التجاري فاشلة في أداء مهامه مما آدا بالحكومة للقيام بمراجعة كلية لطرق التمويل بغية إنعاش نشاط الترقية العقارية، حيث بدأ منذ 1995، في عملية إصلاح متأنية ومدروسة لمنظومة التمويل استندت على مبدئين أساسيين:

- التمييز بين قناتين للتمويل، واحدة خاصة موجّهة لفئة المعوزة، والأخرى في ظل نظام تنافسي يتوجه أساسا للأشكال الأخرى من السكن والتي ظهرت في مرحلة الإصلاحات، على غرار السكنات التساهمية، أو لسكنات البيع عن طريق الإيجار، أو السكنات الترقية.

ويتمحور الإصلاح الذي اقترحه الإستراتيجية الجديدة حول:

- تحويل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط إلى بنك

إن هذا التنظيم الجديد لتمويل السكن يتمثل بمجال تطبيق أوسع، حيث يمتد التمويل في إطاره ليس فقط إلى إنجاز السكنات الجديدة فحسب كما كان سابقا، بل يشمل كذلك تجديد وإعادة تأهيل وتوسيع المساكن القديمة.

كما يأخذ هذا النظام أهميته إذا استتبع بتنفيذ سياسة جهوية لتمويل الترقية العقارية، تبعاً لقدرات الإيداع المحلية، وذلك حرصاً على العدالة الاجتماعية وتشجيع المناطق المجردة للإيداع.

أنصاف البرامج السكنية وطرق تمويلها في مرحلة الإصلاحات:

قبل مرحلة الإصلاحات كان العرض السكني بالنسبة للمدن يقتصر على البرامج السكنية الاجتماعية الحضرية الإيجارية الموجهة للأسر الغير قادرة على ملكية سكن، وهذا الصنف كان ممولاً بمساعدات غير نهائية من قبل الخزينة بفائدة منخفضة جداً 1 % لمدة 40 سنة، وأصبح هذا الصنف بداية من 1990 يمول من طرف الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بسعر فائدة يصل إلى 6 %.

إلى جانب هذه الصيغة كان هناك السكن الترقوي الذي حدده المرسوم رقم 86-07 الصادر في 4 مارس 1986، و هنا يقوم الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بتمويل مشاريع هذا الصنف من مدخرات زبائنه و لفائدتهم، إلا أن حصة هذه الصيغة قليلة جدا لأنها مكلفة وموجهة لذوي الدخل المحترم.

أما بالنسبة للسكن الريفي، فبعد توقف إنجاز سكنات القرى الاشتراكية التي كانت تمول مباشرة من الخزينة العمومية، شرعت الدولة و في إطار تنمية المناطق الريفية وتحفيز السكان على الاستقرار بأمكان تواجدهم، في تقديم مساعدات مالية قدرت بـ 120000 دج لإنجاز مسكن واحد ليرتفع بعد 1993 إلى 200000 دج.

أما في مرحلة الإصلاحات فقد ظهرت أنصاف سكنية حضرية جديدة موجهة عموماً لذوي الدخل المتوسط وتتمثل هذه الأنصاف في:

❖ برنامج السكنات التطورية (التساهمية)، وقد ظهرت ابتداءً من سنة 1995 بناءً على المرسوم التنفيذي رقم 94-308 الصادر في 4 أكتوبر 1994، وهذا النوع من السكن موجه لفائدة العائلات بغرض الحصول على الملكية، ويتمتع هذا النمط بكل المواصفات الأساسية للسكن، ويقوم الصندوق الوطني للسكن (CNL) بالتدخل في عملية تمويله عن طريق تقديم إعانة مالية لفائدة المستفيد وذلك حسب دخله.

وقد أعيد النظر فيما بعد فيما يتعلق بعدد الفئات المستفيدة نحو التقليل وقيمة الإعانة نحو الارتفاع.

❖ برنامج سكنات البيع عن طريق الإيجار، و قد ظهرت بمقتضى المرسوم رقم 01-105 لـ 23 أفريل 2001، وبموجب هذه الصيغة أصبح للمستفيد دور هام في تمويل مسكنه، ولقد نالت هذه الصيغة إعجاب المواطنين بما أنها تسهل لهم الاستفادة من سكنات في آجال قصيرة وبمبالغ معقولة، يدفع المستفيد في هذه الصيغة وعلى ستة مراحل ما قيمته 25 % من كلفة الإنجاز، أما 75 % الباقية و تكونها من مساعدات الدولة بواسطة

للسكن.

- مشاركة البنوك التجارية الموجودة و بشكل تدريجي في تمويل السكن.
- إنشاء صندوق للضمانات في شكل تعاضديه، و ذلك بمشاركة جميع المؤسسات المالية بغية تشجيع تمويل العقار.
- القرض العقاري الذي يجب أن يوجه للعاملين في ميدان الترقية والمدخرين المشترين.
- التجسيد الفعلي للصندوق الوطني للسكن، مما يسمح بإحياء وتحديد سياسة مساعدة وطنية، واستهداف صغار المدخرين، وتوفير الإمكانيات المالية اللازمة لتجسيد هذه السياسة.

المراجع

- 1 - عثمان فكار، تطور السكن في الوسط الريفي، رسالة دكتوراه، الجزائر 2005، 2006.
- 2 - عبد الرحمان ديلمى، دراسة في العمران، مخبر الإنسان و المدينة 2007.
- 3 - الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 41، 1998/06/10.
- 4 - وزارة السكن و العمران، تقرير حول أهم البرامج السكنية في الجزائر

من 1962 إلى 1998، الجزائر 1998.

- 5 - مجلة السكن، الصادرة عن وزارة السكن و العمران العدد 2، الجزائر 2008
- 6 - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مساهمة في مشروع الإستراتيجية الوطنية للسكن، تقرير رقم 2، أكتوبر 1995.
- 7 - المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير حول الظرف الاقتصادي و الاجتماعي، للسداسي الثاني من سنة 1999.
- 8 - الديوان الوطني للإحصاء، تقرير عن وضعيّة السكن في الجزائر، الجزائر 2008.
- 9 - Mohamed BOUTAOITAOUA.K.E, Nouveau plan de financement de logement, convergence, Revue Editée Par la Banque Extérieur d'Alger, N° 5, Juillet, Août 2000.
- 10 - N.A. BEN MAATTI, *L'Habitat du Tiers Monde, cas de l'Algérie*, SNED, Alger 1982.
- 11 - Rachid HAMIDOU, *Le Logement un defi*, OPU Alger , 1998.
- 12 - Sid BOUBEKEUR, *L'Habitat en Algérie, stratégies d'acteurs et logiques Indrustielles* O.P.U Alger 1986.
- 13 - Agence d'amélioration et du développement A.A.D.L, Guide pratique du demandeur dans le cadre de la location-vente, Alger 2003.
- 14 - Ministère de l'habitat et d'urbanisme, Guide de logement Participatif, 1999.
- 15 - Ministère de l'habitat et d'urbanisme, Proposition de Stratégie Nationale de l'habitat, 19962000-, Alger 1995.