

CREATION D'EMPLOIS ET HABITAT : REMARQUES METHODOLOGIQUES

Par : R. CHAKER
CREA / ALGER

INTRODUCTION :

La crise de l'habitat en Algérie est surtout urbaine. Les tensions se manifestent notamment à l'occasion des implantations d'unités économiques offrant des emplois et la plupart situées dans les zones urbaines ou suburbaines. Au delà de l'évidente relation existant entre l'industrialisation et l'accentuation de la crise du logement, nous voulons "résituer" le problème dans le cadre des options (ou de l'absence d'options) explicitées jusqu'à présent en matière d'Aménagement du Territoire. C'est dans ce sens que nous proposons ces quelques réflexions méthodologiques.

1 - L'apparition du problème :

On peut considérer le problème comme s'étant révélé en trois étapes en raisonnant depuis l'indépendance :

1.1. - Une étape d'équilibre apparent mais précaire de 1962 à 1969 approximativement.

Alger par exemple étant un centre précurseur en matière de crise, on a vécu sur le fameux mythe "bien vacant" (1). L'important était de créer rapidement des emplois, on pensait alors qu'en matière de logement, les disponibilités apparues avec le départ de la population européenne, étaient suffisantes pour une longue période.

1.2. - Une étape de tensions accélérées de 1970 à 1977 environ partant des grandes métropoles, la crise de l'habitat s'est généralisée peu à peu aux moyennes, puis aux petites villes de l'intérieur et ce aux rythmes des implantations industrielles. Quelques mesures partielles tenteront de mettre en place une politique de lutte contre les disparités régionales et de freinage de l'exode rural. Il s'agit des programmes spéciaux des wilayate puis de la Révolution Agraire notamment dans son volet "villages sociales".

1.3. - Une troisième étape commence depuis 78/79 avec ce que l'on pourrait appeler une prise de conscience, certes tardive, des problèmes d'ensemble dit "d'aménagement du territoire". Prise de conscience notamment au niveau des diverses autorités dont le ministère du plan qui vit ses compétences élargies à "l'aménagement du territoire". La politique de développement n'est plus seulement conçue comme une simple politique d'investissement c'est-à-dire le plus souvent d'installations d'équipements industriels mais également comme une politique de restructuration de l'espace algérien. On commence à parler des arbitrages nécessaires à opérer par le plan en matière de choix des projets notamment en ce qui concerne la fameuse concurrence sur la terre les hommes et l'eau. Au niveau du Ministère de l'Habitat, on commence à parler de zones d'habitat intégré c'est-à-dire incluant les équipements collectifs tandis que les ministères de l'industrie initient un programme de construction de logements dit "programmes industries" prévoyant au total 45.000 logements destinés au personnel des entreprises industrielles. D'une manière plus générale on peut noter la volonté maintes fois réaffirmée de changer de rythme en matière de construction d'habitat afin d'accéder dès le début des années 1980 au fameux seuil des 100.000 logements par an.

2. - Position du problème :

2.1. - Il s'agit d'un problème de développement global.

Si l'on raisonne en termes de planification, il est en effet impossible de mettre en oeuvre une planification limitée à un secteur sans prendre en compte les autres secteurs de façon explicite. Par exemple, on ne peut plus désormais parler de planification de l'habitat sans l'associer intimement à une planification de l'emploi ni sans l'inclure dans une planification plus globale de l'espace (aussi bien urbain que rural...).

Or si l'on parle de planification de l'emploi on sous-entend une planification dans la production des biens et des services, autrement dit une planification industrielle, agricole, etc...

Ainsi à l'heure actuelle, les tensions les plus graves dans le monde du travail, semblent résider dans l'absence ou la faiblesse de l'habitat à proximité des zones d'emploi et corrélativement dans les difficultés d'organisation des transports (2) (distances trop longues etc...)-

Ces tensions entraînent une surfatigue nerveuse et physique des travailleurs, de même qu'une tendance prononcée aux retards, à l'absentéisme et au "turnover". Tous ces facteurs tendent à affaiblir la productivité.

Il y a donc un rapport stratégique entre la zone d'habitat et la zone d'emploi dans le cadre de toute politique de développement.

2.2. - Le traitement du problème jusqu'à présent.

La politique de développement a surtout été jusqu'à très récemment une politique de l'investissement comme cela a été souligné lors des séminaires sur la planification tenus courant mars 1980 dans différentes régions du pays.

Cette politique a reposé sur la constitution de "banques de projets" (El Moudjahid du 30/3/80) bénéficiant pour la plupart à un nombre restreint de pôles (3) et plus généralement à l'étroite bande côtière. C'est donc sur la base d'un choix de projets que s'opère la politique de développement.

Les projets sont eux mêmes déterminés et dimensionnés en fonction des projections de la demande (4) (interne et éventuellement externe). Cette demande est elle même conditionnée par l'exiguité attribuée au marché algérien. Les objectifs de réponse à la demande entraîne un niveau de production prévisionnel lequel détermine à son tour en fonction du choix des techniques un niveau et une structure d'emploi donnés. Jusqu'à présent et en principe ce sont les techniques avancées, dites "labour-saving" qui ont le plus souvent été choisies; néanmoins, la plupart des projets, une fois installés, ont été plus fortement créateurs d'emplois que prévu, réduisant d'autant les gains de productivité espérés.

Quant à la localisation des projets, elle s'est faite au gré des études technico-économiques d'implantations (souvent confiées à des bureaux d'études étrangers...) essentiellement dans les 5 principaux pôles que sont Alger, Oran, Arzew, Annaba, Constantine et Skikda; à ce stade là, plutôt que de parler d'équilibre régional, il s'agit bien davantage d'équilibre (et éventuellement d'intégration) entre les pôles.

Certes l'action de l'instance politique a abouti à industrialiser quelques villes de l'intérieur (Sétif, Tizi-Ouzou, Saïda, etc...)

Même s'il y a lieu de voir là une décision politique en vue d'opérer (à long terme) un "recentrage" de l'Algérie vers l'intérieur voire vers les hauts plateaux, il s'agit dans presque tous les cas d'investissements provoquant eux mêmes des effets de polarisation sur une sous-métropole régionale (ex-Sétif) ou

sur une ville moyenne (ex-Saïda). En outre l'étude de la création des zones industrielles autour de ces villes (5) montre que dans la plupart des cas les unités industrielles se sont accaparées de bonnes terres, des quantités importantes d'eau et bien sûr des travailleurs au détriment de l'agriculture principalement.

Les études d'implantations privilégient en effet les critères de présence des infrastructures de transport, (routes, chemins de fer, ports ...) de réseaux d'alimentation en énergie et en eau, de proximité des sources de matières premières etc... Ces études ne prennent pratiquement pas en compte le critère de la localisation initiale de la main d'oeuvre. Les projets plutôt que d'aller vers les "bassins de main-d'oeuvre" au besoin en éclatant en petites unités vont vers les métropoles ou à défaut vers les villes moyennes concentrant le maximum d'infrastructures de tout genre.

La localisation de la force de travail est en effet considérée à priori (et à tort) comme un élément éminemment flexible.

Tout se passe donc comme si l'implantation des projets productifs était le résultat d'une "spécialisation par les facteurs" excluant... le facteur travail.

L'examen de la dotation relative en facteurs s'arrête en effet aux éléments "infrastructures, eau et énergie" sans inclure la main d'oeuvre ni au plan quantitatif ni au plan qualitatif.

La flexibilité qualitative est sensée être obtenue contractuellement par le biais de la formation réalisée dans le cadre du "Produit en mains". La flexibilité quantitative est laissée au hasard de la politique de l'habitat et de la politique des transports qui malheureusement ne suivent pas.

Seules les autorités locales se faisant en quelque sorte l'écho de leurs administrés, ont fréquemment sollicité le pouvoir central, en mettant l'accent sur l'ampleur du sous-emploi à résorber dans leurs régions respectives afin de réclamer le maximum de création d'emplois par le biais d'implantations d'unités économiques.

Pour mémoire, il faut rappeler également l'existence de programmes dit le "plein emploi" notamment dans le cadre de travaux de DRS ou de chantiers de reboisement ouverts, dans les zones rurales à fort taux de sous-emploi (ex-Aurès).

Sur le plan de l'emploi agricole, un examen des différentes statistiques (les recensements de 66 et de 77 par exemple) montre qu'il n'y a pas eu

globalement de créations d'emplois. La politique agraire (Révolution agraire, habitat rural etc...) a donc principalement consisté en une tentative de rétention de la main d'oeuvre agricole, et en un essai de freinage de l'exode rural.

Pire que cela, le peu d'efficacité démonstrative obtenue par le programme des villages socialistes, dont certains arrivaient difficilement à trouver des occupants (6) montre si besoin il en était, que "l'attraction exercée par la ville" n'est pas le seul résultat de la supériorité qualitative prêtée à l'habitat en agglomération urbaine (eau, électricité, logement en "dur").

Et ce, à fortiori lorsque qu'en fait d'habitat urbain il s'agit bien souvent hélas d'habitat précaire (pour employer l'euphémisme cher aux statisticiens) sur les marches des villes.

En fait l'exode rural a deux principales causes, bien cernées à présent :

- le sous-emploi (et la faiblesse de revenus)
- l'absence d'équipements collectifs
(santé, éducation, culture, loisirs...)

Or la quasi totalité des emplois créés sont des emplois non agricoles d'une part, et urbains d'autre part. Par ailleurs les équipements collectifs sont pour la plupart concentrés dans les agglomérations urbaines. Il est vrai, certes qu'un certain problème, se pose pour l'habitat dispersé, mais il n'est pas insoluble pour les gros villages et les bourgs ruraux.

C'est donc bien cette politique d'implantation des unités économiques dans les villes moyennes et les métropoles régionales alors même qu'aucune extension de l'habitat n'était programmée qui, en provoquant l'afflux de paysans déracinés, a donné naissance à la crise du logement urbain.

Ceci reste globalement vrai même si l'on prend en compte certains cas de villes (7) (ex : Mostaganem ou Sétif) où le développement industriel a d'abord absorbé la masse de sous employés accumulés à l'intérieur de l'agglomération et ce souvent depuis longtemps (notamment avec la guerre de libération nationale). Dans ces cas les distributions de revenus entraînés par l'industrialisation concrétisent en effet des besoins latents chez les personnes autrefois mal-logés, et chez les jeunes employés pour la première fois.

En conséquence on peut aisément résumer, en disant qu'il y a eu une forte inadéquation entre le développement de l'emploi urbain et le développement urbain lui même.

2.3. - Vers une problématique de la fixation des populations.

Pour combler les déficits du passé, le Ministère de l'habitat et incidemment quelques autres Ministères (industries, intérieurs...) privilégient, bien sûr les programmes de logements à proximité des zones d'activités.

Dans ce cas ce sont donc les zones industrielles qui auront entraîné dans leur sillage des zones d'habitat nouvelles. Bien entendu, les préoccupations productivistes ne sont pas absentes car ceci est entrepris pour résoudre les problèmes sociaux des travailleurs lesquels entravent la production et la productivité.

En revanche le ministère de la planification se situe dans une optique beaucoup plus prospective et volontariste. C'est ce qui est ressorti des séminaires sur la planification tenus tout au long du mois de mars 80.

La volonté d'attaquer les causes de l'exode rural "à la racine" apparaît à travers le souci de fixer les populations (8). Cette fixation passe par une création massive d'emplois dans les zones insuffisamment pourvues jusque là au relatif détriment des 5 wilayates du Nord fortement urbanisées (Alger, Oran, Annaba, Constantine, Blida).

Il est donc reconnu expressément que c'est l'emploi et singulièrement l'emploi non agricole qui est susceptible de fixer durablement les populations des wilayate dites défavorisées et constituées principalement par les wilayate du Sud et des hauts plateaux.

Néanmoins cette fixation des populations ne constitue pas à proprement parler une lutte contre l'exode rural. Cette fixation en effet, passe par le développement de l'urbanisation "réfléchie" dans des zones jusque là peu urbanisées afin d'y établir des activités non agricoles diversifiées.

Le Ministère de la planification envisage en effet la création de nombreuses villes nouvelles de moyenne importance notamment sur les hauts plateaux.

En effet, le poids relatif de l'emploi non agricole dans les wilayate des hauts plateaux doit passer de 10 % en 78 à 27 % à l'horizon 90 (1), tandis que la part de ces régions dans l'emploi total de la nation doit passer de 12,9 % en 78 à 20,5 % en 90. Simultanément les structures urbaines des wilayate défavorisées (essentiellement sur les hauts plateaux) doivent être développées pour accueillir

non pas 500.000 personnes selon les tendances actuelles mais 2,5 millions de personnes. En 1990 la population agricole totale ne dépasserait pas 7 millions de personnes.

Ces visions confortent celles du Ministère de l'Habitat (9) lequel prévoit que durant le plan quinquennal 80-84 l'accent sera d'emblée mis sur l'habitat urbain avec un minimum de 300.000 logements urbains à livrer contre seulement 150.000 logements ruraux. (On prévoit de lancer 590.000 logements au total). L'horizon 90 appréhendé par le Ministère de l'Habitat rejoint bien les mêmes préoccupations que le Plan puisque sur les 2 millions de logements à livrer d'ici 1990, 1,6 millions seront des logements urbains avec leurs équipements.

Plus que d'une lutte contre l'exode agricole ni même contre l'exode rural, il s'agit donc davantage d'une lutte pour une "déconcentration" des pôles ; pour un recentrage de l'Algérie vers les hauts plateaux, selon l'option avancée par le plan, mais par le biais d'une urbanisation diffuse et d'une création massive (10) d'emplois non agricoles (1 millions d'emplois au total pour le premier plan quinquennal).

Il est pour le moins permis de rester perplexe devant les problèmes que soulèvent de telles perspectives en matière de planification globale et impérative surtout au regard de l'expérience passée.

En effet, sachant que durant les années 67-78 l'habitat a été loin de pouvoir suivre l'emploi non agricole et ce dans le cadre de structures urbaines déjà bien ancrées ; il est difficile d'imaginer comment dans les dix années à venir il sera possible de maîtriser un développement urbain global de 2,5 millions d'habitants dans des zones aux conditions difficiles en réalisant simultanément un habitat intégré (comprenant les équipements collectifs) et une création massive d'emplois productifs. Ce doute est d'autant plus profond que l'on connaît la faible capacité des entreprises algériennes à conduire dans le terme des chantiers de grands ensembles (comme le montrent les malheureux exemples de Bab Ezzouar/Bordj El Kiffan).

3. - Une perspective = un aménagement du territoire authentique.

En allant au delà de la simple fixation par la création d'emploi dans les centres urbains des wilayate déshéritées ; il faut réhabiliter le concept d'activité et plus précisément de maintien et le développement de l'activité.

Plutôt que de se satisfaire d'une démarche de visionnaire concernant le redéploiement de l'armature urbaine, ne faudrait-il pas d'avantage maintenir l'emploi agricole là où il existe, et là où il est en régression (11) le remplacer par des emplois le plus près possible de la localisation initiale de la main-d'oeuvre ? Un grand nombre de ruraux possèdent déjà un logement et/ou un terrain à bâtir une simple politique d'aide et de crédit à l'auto-construction peut suffire à résoudre leur problème de logement pour le cas où ils seraient titulaires d'un emploi et d'un revenu stable. Une politique adéquate de prévention sanitaire, de ramassage scolaire, de cantines etc... peut résoudre également le problème des équipements collectifs en zone rurale de façon à peu près satisfaisante. Dans le monde rural la proximité entre la zone d'habitat et la zone d'emploi peut même encourager la renaissance d'une agriculture familiale d'appoint propre à améliorer le niveau de vie.

Suivant la tendance actuelle, c'est exactement le contraire qui se produit avec les phénomènes de migrations quotidiennes ou hebdomadaires entre les villes et les campagnes, qui entraînent inexorablement un délaissement complet des activités rurales anciennes ; ou pire que cela, on assiste en pleine crise du logement à de nombreux phénomènes de double résidence, le domicile rural devenant inoccupé l'essentiel du temps au profit d'un domicile urbain souvent "de fortune".

En résumé, pour éviter les problèmes inextricables de l'urbanisation démesurée la seule solution est de maintenir et développer au maximum l'activité en zone rurale soit par la défense et la revalorisation de l'emploi agricole soit par la défense et la revalorisation de l'emploi agricole soit par la création d'activités nouvelles principales ou complémentaires situées le plus près possible des "bassins de main-d'oeuvre". Cela signifie un développement des petites et moyennes industries, voire de l'industrie rurale, ou même du travail industriel à domicile, cela signifie également le développement de l'artisanat et du tourisme intérieur, toutes sortes de domaines où la pluri-activité est possible. Il reste bien entendu à mener des actions différenciées suivant la nature et la consistance (densité, dispersion etc..., des bassins de main-d'oeuvre : cela va de la ville surpeuplée à la zone de grand nomadisme en passant par les zones montagneuses etc...; ainsi dans le monde rural, il sera parfois aisé d'organiser un ramassage du personnel dans un rayon de 40 km par exemple pour peu qu'il y ait des voies de communication et des moyens de transport satisfaisants ; tandis que dans l'agglomération algéroise il devient impossible de respecter la ponctualité dans le monde du travail lorsque la résidence se situe au delà d'un rayon de 5 ou 6 km. Dans ce dernier cas il y a certes une action de restructuration globale de l'espace à entreprendre.

Mais plutôt que de dévitaliser les campagnes en risquant de reproduire au mieux les cités-casernes des banlieues dortoirs d'Europe, nous soutenons ici qu'il vaudrait mieux étudier davantage les conditions effectives du maintien d'au moins une moitié des algériens en habitat rural.

Il convient pour ce faire, d'adopter une politique dynamique de l'emploi où la nécessité de résorber le sous-emploi - auparavant délimité dans l'espace, en quantité et en qualité détermine le choix des projets en quantité, en localisation et en techniques utilisées.

L'emploi ne serait plus une retombée "mécanique" de l'investissement déterminée par la demande du marché, mais une donnée majeure considérée à priori dans le choix des projets et des activités.

A défaut d'une telle réorientation, si la tendance au développement de l'emploi non-agricole et urbain continue, voire même s'accélère, alors il faudra indissolublement lier la création d'emplois à la construction de logements urbains nouveaux. On doit en fait fermement admettre que chaque emploi nouveau induit inévitablement une demande nouvelle de logement. L'emploi, de préférence au mariage ou à l'âge, est en effet un critère qui devrait concrétiser automatiquement le droit au logement reconnu à chaque citoyen par les textes fondamentaux du pays, avec les prévisions d'1 million d'emplois nouveaux non agricoles et pour l'essentiel en zone urbaine durant la période du 1er plan quinquennal, face à une livraison prévisible de l'ordre de 300.000 logements urbains pour la même période, on voit donc que la crise de l'habitat urbain n'est pas en voie d'être résolue.

(1) - Selon le mot de A. BENACHENHOU et A. MAHIOU.

(2) - Cf. les migrations "quotidiennes" décrites par B. SEMMOUD et A. PRENANT articles in cahiers géographiques de l'Ouest n° 2/3 et nos propres observations sur le complexe textile de Dra Ben Khedda et le Complexe Véhicules Industriels de Rouiba.

(3) - Cf. Révolution africaine du 21 au 27 Mars 80 "Les industries industrialisantes, une greffe inadaptée "p.20".

(4) - Cf. Rapport du Ministère des Industries Légères, conseil national consultatif de la formation professionnelle "comité industries".

(5) - Cf. notamment les différents travaux (B. SEMMOUD, A. PRENANT, BOUMAZA, etc...) parus dans les Cahiers Géographiques de l'Ouest.

- (6) - A tel point qu'il a fallu procéder à des migrations inter-wilayate de Tebessa vers Annaba, de Saïda vers Oran, etc...
- (7) - Cf. les études déjà citées de A. PRENANT et B. SEMMOUD.
- (8) - Discours de Mr. A. BRAHIMI à Constantine - El-Moudjahid 19.3.80.
- (9) - Cf. Séminaire des Cadres de l'Habitat Alger 12 - 13 Février 1980.
- (10) - Cf. El-Moudjahid 27 Mars 1980 rapportant le discours de Mr. BRAHIMI tenu à Batna
- (11) - On notera que le débat sur la quantité de force de travail qui peut être absorbée par l'agriculture dans une perspective de développement est loin d'être clos.