

سياسة الإسكان واستراتيجية تفعيلها في الجزائر

د. عمران محمد

جامعة المدية

ملخص:

يشكل السكن حاجة سوسيو مجالية هامة لمختلف فئات المجتمع، بحيث يمكن أن تظهر في حالة تأزم وضعه إرهابات وتعقيدات بإمكانها أن تنال من بنية المجتمع وتطلعات أفراده . هذه الورقة تعكس جهد علمي متواضع حول تطور سياسة الإسكان في الجزائر والاستراتيجية الوطنية للإسكان التي اعتمدت في منتصف عقد التسعينات من القرن الماضي بغية تفعيل سياسته.

Résumé :

L'habitat représente un besoin socio-espace important pour les différentes catégories de la société. Il existe une possibilité d'avoir des complexités qui peuvent être développées et menacer la société ainsi les objectifs de ses membres.

Ce modeste travail reflète l'effort scientifique accomplie sur la le développement de politique d'habitat en Algérie, ainsi la stratégie nationale de l'habitat qui à été pendant la deuxième partie des années quatre-vingt dix, et cela du siècle précédent, afin de donner plus d'efficacité à cette politique.

المقدمة:

يُعدُّ السكن حاجةً اجتماعية أكثر حساسية، تتحوَّل في حالة عدم تلبينها إلى عامل يحمل إرهابات انفجار ينطوي على مخاطر همة. وبالمقابل، فإن تلبية الطلب على السكن يمكن أن تكون عاملاً محفزاً قوياً لاستقرار السكان؛ وذلك ما يُؤدِّي إلى الحد من الزحف الريفي أو إيقافه، كما يضع حداً للأوضاع التي تُنعُص حياة المواطنين.

لهذا، فإن جوهرية هذه المسألة كانت واضحة من منظور الميثاق الوطني الذي يعتبرها في إحدى مظاهرها علامة من علامات انتصار الثورة ضد البؤس، مؤكداً على " أن التوصل إلى تسوية نهائية لمشكلة السكن على مستوى كامل البلاد يتطلَّب ضبط برنامج مكثف من شأن إنجازها أن يتضمن لكل أسرة جزائرية مسكناً محترماً يتضمَّن العناصر الأساسية للراحة العصرية"⁽¹⁾.

ونحن بصدد دراسة سياسة الإسكان في الجزائر، نطرح مجموعة من الأسئلة التي من شأن الإجابة عليها الوقوف على مدى موضوعية ومنطقية المقاربة المعتمدة في هذا المجال:

- ما الذي يجعل الجزائر في حاجة إلى سياسة عامة للإسكان؟
 - هل توجد سياسة عامة أصلاً للجزائر في مجال الإسكان؟
 - هل تستجيب الممارسات السياسية الحالية في مجال الإسكان في الجزائر بفعالية لمتطلبات التنمية والاستقرار؟
 - ما هي التطوُّرات الحاصلة على مستوى هذه الممارسات؟
 - وأخيراً، ما الذي اقترحه الاستراتيجية الوطنية للسكن لجعل هذه الممارسات السياسية أكثر فعالية في التعامل مع أزمة سكن متولدة أساساً من تداخل جملة من المشاكل في آنٍ واحد على المجتمع وعلى الاقتصاد الوطني، أظهرت في المحصلة محدودية مقارنة سياسية اقتصادية لم تعد الكثير من أخطائها ونقائصها في حاجة للتذكير؟
- على ضوء ما تقدّم من تساؤلات وما تقتضيه من إجابات، سيتمُّ رصد ملامح التوجُّه نحو سياسة إسكانية أكثر جرأة وفعالية في الجزائر، من خلال منهج يجمع بين تحديد الحاجة إلى مثل هذه السياسة، وتحديد معالم السياسة الحالية ونقدها، وانتهاءً بآفاقها.

(1) جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، مركب الطباعة، الجزائر، 1976، ص 76.

وعليه فعناصر هذه المساهمة تتمثل في:

- الحاجة لسياسة الإسكان في الجزائر؛
- مكانة الإسكان في إطار السياسة الوطنية للتنمية الشاملة؛
- تطوُّر سياسة الإسكان في الجزائر بعد الاستقلال؛
- استراتيجية لتفعيل سياسة الإسكان في الجزائر.

1. الحاجة لسياسة الإسكان في الجزائر:

يُعتبر وجود سقف فوق رأس الإنسان حاجةً إنسانية حيوية تمسُّ شخصية المجتمع وأثران الفرد، ليس فقط صحياً ونفسياً بل ثقافياً واجتماعياً أيضاً؛ ولهذا شكّل السكن شغلاً لمجموع دول العالم. ورغم أن الإسكان لم يُحقّق متزلة التفويض في معظم المجتمعات وفي مقدمتها المجتمعات الغربية، إلا أن جميع الحكومات قد تحمّلت بعض المسؤولية في ضمان أن يكون لدى جميع المواطنين - بما في ذلك الفقراء - السبيل إلى مسكنٍ لائق، حتى وإن كانت سياسة الإسكان أوسع من مسألة تأمين لكل مواطن سقفاً فوق رأسه.

يقول ميلاد حنا: "إن سياسة الإسكان في أي محافظة أو مدينة لا تعدو أن تكون سياسة، أي مفهوم ورؤية، ثم تشريعات وقرارات، وأخيراً يوكل لأجهزة فنية وإدارية ومالية أمر تحويل كل ذلك إلى حدث واقعي يتمثل في إنشاء مدينة جديدة تماماً أو امتداد لمدينة قائمة أو مجاورة سكنية، أو مجتمع بشري يقدم مأوى مناسباً لفئة المستهدفين أي المنتفعين بما يتمُّ إنشاؤه، وهو أفضل ما يُسمى "عمران"⁽²⁾. كما يقول عبد الرؤوف عبد العزيز الجرداوي بأن سياسة الإسكان هي: "إرادة وتوجيهات الفعل في ميدان السكن، عبر تشريعات وآليات متبناة من لدن الحكومة التي صخّرت وسائل التدخل كالمؤسسات والجمعيات التعاونية وغيرها؛ بغية تحديد الأهداف الوطنية السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية وأيضاً العمرانية"⁽³⁾.

وكغيرها من السياسات النظامية، تحتفظ سياسة الإسكان بخصائص منها⁽⁴⁾:

(2) ميلاد حنا، أريد سكنا: مشكلة لها حل، مكتبة روزا ليوسف، القاهرة، 1978.

(3) عبد الرؤوف عبد العزيز الجرداوي، الإسكان في الكويت، منشورات شركة كاظم، الكويت، 1988، ص 11.

(4) ميلاد حنا، مرجع سابق، ص 143.

- يحتاج إنجاز برنامج سكني إلى عدة عناصر أهمها الأرض ثم المرافق، ثم يكون المسكن سلعة مركزية ومعقدة تحتاج إلى عشرات الأصناف من مواد البناء.
- تقتضي الحاجة إلى السكن وجود مخطط عمراني وفريق كامل من المهندسين المرفقيين والعمرانيين.
- الاهتمام باختيار المناطق السكنية الجديدة.
- تتحدّد سياسة الإسكان بمحددات مثل: الهجرة التي عادةً ما تضغط على واضعي سياسة الإسكان لكي يُلبّوا ويستجيبوا لاحتياجاتهم السكنية والمعيشية.

بعد هذا، وبالنسبة للجزائر، ورغم محاولات هنا وهناك في الميدان وبصورةٍ محتشمة منذ منتصف ثمانينيات القرن العشرين؛ حيث أخذت في خطواتها الرئيسية تهيئة وإعمار الريف ومحاولة إدارة الأملاك العقارية المتروكة من طرف المعمّرين في المدن، لتتطوّر فيما بعد وتدرّج ضمن مساعي التنمية الوطنية، إلا أنها كانت وما زالت في حاجة ماسة لما يجعلها قادرة على توجيه وإدارة قطاع قيل عنه يوماً: "إذا تحرك قطاع السكن تحركت معه كل القطاعات والأنشطة"، ولا ما أصبحت سياسة الإسكان جدلاً عديم الجدوى. فتأخّر أية دولة -لا سيّما تلك المعنية بأزمة السكن- عن بناء سياسة واضحة وهادفة للإسكان سيجعلها تخسر الرهان الاقتصادي والاجتماعي بخسارتها للآثار الإيجابية للمشاريع السكنية، ويزيد على انعكاساتها السلبية على مختلف أوجه الحياة فيها، وهو ما حدث ويحدث في الجزائر؛ حيث أن قطاع الإسكان لم يتطوّر إلا بنسبة 20% منذ سنة 1962 حتى سنة 1967⁽⁵⁾.

هذا، وحسب التقرير العام الذي خلّصت إليه وزارة السكن بعد دراسة مرحلة الستينات شملت قطاع السكن العام، تبين أن مجموع ما سلّم من وحدات سكنية منذ سنة 1962 إلى غاية سنة 1966 بلغ 54320 وحدة سكنية فقط، منها 37450 سكن حضري و16870 سكن ريفي⁽⁶⁾. تمّ كل هذا في ظل مرحلة شهدت غياب التخطيط وسياسة واضحة للإسكان، وبات الاعتماد على الأملاك العقارية القاعدة العامة والسبيل الوحيد لإشغال الحظيرة الوطنية.

(5) Rachid Hamidou, Le logement un défi, ENAP, Alger, 1989, p.33.

(6) وزارة السكن، التقييم العام لتسليمات السكن 1962-1966، الجزائر.

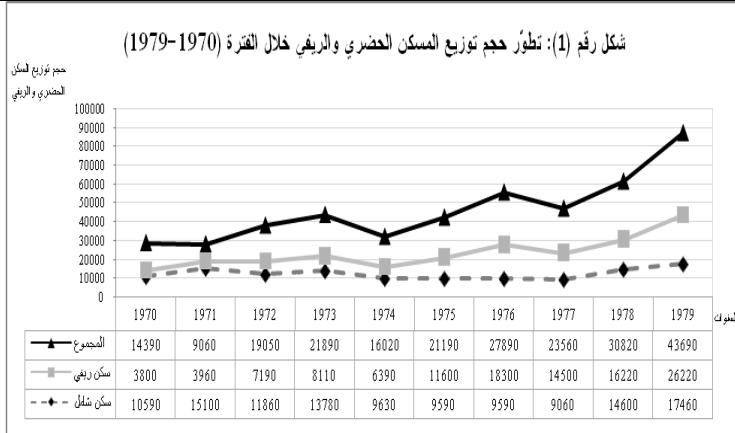
هذه الحظيرة الوطنية التي أُسّمت بالفوضى وسوء التسيير؛ لغياب تنظيم عقلاي لها وسيطرت "الذهنية الريفية" التي ألفت السكن المجاني، والتي بدورها كسّحت تطبيق سياسة كراء ناجحة، من شأنها تمويل مشاريع جديدة تُنمّي القطاع. بقيت الوضعية متّسمة بنوع من الركود والانتظار حسب تعبير بن/أشنهو إلى أن دقّ ناقوس الخطر في منتصف السبعينات، وهكذا فالمرحلة عرفت "عمراناً مستهلكاً" (Urbanisation subie) " حسب تعبير المحلّلين، غمرته الهجرات الريفية المتواصلة إلى المراكز الحضرية، وطبعته بتقاليدها الريفية، وضعية جعلت الدارسين له يتحدّثون عن: تعريف المجتمع (Ruralisation de la société)، أو التحضّر المبهم⁽⁷⁾؛ لأنه لم تصاحب هذه الوضعية أي سياسة عمرانية، أما الريف فقد بقي راكداً بالنظر إلى العمليات المحدودة التي أُبجرت. كما أن فترة السبعينات لم تكن أحسن حالاً من سابقتها، فقد خلّصت الكثير من الدراسات أن وتيرة الإنتاج لم تكن قادرة على تلبية الطلب الذي ما أنفكّ يزداد. ومن ناحية سياسة التخطيط العمراني يُلاحظ غياب شبه تام لتهيئة تأخذ على عاتقها توطين عقلاي للمشاريع. وكنظرة سريعة حول ما ناله قطاع السكن من تمويل خلال المرحلة، يُلاحظ أنه لم يستفد أكثر من 2% من الدخل الوطني، و8% من إجمالي الاستثمار، بينما هذه الحصّة في الدول الرأسمالية والاشتراكية سابقاً والتي عرفت ظروفًا مشابهة لظروف الجزائر تقريباً، خصّصت ما يُقارب 5 إلى 10% من دخلها الوطني ومن 20 إلى 30% من إجمالي الاستثمار المالي المخطط لها في إطار التنمية⁽⁸⁾؛ مما يبيّن الأهمية المعطاة للقطاع.

ولهذا لوحظ أن نمو الحظيرة الوطنية للسكن لم يتعدى حدود 1,1% سنوياً، قابله نمو ديمغرافي متزايد قدره 3,2% سنوياً، وهو ما يُفسر بدوره حجم أشغال السكن المتزايد على المستوى الوطني، 6,1% سنة 1966، و7,8% سنة 1977، وهو الحجم الأكبر على مستوى الدول المغاربية⁽⁹⁾، والشكل التالي يوضّح تواضع توزيع المساكن (237550 وحدة سكنية فقط):

(7) Fanny Colonna, La Ville au Villagé: Trasfert de Savoirs et Modèles entre ville et campagnes en Algérie, article publié in ouvrage collectif, Méthodes d'approche du Monde rurale, Alger, O.P.U, 1980, p.260.

(8) Ministère de l'habitat et de la Construction, journées d'études sur l'habitat, Alger, de 6 et 7 Mars 1978, p.8.

(9) Pierre Robert Baduel, Habitat traditionnel et polarites structurales dans l'aire Arabo-musulmane, in Annuaire d'Afrique du Nord 1986, Paris, Ed : C.N.R.S, 1988, p.p 233-234.



المصدر: الشكل من إعداد الباحث بالاستناد إلى: Nadir Abdullah Benmatti, op.cit, p. 162.

وثبَّين معطيات الشكل تذبذباً شبه مستمر في وتيرة تسليم المساكن، مع ملاحظة ارتفاع التسليم في السنتين الأخيرتين من المرحلة 1978 و1979. ورغم كثرة الحديث مع نهاية السبعينات من القرن الماضي عن ضرورة انتهاج "سياسة وطنية جريئة للإسكان" (*)، تسمح بتقليص حدة أزمة السكن ببرمجة إنجاز 100 ألف مسكن سنوياً خلال عشرية (1980-1989)، ورغم تسخير الكثير من الإمكانيات المادية والمالية، فإن الوضعية السكنية عموماً بقيت متفاقمة بسبب تواضع معدل الإنجاز حيث بلغ 55% من الحجم المتوقع، فضلاً عن الصعوبات المالية التي شهدتها الجزائر بفعل الأزمة البترولية لسنة 1986 والتي أرغمت السلطات على مراجعة الأهداف في هذا القطاع نحو أقل من النصف الذي كان مبرمجاً في إطار المخطط الخماسي الثاني (1985-1989)، وحتى الآليات التي أُدرجت في إطار إعادة الهيكلة ولا مركزية التسيير والتي كانت تهدف إلى التحكم في الأشغال، وتحقيق تغطية فضائية أحسن في المجالين الحضري والريفي عجزت عن تحقيق الأهداف. فتشخيص الوضعية وعبر الإحصائيات يُعبّر أن القطاع العام قدّم صورةً عن تفاوت هام بين الأهداف والنائج (10).

(*) جاء في اللائحة الاقتصادية الاجتماعية التي صادق عليها القانون الرابع لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد في الجزائر من 27-31 جانفي 1979 ما يلي: "إن المؤتمر إذ يؤكد أن التنمية الاشتراكية لا معنى لها إلا بالتنحسين التدريجي لمستوى معيشة الجماهير الكادحة؛ ولهذا يطالب بتطبيق سياسة وطنية... للإسكان تستهدف توفير عددٍ كافٍ من المساكن اللائقة".

(10) Mohamed Bouhaba, Le logement et la construction dans la stratégie Algérienne de développement A.A.N, Alger, 1986, p.61.

أما الإجراءات التنظيمية الكثيرة التي شهدتها مرحلة التسعينات، فقد استهدفت رفع القيود التي مسّت قطاع الإسكان بشكلٍ عام، وفي تخطيط مركزي ميّزته ممارسات مبعثرة ورؤى منعزلة عن السياق التنموي الشامل⁽¹¹⁾.

يُلاحظ من جهة أخرى أن البرامج في فترة التسعينات انطلقت في ظل حالة قاهرة ميّزتها ظروف المرحلة الصعبة، والطفرة التي أحدثتها التحوُّل من التخطيط الإلزامي إلى نظام تضبطه آليات اقتصاد السوق؛ ولهذا كان من الصعب في هذه المرحلة تدارك الوضعية وتخفيف العجز الذي وصل إلى حدود 1,2 مليون مسكن، وإنجاز 2 مليون مسكن بوتيرة 300 ألف مسكن سنوياً إلى غاية سنة 2000، والصعب جداً التوصل لجعل الحصول على المسكن أمراً ممكناً، خاصة وأن سعره يرتفع يوماً بعد يوم بسبب ارتفاع أسعار مواد البناء والطلب الذي تضعف قدرته أيضاً يوماً بعد يوم.

أما مسألة إبطاء الحياة للمواطن، فلقد أضحى من الضرورة أن يبذل جهداً لإعادة الاعتبار لـ 800 ألف مسكن. فالمساحة المسكونة من قبل كل شخص لا تتجاوز 8م²، بينما المعيار الدولي المقبول هو 14م² لكل شخص، والمعيار المفروض هو 10م² لكل شخص، بينما نوعية الحياة الجماعية من خلال إنجاز أحياء إيواء في غالب الأحيان هي أقرب لـ "المحتشدات" صعبة جداً وتدعو للتدخل السريع⁽¹²⁾.

كما وُصفت أحياء السكن الهش عبر مختلف وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية كملاجئ الفوضى والتعفن؛ لعدم توفرها على أدنى مقومات الصحة والعيش البسيط. هذا النوع من المساكن هو اليوم في توسُّع أكثر في ضواحي المدن وفي وسطها أحياناً. فمن 185 ألف مسكن هش أحصي سنة 1966، فإن العدد تطوّر إلى 381859 مسكن هش سنة 2008، أي ما يعادل زيادةً تقدر بـ 2,9% تقريباً⁽¹³⁾.

(11) عثمان فكار، تطوّر السكن في الوسط الريفي: دراسة سوسيو-مجالية للمجال السكني: منطقة بني ورتيلان شمال غرب سطيف (القبائل الصغرى)، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة الجزائر، ج1، 2005. ص 58.

(12) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مساهمة في مشروع الاستراتيجية الوطنية للسكن أكثر 2001، الجزائر، 2005، ص 11.

(13) وزارة السكن والعمران، مجلة السكن، الجزائر، ط2، 2009، ص 4.

وكحصيلة عامة، صحيح أنه بالمقارنة بين العشرينات المتعاقبة يُلاحظ للوهلة الأولى أن التسليم الإجمالي يميل إلى الارتفاع منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، لكن عجزاً سكنياً يُقدر بـ 300 ألف مسكن سنة 1966 و1,2 مليون مسكن سنة 2008 حسب الإحصاء العام لسنة 2008، وحظيرة وطنية أصبحت تُقدم للملاحظ وعلى الفور حالة عامة لتدهور المحيط العمراني، ولظروف معيشية تتجاوزها الأحداث خاصة حالة الاكتظاظ مع ما تبعه من استغلال لقبوات العمارات (Les Caves) وسطوحها (Les Terrasses)، واتخاذها من مجرد ملاجئ ظرفية إلى مساكن دائمة، ووجود سوق عقارية إيجارية لم يكن لها أي دور محقق بسبب عدم تجاوز نشاطها 15%، وهذا خلافاً لما هو سائد في الدول المغاربية (تونس والمغرب)⁽¹⁴⁾. هذه المعطيات - وغيرها كثير - تدفع بقوة لإثارة تساؤلاتٍ عن السياسات التي اتُهجت حيال قضايا القطاع منذ الاستقلال وإلى اليوم، وعن المكانة الحقيقية التي حظي بها قطاع السكن في إطار السياسة الوطنية للتنمية الشاملة.

2. مكانة الإسكان في إطار السياسة الوطنية للتنمية الشاملة:

لقد حملت الكتابات الخُطب الرسمية المتعلقة بالإسكان والمدينة عناصر واعدة عن نوعية الحياة وإطارها، إلا أن ذلك كان مجرد تعبير عن إرادة حسنة كونها ما اندرجت إلا نادراً في عامل الوقت، وهو العامل الذي يسمح للنسيج العمراني والريفي التكيّف مع التطوّرات الظرفية وضمان انتقالها دون مجاهدة. كما أنّها ما تدرجت إلا نادراً في الإقليم بما يسمح لها سيراً ذاتياً وحيوية خاضعة لمواردها وخصوصياتها، وهو ما يُنظر له على أنه عاملٌ إيجابي وعائق في الوقت نفسه؛ الأمر الذي يجد بعض إجاباته أصلاً في النظرة الرسمية لهذا القطاع الاقتصادي الاجتماعي.

وفي تفصيل هذا، وعلى مستوى المكانة، ومع الاعتراف بالظروف الصعبة التي انطلقت فيها عملية التنمية بصفة عامة بعد الاستقلال، فإن شيوع ما أسماه العديد من الباحثين بـ " وهم الأملاك العقارية (Le mythe des biens vacants) في منتصف الستينات، أدّى إلى التغاضي عن القطاع باعتباره قطاعاً اجتماعياً لا يطرح أي ضغط، مقدماً انطباعاً خاطئاً حول سياسة الإسكان في الجزائر حسب "عبد اللطيف بن أشنهو"⁽¹⁵⁾؛ الأمر الذي جعل قطاع السكن لا يحظى

(14) عثمان فكار، مرجع سابق، ص 138.

(15) Abdelatif Benachenho, La question de logement à Alger, O.P.U, Alger, 1976, p.60.

إلا بمرتبة متدنية في سلم أولويات المنظرين في الجزائر. حيث مثل هذا القطاع الأب الفقير في الميزانيات العامة طيلة الفترة الأولى لمرحلة التخطيط المركزي للاقتصاد (1967-1977)⁽¹⁶⁾، فمع تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) أُسند للقطاع ما يُعادل نسبة 3,7% من إجمالي التمويل العام، وقطاع إنجاز المساكن العمومية باعتباره قطاعاً جديداً لم يكن بمقدوره التكفل بمهامه. أما مرحلة السبعينات التي تميّزت بدخول المخططين الرباعي الأول (1970-1973) والرباعي الثاني (1974-1977) حيز التنفيذ، تمّ التأكيد فيها على أن مسألة السكن ستُطرح في إطار منظم يتدرّج ضمن سياسة جديدة للتهيئة العمرانية⁽¹⁷⁾.

وقد نال القطاع في المخطط الرباعي الأول نسبة 5% من إجمالي الاستثمار، أي ما يُعادل 27740 دج، نسبة تضاعفت بثلاث مرات عن المخطط السابق، ولكن واقعياً كانت ضعيفة مقارنةً مع النسبة المالية المخصصة لقطاعاتٍ أخرى، خاصةً قطاع الصناعة 45%. أما بالنسبة للمخطط الرباعي الثاني، وكما ورد في محاوره الكبرى، فقد خُصّص غلافٌ مالي بنسبة 7,5% من إجمالي الاستثمار، وقد تمّ التأكيد فيه على تعميم المناطق الريفية في إطار البرامج الجهوية، وهذا عن طريق إنجاز مشروع القرى الفلاحية الاشتراكية التي ستُعطي للمجال الريفي عمراً متميزاً⁽¹⁸⁾. وفي المحصلة، فإن مرحلة السبعينات شهدت تطوراً ملحوظاً في مكانة قطاع السكن بالمقارنة مع الفترة السابقة لها، وكانت بمثابة هبة ظروفٍ معينة لانطلاق سياسة الإسكان يمكن التحكّم فيها تدريجياً.

أما مرحلة الثمانينات التي أُدرجت فيها آليات تنظيمية وتمويلية جديدة من شأنها تحديد الجهاز الإنتاجي، فقد تأكّد فيها أن قطاع البناء يشمل سداً للتنمية، وعملاً من عوامل التهيئة العمرانية.

هذا الاهتمام أكّدت عليه قرارات اللجنة المركزية للحزب من خلال تقرير حول السكن في ديسمبر 1979 على جعل قطاع الإسكان أولوية الأولويات، وهو اهتمامٌ تجسّد ضمن برنامج

(16) Nadir Abdellah Benmatti, L'habitat du tiers monde, cas de l'Algérie Alger, Ed SNED, Alger, 1982, p.156.

(17) Ibid, p.157.

(18) "ملف وثائقي حول السكن"، مجلة الفكر القانوني، دورية تصدر عن اتحاد الحقوقيين الجزائريين، العدد 1، نوفمبر 1984،

طموح تضمّنه المخطط الخماسي الأول (1980-1984) جعل حصة القطاع مالياً ما يُمثّل 15% من مجموع نفقات الاستثمار العام؛ ليحتلّ القطاع بها المرتبة الثانية بعد قطاع الصناعة.

جدول رقم (1): مشاريع إنجاز المخطط الخماسي الأول (1980-1984) القطاع العام
(الوحدة: ألف وحدة سكنية)

التعيين	سكن حضري	سكن ريفي	المجموع
ما تبقى في طريق الإنجاز إلى غاية 31 ديسمبر 1979	111	54	165
انطلاق في تنفيذ ما تبقى إلى غاية 31 ديسمبر 1979	114	50	164
البرامج الجديدة	300	140	440
تسليم إجمالي متوقّع	300	150	450
ما بقي إنجاز إلى ما بعد سنة 1984	225	94	319

المصدر: التقرير العام للمخطط الخماسي الثاني (1985-1989).

تُوضح الأرقام المقدمة أعلاه إعطاء أهمية أكثر للقطاع مقارنةً بالعشرينيتين السابقتين، وما يُعزّز هذا الاهتمام المتزايد بالقطاع إسناد - ولأول مرة - مهمة التهيئة العمرانية لوزارة التخطيط والتهيئة العمرانية سنة 1980، كما أُسّست سنة 1981 الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية (A.N.A.T).

ثم جاء المخطط الخماسي الثاني (1985-1989) ليتدارك العجز الذي عرفته الفترة الأولى للثمانينات، وقد حُصّص مبلغ 76 مليار دينار جزائري كاعتمادات دفع، أي ما يُعادل 40% من إجمالي الاستثمار، مع توقّع تسليم 542 ألف مسكن⁽¹⁹⁾، ويبقى القطاع محتلاً المرتبة الثانية بعد الصناعة، إلا أنه أقل طموحاً من المخطط السابق.

عموماً، وإذا كانت الوضعية الصعبة التي عرفتها المنظومة الاقتصادية والاجتماعية في فترة الثمانينات لا تسمح بكل ما تحمله طموحات الحكومة لتلبية الحاجات الاجتماعية الأساسية للمجتمع، فإن ازدياد الاهتمام بقطاع الإسكان في مرحلة السبعينات والثمانينات فرضتها وضعية القطاع كما بدا من خلال قدر البيانات والتي أعطت صورةً عن الاختلالات التي ما فتئت تزداد،

(19) Rachid Sidi Boumediene, « La recherche urbaine en Algérie: un état de la question », Revue Urbama, N° 365, Tours, juillet, p.24.

حتى بدا مع نهاية فترة الثمانينات أنه من الواقعي والمنطقي الحديث استحالة احتواء كامل لأزمة السكن في الجزائر.

وقد اكتسبت هذه المكانة طابعاً مميّزاً في مرحلة التسعينات، فظهرت من خلال محاولة تصويب وضعية القطاع في إطار تصوّر جديد اقتضته آليات نظام اقتصاد السوق الذي استقرّت عليه إرادة السلطة العمومية للبلاد، إذ استحدثت آليات تشريعية من شأنها إحداث قطيعة مع النظام التشريعي السابق فيما كان يتميّز بارتكاز شبه كامل على الدولة كصاحبة قرار في كل ما له صلة بتخصيص الموارد والاضطلاع بالمشاريع بصفة عامة، إجراءات كانت في مجملها تستهدف رفع القيود التي مسّت القطاع، وفي تخطيط مركزي ميّزته ممارسات مبعثرة، ورؤى منعزلة عن السياق التنموي الشامل⁽²⁰⁾، وهكذا رُصد لقطاع السكن الحضري في عشرية التسعينات ما قدره 280731 مليار دينار جزائري، وهو رقمٌ رغم ضخامته يبقى متواضعاً جداً بالنظر لحجم الاحتياجات في هذا المجال. ولهذا يمكن اختصار ما تميّزت به النظرة الرسمية لهذا القطاع الحيوي من خلال الخصائص التالية⁽²¹⁾:

- الدور الحاسم والمهيمن للدولة، باعتبارها المموّن الأول للسكن، وهذا على صعيد مجمل حلقات الإنتاج كالعقار، التمويل، الإنجاز والتسيير.
- الأسبقية شبه المطلقة الممنوحة للسكن الاجتماعي على حساب أشكال الترقية الأخرى، لا سيّما السكن الموجّه للفئات ذوات الدخل المتوسط، والبناء الذاتي الذي شقّ طريقه بمساهمته في عرض المساكن في شكل نسب تتراوح من 40% إلى 60%.
- نتج عن الميزتين السابقتين تطوّر شبه مطلق للمعرض العمومي للسكن منع الأشكال الأخرى للعروض السكنية من الظهور والمنافسة.

3. تطوّر سياسة الإسكان في الجزائر بعد الاستقلال:

الأمر هنا يتعلّق بسياسة العقار وسياسة تمويل للمشاريع السكنية وإنتاج وتسيير العقار السكني.

(20) عثمان فكار، مرجع سابق، ص 156.

(21) ماري أنجليك سلاي، عوامة التقدير حول الجزائر، الآلية الافريقية للتقييم من قبل النظراء- قمة كندا، 2 جويلية 2007.

أ. العقار والترقية العقارية:

يرجع تاريخ بداية تنظيم العقار الذي يُشكل أساس النشاط الإسكاني في الجزائر إلى سنة 1971، عندما شرعت الدولة في سياسة الثورة الزراعية، ليتمّ إقرار نظام عقاري سنة 1974 بموجب المرسوم رقم 24/74 الذي أسس لاحتكار البلدية للأرض المبنية، وإدراجها ضمن أملاكها مع دفع تعويض إلى ملاكها.

هذا الاحتكار تأسّس على ثلاثية: تأمين لكل فائض من الأراضي (يسحب على أساس إداري موحد على مستوى كل الإقليم)، ومنع كل الصفقات العقارية بين الغير للأسلاك العمومية لصالح البلديات، وأخيراً يتمّ البيع بتكلفة محسوبة إدارياً دون الاعتماد على القيمة الحقيقية.

أما مهمة الترقية العقارية، فقد كانت وإلى غاية الثمانينات مخصّصة لدواوين الترقية والتسيير العقاري (OPGI)، وقد انترعت منها مهمة الإشراف على المشروع، رغم أن ذلك جوهر نشاط الترقية، وكان الديوان الوطني للسكن العائلي (ONLM) مكلفاً بإنتاج سكن الترقية على أن أثره كان محدوداً جداً، وقد عوّض هويته الشركة العقارية الجزائرية (CIA).

وبجانب هذه الأطراف، تمّ سنة 1976 البناء الذاتي، وظلّت النتائج ضئيلة وغير مقنعة؛ بسبب أن الترقية العقارية الخاصة لم تتطوّر عملياً، وأن الترقية العقارية العمومية هي الوحيدة التي عرفت بعض الإنجازات.

ب. سياسة تمويل مشاريع الإسكان:

رغم تواجد ثلاثة برامج سكنية في فترة ما قبل الإصلاحات، إلا أن الأسقية بقيت ممنوحة للسكن المسمى "اجتماعي" الموجه للفتات الفقيرة على حساب السكن الترقوي، الذي كان يمول من طرف الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط من مدخرات المواطنين، والسكن الريفي بتمويل عمومي لكل المشاريع السكنية ومصادر كلها من الميزانية.

بقيت هذه السياسة ذات الطابع الإداري منتهجة أكثر من ثلاث عقود، فإلى غاية تاريخ تطبيق الإصلاحات بقي السكن الذي كان حق اكتسابه من طرف المواطن مكرساً في ذلك للحكم أو قاعدة دستورية وممولاً ومقرراً ضمن ميزانيتها في شكل أموال ضائعة وغير مستردة.

أما السكن الريفي فقد عرفت سياسة تمويله ثلاث مراحل (22):

- ☞ قبل سنة 1987: حيث كانت الدولة تُمول السكن الريفي كلية (منها القرى الاشتراكية).
- ☞ من سنة 1987 إلى غاية سنة 1989: أصبح تمويل السكن الريفي مختلطاً ومضموناً في حدود 11 ألف دينار جزائري مساعدة هائية، 56 ألف دينار جزائري مساعدة مؤقتة.
- ☞ ابتداءً من سنة 1990: ارتفعت قيمة المساعدة من 120 ألف إلى 150 ألف دينار جزائري، وهي مساعدة هائية.

سياسة تأكدت محدوديتها بسبب:

- جمود صبيح جلب الموارد المالية التي كان أمر استعمالها خاضعاً لقواعد التخطيط المركزي.
- تواضع مداخيل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط الذي كان دوره تمويل المشاريع السكنية والترقوية بسبب فقدانه لمصاديقه لأسباب كثيرة منها المدخر لديه ليس هو بالضرورة المستفيد من المساكن الممولة من طرف الصندوق.

جدول رقم (2): تراجع فتح دفاتر التوفير لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط

السنة	الدفاتر المفتوحة	الدفاتر المعلقة
1990	303309	14743
1994	26785	29334
1997	26800	29003
2000	30015	29558

المصدر: Caisse Nationale d'épargne et de prévoyance, Les 40 ans de la CNEP-Banque, Alger 2004, p.137

- لهذه الأسباب وغيرها، قرّرت الحكومة ومنذ سنة 1997 الشروع في إصلاح حذر لنمط تمويل المشاريع السكنية يقوم على:
- التمييز بين قناتين للتمويل، واحدة اجتماعية، والأخرى في ظل تنافسي، والعالي الدخل يتجه أساساً للأشكال الأخرى من البرامج السكنية مراعاةً لقدرته الشرائية الجيدة.
 - تنوع منتجات الادخار.

(22) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 34.

وبدايةً من هذا التاريخ، أصبح الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بنكاً للسكن، أي بنكاً متخصصاً في سياسة الإسكان.

ج. إنتاج المساكن وتسييرها في الجزائر:

وتتمُّ بالترقية العقارية للبناء والأراضي، وإنجاز المساكن بالنسبة للمهمة الأولى فقد جاء المرسوم المؤرَّخ في 6 ماي سنة 1966 محدداً كفاءات تسيير أملاك الدولة، سواءً تلك التي تركها المعمرون (الأملاك الشاغرة)، أو تلك التي أُبْحِزَتْ بعد الاستقلال. ورغم صدور المرسوم المؤرَّخ في 23 أكتوبر سنة 1976 الذي نصَّ على إنشاء نظام تعاوني الذي أتاح متيحاً فرصة للمواطن لبناء مسكنه، إلا أن عملية الترقية العقارية بقيت محتكرة من طرف الدولة سواءً تعلق الأمر بالبناء أو التسيير للحظيرة العقارية⁽²³⁾، وقد حرمت التناقضات الداخلية التي تضمنها القانون العقاري الصادر بمرسوم رقم 03/93 المؤرَّخ في 01 مارس 1993 الأشكال الخاصة للترقية من أية مساهمة حقيقية. كما لوحظ أيضاً أنه ما جعل من مهمة الترقية العقارية نشاطاً اقتصادياً، وما تركزت مهمة الترقية العقارية فيه كمهمة ذات آفاق نمو حقيقية، فالعامل في ميدان الترقية في هذا القانون ما هو إلا مكتب⁽²⁴⁾.

أما المهمة الثانية المتعلقة بإنجاز المساكن فقد مُنحت منذ السبعينات إلى وسائل إنجاز عمومية التي كان عددها 354 في نهاية سنة 1977، منها 27 مؤسسة وطنية كبيرة، ليرتفع هذا العدد إلى 600 مؤسسة في مطلع التسعينات تشغل 266 ألف عامل من أصل 332 ألف عامل في قطاع البناء، هذا العدد من العمال أصبح عبئاً على هذه المؤسسات، فمثلاً حصة الآجور التي كان لابد وأن تكون في حدود 30 و35% وهي معايير مقبولة دولياً في قطاع البناء، هي في مؤسسة عمومية في حدود 75% وتتجاوز أحياناً 100%، ولهذا فإن مؤسسات لا تستطيع دفع أجور عمالها وتتعامل مع سوق مواد البناء تضاعفت أسعار المواد الأساسية فيه إلى حد لا يُطاق، تدخل بالضرورة حالة اللامبالاة تجاه مشاريع الإسكان التي برمجتها الدولة، بل أصبح أمر تطهيرها مالياً ضرورياً مهماً كان ذلك مكلفاً.

(23) Nadir Abdellah, op.cit, p.15.

(24) عثمان فكاز، مرجع سابق، ص 121.

د. تسيير المساكن:

إن الحديث في هذا الشأن ينصب على الإيجار للملكية المشتركة. فبالنسبة للإيجار الذي يُؤدّي وظيفتين، فهو يسمح للملاك بتغطية مصاريف العقار وانتشار وتحقيق هامش من الربح، أو من جهة ثانية يُمثل بالنسبة للمستأجر ثمن حق الاستفادة من المسكن الذي فيه يكون في حالة الأزمة وفي غياب القوانين مرتفع السعر.

ويختلف الإيجار في الجزائر حسب طبيعة ملكية المساكن:

☞ **إيجار المساكن التابعة للقطاع العام:** والذي يميز من أسعارها بأنها إدارية في محطة هذا السعر الذي حدّده قانون 1963 على أساس عمر المسكن⁽²⁵⁾. هذه الإيجارات لا تُعبر بالمرّة عن حقيقة تكلفة إنجاز المسكن، فالإيجار بمقدار 25 دج للمتر المربع فقط يُعتبر بعيداً جداً عن واقع تكلفة إنجاز صيانة المسكن. ورغم إصلاحات مست عملية تسيير أملاك الدولة وعلى غاية نهاية التسعينات، فإن سياسة الكراء ما زالت مطبقة بشكل إداري وتكلف الخزينة العمومية 6 مليار دينار جزائري سنوياً، كما أن نسبة تحصيل مقابل الإيجار مع بساطته يبقى ضعيفاً لا يتجاوز 38% لغاية 2004. إيجار المساكن الخاصة وهو حدث منذ صدور الأمر المؤرّخ في سبتمبر سنة 1975. بموجب العقد الموقع من طرف المتعاقدين، إلا أن ثقافة الكراء في الجزائر بقيت محدودة بسبب هواجس ومعارف لدى المالكين من عدم التزام المستأجرين ببنود الاتفاق المبرم معهم⁽²⁶⁾.

☞ **الملكية المشتركة:** حيث شكّل قانون رقم 10/81 المؤرّخ في 07 فيفري 1981 المتضمّن التنازل عن أملاك الدولة مصدر نمو شكل الملكية المشتركة للعقار السكني والتي وصلت ما يقرب من 72% من مجموع المساكن التي أنجزت. بمجهود عمومي، لكن يبقى أمر المسؤولية في تسيير الملكية المشتركة غير واضح، وحتى البلديات التي كان عليها القيام بدور في هذا المجال لم تستفد مما يساعدها على الاضطلاع بهذا الدور. وكانت لهذه السياسة نتائج سلبية كبيرة منها سبب تواضع بدل الإيجار المطبق طيلة عقود وبسببه تأخرت حصيلتها استحالة أمر إعادة استثمار المال المستثمر في إنجاز تلك المساكن مما يدعو باستمرار الدولة لبذل جهود إضافية لتمويل المشاريع الإسكانية الجديدة.

(25) Nadir Abdellah Benmatti, op.cit, p.249.

(26) Ibid, p.250.

4. استراتيجية لتفعيل سياسة الإسكان في الجزائر:

لا يختلف اثنان أن استمرار التعاطي مع قضايا قطاع حساس مثل قطاع السكن من خلال ممارسات هي ردة فعل أكثر مما هي سياسة وطنية حقيقية ناجحة عن دراسات على درجة عالية من الواقعية والموضوعية، من شأنه أن يؤدي وباستمرار إلى تردي أوضاع هذا القطاع، ولهذا وسعيًا منها لتفعيل سياسة الجزائر في هذا الميدان تقدمت الوزارة الوصية إلى مجلس الوزراء في أكتوبر سنة 1995 بمشروع استراتيجية تضمّنت أسس وأهداف واستراتيجية تغيير تستجيب حسب أوضاعها لمقتضيات نظام اقتصاد السوق الذي شرع في الالتزام بآلياته منذ بداية التسعينات من القرن الماضي، وتمكّن سياسة إدارة القطاع من تحقيق أهدافها.

أ. أسس الإستراتيجية الوطنية للسكن:

هذه الأسس وإن أقرّت الطابع الاجتماعي للسكن، من خلال مختلف الأدوار والخدمات التي يمنحها، فإنها ركّزت على ضرورة تحقّق الكثير من المميّزات الأخرى لمُنْتَجِ السكن، لا سيّما التجارية منها⁽²⁷⁾:

- اعتبار كل من الأرض، المسكن، الإيجار كمنتجاتٍ أو خدماتٍ تجارية، يخضع عرضها إلى قواعد المتاجرة في سوقٍ مفتوحة وبطريقة مناسبة لكل المبادرات، وذلك بتسييرهم وفق مبدأ الانتفاع الأمثل، من خلال تامينهم على أساس سعر السوق. فالأوضاع المهيمنة كالاحتكار الفعلي، والممارسات المشوّشة على السوق يجب مكافحتها بهدف إرساء قواعد منافسة عادلة.
- يجب أن تكون لهذه المنتجات أسعارٌ محدّدة وبعيدة عن كل غموضٍ أو فوضى، كما يجب أن يتمّ الإعلان عنها أيضاً.
- يكون دور الدولة في تدعيم ظهور سوق عقارية للبنيات، ثم تنظيمها بأدوات لتدخل في اللعبة التنافسية الحرة؛ لأن الأمر يتعلّق بالمرور من الدولة المالكة للعقار، المنجزة للبناء، المؤجّرة والمُسَيّرة، إلى الدولة المنظّمة والمساهمة والمراقبة لحركية وانتظامية السوق العقارية الجديدة.

(27) وزارة السكن والعمران، الاستراتيجية الوطنية للسكن 1996-2000، وزارة السكن والعمران، الجزائر، 1995، ص 3.

- الأرض، المسكن والإيجار، تُعدُّ أولاً قضية من يتحصَّل على هذه الأموال وهذه الخدمة؛ ذلك أنه من يتحصَّل على الأموال عليه أن يُقدِّم خدماته حسب المواصفات المطلوبة؛ لينتظر عائداً حقيقياً 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 والتدنيئية، وكذا النوعية وتكلفة المنتج العقاري، أو حسب قدرته على الخدمة التي يطلبها.

ولكن إن كان هذا يستجيب بشكل مقبول لمقتضيات دخول هذا المجال وانسجامه مع آليات اقتصاد السوق، فإنه من جانب آخر هو فرض أمر واقع على المواطنين ذوي الدخل الضعيف. فارتفاع أسعار المساكن مع تدنِّي مداخيل الأسر، وتراجع القدرة الشرائية للأجراء أصبح مصدراً لتوسيع دائرة الإقصاء لأسر عديدة من شراء سكنهم بعد أن كانت من المرشحة لذلك في ظل الأوضاع الاقتصادية السابقة.

ب. أهداف الإستراتيجية الوطنية للسكن:

- هناك هدفان رئيسيان سعت الإستراتيجية الوطنية للسكن الوصول إليهما يتمثلان في⁽²⁸⁾:
- السعي لإخراج قطاع السكن من منطق التسيير المهجين، أين ترتبط وتختلط فيه الوظيفة الاقتصادية بالوظيفة الاجتماعية إلى منطق اقتصادي، يتم فيه تحديد وبصفة شفافة كل المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة حسب إمكاناتها لصالح الأسر الأكثر حرماناً. ولتحقيق ذلك ترى الوزارة الوصية ضرورة توفير ما يلي⁽²⁹⁾:
 - يجب على العون الاقتصادي، سواءً كان طالباً أو مُرقياً للسكن، أن يجد كيفية للتعبير الحر في ظروف تضمن المساواة في الحصول على السكن، على القرض، أو على الخدمات الإيجارية.
 - إن المساهمة الإيجابية في تمويل المشروع والمطلوبة - بل المشروطة على كل طالب للسكن - تدفعه إلى اختيار - حسب إمكانيته - نوعية وتكلفة الأملاك أو الخدمات التي يترشَّح لاقتنائها؛ مما لا يجعل منه طالباً معونة من الدولة، بل عوناً نشطاً في السوق.

⁽²⁸⁾ وزارة السكن والعمران، الاستراتيجية الوطنية للسكن 1996-2000، مرجع سابق، ص 5.

(2) نفس المرجع السابق، ص 6.

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

وبهذا فإن الإستراتيجية فيما يخص إحكام العرض مع الطلب هي تهدف إلى خلق العرض ومساعدة الطالب الذي يتم مستقبلاً من خلال الهيئات التابعة للدولة وفي مقدمتها الصندوق الوطني للسكن.

ج. إستراتيجية التغيير:

إن أسس وأهداف السياسة الاقتصادية للسكن كما قدّمتها الاستراتيجية تساعد على توضيح النهج الواجب اتخاذه. "في رأينا يمكن أن يسمح هذا النهج بتوضيح الاستراتيجية المراد تطويرها من خلال القطاع للعبور من النظام القديم (سياسة الواقع) المعدة والموضوعة والمسيرة من طرف الدولة لوحدها تقريباً، وامتدادها نحو نظام مفتوح على كل المبادرات، أين تتخلى الدولة عن تسيير برامج السكن منذ تصوّرها إلى غاية توزيعها؛ وهذا ما يساعد الأسواق بوضع تدابير صارمة ولازمة"⁽³⁰⁾.

من الواضح أن هذه الإستراتيجية تستند على عناصر التغيير في محيط الاقتصاد الكلي وبداخل القطاع، عن طريق وضع الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة منذ سنة 1990 في البلاد موضع التنفيذ في ظرف جديد يصبح الوضع التدرجي لأسواق العقار، السكن، الإيجار وضعاً طبيعياً يحل محل السياسة المركزية، طوعية وسخية لكن جد مكلفة، بينما إمكانيات الدولة تنحصر نحو التقلص شيئاً فشيئاً...؛ لأن القفز من نظام لآخر لا يمكن تصوّره مع الاحتفاظ بالأحكام والإجراءات القديمة والمتعلقة بالمنطق القديم لبلوغ التحوّلات اللازمة، بل من اللائق وفي كل حالة⁽³¹⁾ من هذه التنبيه بما، وخصوصاً تحديد تاريخ لكل عنصر قديم يهدف انتهاءه أو اختفائه أو تحويله وهي شروط:

- التنسيق مع العديد من القطاعات الخاصة بالسكن.

- وضع برنامج عمل للقطاعات بصفة متقابلة.

(30) نفس المرجع السابق، ص 10.

(31) نفس المرجع السابق، ص 11.

- تحديد آجال الانتهاء من العمليات، وتعيين مواطن النقد الواجب تحديدها مسبقاً.
- أن يتحمل كل طرف مسؤوليته فيما يعنيه (من مواطن النقد).

فالأزمة السكنية حسب منظور الإستراتيجية ما هي إلا بلورة للعديد من الصعوبات التي كثيراً ما تجدد ميلادها في القطاعات الأخرى، وباعتبار المسكن محل تداخل كل هذه الصعوبات، يُعدُّ السكن المؤثر للحالة الاقتصادية الوطنية وشلله الوظيفي.

د. وجهة نظر نقدية في الإستراتيجية الوطنية للسكن:

تُجمع مختلف الدراسات التي تناولت أزمة السكن في الجزائر على الطابع المعقّد الذي تعرفه وضعية القطاع والتي أوشكت في كثير من المرات أن تُحلَّ بنموذج التنمية برؤيته. وقد استطاعت الإستراتيجية المقدّمة من طرف وزارة السكن قراءة الوضع، لكن الوصفة التي قدّمته هذه الوثيقة وحسب ما يُسجّل عليها من ملاحظات تبقى عاجزة إلى حد بعيد عن إيجاد الحلول الكافية بوضع حد لأزمة القطاع، خصوصاً وأنها مرشحة لأن يعمل بمضامينها ما بعد سنة 2000.

على مستوى التناسق والمسار العام لعناصر الإستراتيجية: تظهر الفترة الخماسية (1996-2000) المقترحة لتنفيذ إستراتيجية جديدة ومكّلة بالنجاح غير واقعية بالنظر لتعقّد القضية ورهاناتها. فهي لا تعدو أن تُشكّل على الأكثر مرحلة انتقالية تُكرّس القطيعة وتسمح بالعمل على التصحيح اللازم لإرساء ثقافة جديدة وسلوكات جديدة، سواءً على مستوى الأعوان أو المواطنين. إن موضوعاً يمثل هذا الحجم من غير المعقول أن يُسجّل إلا ضمن آفاق طويلة المدى، وبأخذ على عاتقه المسائل الراهنة، ووضع مختلف وسائل الدعم حسبما وردت في المشروع. وحتى خلال الفترة الخماسية المقترحة، فإن الإستراتيجية تخلو من تنسيق أجزائها وتقييم تكلفة العملية. كما يمكن أن تتعرّض هذه الإستراتيجية إلى عدم التجانس، بل إلى إخفاقات إذا لم تُسجّل ضمن سياسة تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة. وبهذا الصدد، تُسجّل بعض نقاط الاختلاف بين سياسة السكن كما هي مُحدّدة في الوثيقة المُضمّنة لـ "الإستراتيجية الوطنية للتنمية" المقدّمة إلى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في أكتوبر 1995 وبين تلك المقترحة من الوزارة الوصية. وكان بإمكان مضمون الإستراتيجية أن يحظى بتجانس كافٍ لو قام محرّروه بربط العلاقة بين طرح مقدمة الإستراتيجية الذي يركّز على الأزمة الاجتماعية للسكن، وبين عناصر الإستراتيجية المطوّرة التي تقترح أساساً

إجابات ذات طابع اقتصادي. تتطرق الإستراتيجية إلى نظرة مركزية تغفل أية مساهمة للفاعلين المباشرين، كمهنيي القطاع، الجماعات المحلية أو المواطنين على وجه الخصوص. كان على الاقتراحات المتعلقة بالتكوين في مجال الموارد البشرية أن تهتم بمجموع المهن القابلة لإعادة الاعتبار، والتي تُمثل السند الضروري لنجاح السياسة الجديدة لا سيّما في مجال البناء الذاتي. كما أنّها لا تُشير لمسألة الاختيارات التكنولوجية التي تُعدّ من العوامل الحاسمة بالنسبة للتكاليف والآجال ونوعية الإنجاز.

على مستوى مضامين الاستراتيجية: تُقدّم الإستراتيجية تقييماً للسياسات السابقة في مجال السكن، وتُشير إلى أسباب تفاقم أزمة السكن، ولكن السؤال الذي يُطرح هنا: هل بمقدور الخطة المقترحة تخفيف حالة العجز المُميز لإنتاج المساكن وتحسين إطار الحياة؟ إن الإجراءات المعلنة كعناصر للقطيعة وشروط لتغيير السياسات السابقة (استقلالية المؤسسات، القانون العقاري، والتمويل، قانون النشاط العقاري...) الخ تُعدّ أكثر كعوامل إعلان عن مسيرة جديدة، يتطلّب إدماجها في تكوين مبادئ وأهداف الإستراتيجية الجديدة. إن المرور من سياسة الأسعار المحدّدة إدارياً إلى سياسة تحرير الأسعار، وهو يُمثّل معطى أساسياً لتأسيس اقتصاد السوق في قطاع السكن، لم يأخذ بعين الاعتبار عامل وشرط التغيير. فإذا كان اعتبار تحرير الأسعار كآلية لوضع قواعد اقتصاد السوق، فإن آثارها ليست قطعية، وهذا على المستويين التاليين:

- على مستوى المواطن: لم يتم تحديد العرض العمومي للمساكن، ولم يُتطرق إلى النوعية أو تكلفة الإنجاز.
- على مؤسسات الإنجاز: لم يتطرق إلى التوازنات المالية لمؤسسات الإنجاز، ولو أنّ هناك إشارات لتحرير الأسعار، وهي إجراءات مرافقة للتطهير المالي، ومقرّرة من طرف السلطات العمومية. وباختصار، إن مبدأ تحرير الأسعار المقرّرة لن يُعطي وحده إجابة قاطعة وحاسمة لتصحيح العلاقة القائمة بين العرض والطلب. ونفس الشيء يمكن أن يُقال بالنسبة لمواد البناء؛ باعتبار أن الإجراءات المتخذة لضمان أوسع لوفرتها لا تكفي لوحدها في تحسين العرض. وعليه، يبدو أنه من اللازم عرض طرح شامل ومتناسق يمكنه أن يُمثّل إجابة لائقة ومكيفة مع تعقيد إشكالية السكن، علماً أن كل إستراتيجية في هذا المجال تمرّ بالضرورة بالتكفّل الصحيح للانعكاسات التي قد يتحمّلها المواطن.

إن وثيقة وزارة السكن لها الفضل في توفير عددٍ من التوضيحات في طرح لبعض عناصر المشكلة، نذكر من ذلك على الخصوص:

- التمييز الوارد بين إنتاج المساكن الذي يستجيب لقواعد السوق، والبُعد الاجتماعي الذي يستند على نظام التضامن الوطني عن طريق مجموع المساعدات والدعم للحصول على الملكية أو على الإيجار.

- تقدير الطلب عن طريق تكييف المستوى الإجمالي للمساعدات بوسائل مالية من طرف الدولة، وتشكيل المساعدات بما يتلاءم مع المداخيل والادخار، وعن طريق إصلاح سياسة الإعانة التي يجب أن تُرفق بإصلاح تمويل هذا الطلب. بالنسبة إلى الطلب يحسن التمييز بوضوح بين السوق الإيجارية التي يمكن أن تُقدّم لها المساعدات المباشرة، والحصول على الملكية التي يمكن أن تُقدّم له قروض ذات فوائد مخفضة. بما يتلاءم مع مستويات الدخل والادخار، بينما تستمر المناطق الريفية في الاستفادة من إجراءات مساعدة في عين المكان، وذلك بعد إعادة صياغة قانونها بوضوح.

- تنوع العرض بإظهار سوق إيجارية، إنتاج المساكن الاقتصادية الموجهة أساساً للإيجار، والحصول على الملكية عن طريق تشكيل مساعدات، كالمساعدات المباشرة للبناء ونسب الفوائد المخفضة.

فيما يتعلّق بالعرض، وخلافاً لما قدّمته الوثيقة، تقتضي المصلحة إعطاء الأولوية لتحفيز وتقديم مساعدات، سواءً مخصصة للمراقبين عوض أصحاب البناء الذاتي؛ بسبب الآثار السيئة الملاحظة في نوعية الهندسة، (ترك الورشات، عدم إتمام البناءات، ظهور الفوضى وتوقف البناء، وأخيراً تبذير العقار). إضافة لذلك، فإن للمُرقي أن يستفيد - مهما كان نظامه القانوني - من إجراءات تفضيلية حقيقية وجذابة، للحصول على القروض وعلى العقار، وكذلك بالنسبة للجباية المفروضة عليه. ومن هذا المنظور، يجب أن يُمدّد قانون المُرقي ليشمل كل المؤسسات الاقتصادية أو مجتمعات المؤسسات، وكذا المؤسسات العمومية فيما يتعلّق بالمؤسسات المتعلقة بها.

- فيما يتعلّق بالسكن الريفي، يُلاحظ بأن الإستراتيجية لا تُعطي الأهمية اللازمة، فرغم أنه أُثير في مسار الطرح إلا أن هذا النوع من السكن لم يحظ بالاهتمام اللازم. أن يكون من الضروري واللازم توضيح مفهوم "السكن الريفي"، الذي لم تُتضح الشرائح المعنية به. تحديد المنح لمساعدة الفئات ذات النشاط المتعلّق بشكل مباشر أو غير مباشر بالاقتصاد الريفي.

وبناءً على هذه المعطيات يمكن تدعيم النشاطات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الاقتصادي بالمساهمة في إعادة تأهيل ودفع نشاطات فلاحية، وعلى المستوى الاجتماعي بإنجاز سياسة لاستقرار سكان الأرياف، والشروع في قلب اتجاه الزوح إلى جهة الأرياف.

- المسكن التطوّري: هذا الصنف من البرامج السكنية لا يجب أن يُمثّل مرحلة انتقالية، بل يستوجب الحال توقيفه بعد حين؛ وذلك بسبب الغموض الذي يُحيط به، ويساهم في إبقاء السكن المؤقت وانتشاره المتسارع وغير المراقب؛ فهو مصدر تشويه للريف وزعزعة هياكل الوسط فيه.

فيما يتعلّق بالمساعدات الشخصية والسوق الإيجارية اللذين يُشكّلان محورين تركز عليهما الإستراتيجية، وهما فعلاً يمثّلان تجديداً حقيقياً بالنسبة للسياسات السابقة، كان يتطلّب أن يُشرع سريعاً في تطبيق فكرتهما، لكن على أسس من الشروط الموضوعية في التنفيذ، وهو الأمر الذي لم يظهر في الوثيقة.

ختاماً لذلك، لا ترى فائدة كبيرة فيما أقرته الإستراتيجية الجديدة المؤسّسة على فصل الجانب الاقتصادي لوظيفة إنتاج المساكن من جهة، والطابع الاجتماعي لتوزيعها والحصول عليها وهو الدور المنوط بالدولة من جهة ثانية، عن طريق مختلف أشكال التضامن الوارد، كمساعدات الدعم وتخفيض نسب فوائد القروض.

مع ذلك وعلى المستوى الميداني، يُلاحظ منذ تبني الحكومة لهذه الإستراتيجية للفترة (1996-2000) حدوث جملة من النتائج الإيجابية عموماً، والتي يمكن تلخيص أهمها في:

- تعدّد مصادر إنجاز برامج السكن كالصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، والصندوق الوطني للسكن، ودخول البنوك التجارية وكذا المواطنين في إطار تطبيق الصيغة الجديدة للتمويل منذ بداية سنة 1998 (50% تمويل من الميزانية، و 40% تمويل بنكي، و 10% من المستفيد).

- على مستوى الترقية العقارية الخاصة، يُسجّل بداية دخول الخواص لهذا المجال ولو بشكل ضئيل.
- على مستوى إنجاز المساكن، ارتفع عدد المساكن الحضرية المسلّمة من 34058 مسكن سنة 1994 إلى 79762 مسكن سنة 1996، وإلى 84846 مسكن سنة 1997.

- استقرار في سوق مواد البناء باستثناء مادتي الإسمنت والصلب.
- تحسين آجال الإنجاز التي استقرت في حدود 18 شهراً، بينما كانت هذه الآجال خلال السنوات الماضية تُقدّر بحوالي 5 سنوات.

خاتمة:

تؤكد الشواهد أن السكن شكل إحدى المشكلات المعاصرة التي حظيت في أكثر الدول تقدماً بسياسة عامة مكتملة لغرض التكفل بقضايا هذا القطاع الشائكة، سياسة كانت دوماً أكبر من مجرد قرارات متخذة لتلبية حاجة ملحة فحسب بل خطوات ذات صلة بفلسفة أوسع تهدف بشكل عام إلى التنمية الاقتصادية والتطور الاجتماعي.

في الجزائر، صحيح أن من الأهداف الكبرى لسياسة التنمية التمييز حسب ما جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 " ترقية الإسكان وتوفير أسباب تفتح شخصيته وازدهارها". لكن في حقل التنفيذ يبدو أن المنظرين آثروا الالتزام بمضامين نظرية النمو غير المتوازن التي ترى أن أي تطور في قطاع معين متوقف على ركود أو على الأقل استقرار أوضاع قطاعات أخرى.

ولكن ضيق أفق هذه السياسة سرعان ما تجاوز مع بداية ظهور إرهاصات الأزمة في هذا القطاع بوضعها له ولفترة ليست بالوجيزة. وحتى بمجهودات فترة الثمانينات التي جاءت في إطار ما يُسمى تطبيق سياسة وطبئة حريفة للإسكان لم يكتب لها النجاح بفعل جملة من المصاعب وفي مقدمتها المصاعب المالية نظراً لتراجع مداخيل الدول من جراء الأزمة البترولية لسنة 1980.

وإن الاستجابة للمقتضيات السياسية والاقتصادية التي شرعت فيها البلاد مع مطلع التسعينات محدودة، ويبقى الاستنصاح بمضامين الاستراتيجية الوطنية للسكن مهما كخارطة طريق لسياسة إسكان كفيلة للتعامل مع مختلف أنواع الطلب على السكن.

المراجع:

1. جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني 1976، مركب الطباعة، الجزائر، 1976.
2. عبد الرؤوف عبد العزيز الجرداوي، الإسكان في الكويت، منشورات شركة كاظم، الكويت، 1988.
3. عثمان فكاز، تطوّر السكن في الوسط الريفي: دراسة سوسيو-مجالية للمجال السكني: منطقة بني ورتيلان شمال غرب سطيف (القبائل الصغرى)، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة الجزائر، 2005.
4. ماري أنجليك سلافي، عوامة التقدير حول الجزائر، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء- قمة كندا، 2 جويلية 2007.
5. ميلاد حنا، أريد سكنا: مشكلة لها حل، مكتبة روزا ليوسف، القاهرة، 1978.
6. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مساهمة في مشروع الاستراتيجية الوطنية للسكن أكثر 2001، الجزائر، 2005.
7. "ملف وثائقي حول السكن"، مجلة الفكر القانوني، دورية تصدر عن اتحاد الحقوقيين الجزائريين، العدد 1، نوفمبر 1984.
8. وزارة السكن والعمارة، مجلة السكن، الجزائر، ط2، 2009.
9. وزارة السكن، التقييم العام لتسليمات السكن 1962-1966، الجزائر.
10. وزارة السكن والعمارة، الاستراتيجية الوطنية للسكن 1996-2000، وزارة السكن والعمارة، الجزائر، 1995.
11. القانون رقم 10/81 المؤرخ في 07 فيفري 1981 المتضمن التنازل عن أملاك الدولة.
12. المرسوم رقم 62/66 المؤرخ في 6 ماي 1966.
13. المرسوم التشريعي رقم 03/93 المؤرخ في 01 مارس 1993 المتعلق بالنشاط العقاري.
14. Abdelatif Benachenho, La question de logement à Alger, O.P.U, Alger, 1976.
15. Caisse Nationale d'épargne et de prévoyance, Les 40 ans de la CNEP-Banque, Alger 2004.
16. Fanny Colonna, La Ville au Villagé: Trasfert de Savoirs et Modeles entre ville et compaynes en Algérie, article publié in ouvrage collectif, Méthodes d'approche du Monde rurale, Alger, O.P.U, 1980.
17. Mohamed Bouhaba, Le logement et la construction dans la stratégie Algérienne de développement A.A.N, Alger, 1986.
18. Pierre Robert Baduel, Habitat traditionnel et polarites structurales dans l'aire Arabo-musulmane, in Annuaire d'Afrique du Nord 1986, Paris, Ed : C.N.R.S, 1988.
19. Rachid Hamidou, Le logement un défi, ENAP, Alger, 1989,
20. Rachid Sidi Boumedienne, « La recherche urbaine en Algérie: un état de la question », Revue Urbama, N° 365, Tours, juillet.
21. Nadir Abdellah Benmatti, L'habitat du tiers monde, cas de l'Algérie Alger, Ed SNED, Alger, 1982.
22. Caisse Nationale d'épargne et de prévoyance, Les 40 ans de la CNEP-Banque, Alger 2004.
23. Ministère de l'habitat et de la Construction, journées d'études sur l'habitat, Alger, de 6 et 7 Mars 1978.