

مذكرة

في إطار الحصول على درجة الماستر في العلوم السياسية

قسم: السياسات العامة والأنظمة المقارنة

التخصص: السياسات العامة، الاتجاهات الجديدة والعولمة

الموضوع:

سياسة السكن في الجزائر

برنامج 2004-2009

تحت إشراف الدكتور: أحمد معروف

إعداد الطالب: يحي هلاي محمد

أعضاء لجنة المناقشة

أ/ هناد محمد..... رئيسا..... أستاذ محاضر - أ - / م و ع ع س

أ/ معروف أحمد..... مقرا ورئيسا..... أستاذ محاضر - أ - / جامعة الجزائر 3

أ/ بن علي أحمد..... عضوا مناقشا..... أستاذ محاضر - ب - / م و ع ع س

أ/ بن بخيطة وردة..... عضوا مناقشا..... أستاذة مساعدة ب - ب - / م و ع ع

الإهداء

أهدي هذا العمل لوالدي الكريمين الذين لولا تشجيعهما لما وصلت لهذه
المنزلة، و إلى إخوتي.

تَشْكُر

أَتَقْدِمُ بِالشُّكْرِ الجَزِيلِ إِلَى الأَسْتَاذِ المَشْرُفِ الدُّكْتُورِ أَحْمَدِ مَعْرُوفِي عَلَى كَلِّ المَجْهُودِ الَّذِي بَذَلَهُ فِي سَبِيلِ إِنْجَازِ هَذَا البَحْثِ، وَعَلَى كَلِّ النِّصَاحِ وَالْمَعْلُومَاتِ الَّتِي قَدَّمَهَا.

كَمَا أَتَقْدِمُ بِالشُّكْرِ الخَالِصِ لِكُلِّ أَعْضَاءِ لَجْنَةِ المُنَاقِشَةِ الَّذِينَ شَرَّفُونِي بَعْضُويَتِهِمْ.

وإِلَى كَلِّ الَّذِينَ سَاهَمُوا مِنْ قَرِيبٍ أَوْ بَعِيدٍ فِي إِنْجَازِ هَذِهِ المَذْكُورَةِ.

محمّد

جدول المختصرات

AADL	الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره
BNA	البنك الوطني الجزائري
BDL	بنك التنمية المحلية
CGS	المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة الزلازل
CNEP/Banque	الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط / بنك
CNERIB	المركز الوطني للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء
CNES	المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
CNL	الصندوق الوطني للسكن
CPA	القرض الشعبي الجزائري
DLEP	مديرية السكن والتجهيزات العمومية
DUC	مديرية التعمير والبناء
FGCMPI	صندوق الضمان والكفالة المتبادلة في الترقية العقارية
ONS	الديوان الوطني للإحصاء
OPGI	ديوان الترقية والتسيير العقاري
PDUA	المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
PIB	النتاج المحلي الخام
POS	مخطط شغل الأراضي
SGCI	شركة ضمان القرض العقاري
SNMG	الأجر الوطني الأدنى المضمون
SRH	شركة إعادة التمويل الرهنوي

فهرس المحتويات

1	مقدمة
5	الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي
6	1 مفهوم السكن والحق في السكن
6	1-1 - مفهوم السكن والإسكان
09	2-1 - الحق في السكن
11	2 مفهوم أزمة السكن وسياسة السكن
11	1-2 - مفهوم أزمة السكن
12	2-2 - مفهوم سياسة السكن
15	3 مراحل إنجاز السكن والعوامل المؤثرة في ديناميكية القطاع
15	1-3 - مراحل إنجاز السكن والأطراف المتدخلة في العملية
17	2-3 - العوامل المؤثرة في ديناميكية قطاع السكن
19	خاتمة الفصل التمهيدي
20	الفصل الأول: واقع السكن في الجزائر قبل 2004 واستفحال أزمة السكن
21	1-1 سياسات السكن في الجزائر في الفترة 1962-2004
21	1-1-1 - سياسات السكن في المرحلة الاشتراكية
24	1-1-2 - سياسات السكن في ظل اقتصاد السوق من 1990 إلى 2004
28	2-1 مظاهر أزمة السكن في الجزائر
28	1-2-1 - انتشار البناءات غير الشرعية والقديمة
31	2-2-2 - ارتفاع درجة الاكتظاظ داخل المسكن
34	3-1 - أسباب استمرار أزمة السكن في الجزائر
34	1-3-1 - الأسباب المرتبطة بجانب العرض
38	2-3-1 - الأسباب المرتبطة بجانب الطلب
42	خاتمة الفصل الأول
43	الفصل الثاني: محتوى ووسائل برنامج السكن للفترة 2004-2009
44	1-2 محتوى برنامج السكن للفترة 2004-2009
44	1-1-2 - السياق الذي جاء فيه برنامج السكن
45	2-1-2 - أهداف برنامج السكن للفترة 2004-2009
48	3-1-2 - تنويع صيغ السكن في السوق ومراعاة تركيبة العائلة الجزائرية
50	2-2 آليات تهيئة وتعبئة الوعاء العقاري المخصص للتعمير في الجزائر

50	1-2-2- أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر
53	2-2-2- حجم الوعاء العقاري في الجزائر وتوزيعه
54	3-2-2- تنظيم وتخصيص الوعاء العقاري في الجزائر
57	3-2- آليات تمويل السكن
57	1-3-2- الإعانات المالية
59	2-3-2- القروض البنكية
62	3-3-2- الحوافز الجبائية
65	4-2- توفير مواد البناء وتأثيرها على تنفيذ برنامج السكن للفترة 2004-2009
65	1-4-2- ديناميكية قطاع مواد البناء في الجزائر
65	2-4-2- توفر مواد البناء الاستراتيجية وتأثيرها على سياسة السكن في الفترة 2004-
67	2009
72	خاتمة الفصل الثاني
73	الفصل الثالث: فواعل برنامج السكن للفترة 2004-2009 وعجزها عن حل أزمة السكن
73	السكن
74	1-3- هيئات الإدارة والتسيير
74	1-1-3- وزارة السكن والعمران
76	2-1-3- الجماعات المحلية
78	3-1-3- المرقين العقاريين
83	2-3- مؤسسات تمويل السكن
83	1-2-3- الصندوق الوطني للسكن
86	2-2-3- البنوك التجارية ومؤسسات ضمان وتأمين القروض
90	3-3- مؤسسات البناء ومكاتب الدراسات
90	1-3-3- تصنيف مؤسسات البناء في الجزائر
95	2-3-3- اليد العاملة في قطاع البناء والأشغال العمومية في الجزائر
97	3-3-3- مكاتب الدراسات والمتابعة
99	خاتمة الفصل الثالث
100	خلاصة واستنتاجات
109	خاتمة
110	قائمة المراجع

فهرس الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
21	الاستثمارات المخططة ونصيب قطاع السكن منها في الفترة 1967-1977.	01
23	الاستثمارات المخططة ونصيب قطاع السكن منها في الفترة 1967-1977.	02
25	عدد المساكن المنجزة خلال الفترة 1990-1994.	03
26	عدد المساكن المنجزة خلال الفترة 1995-2000.	04
27	عدد المساكن الموزعة خلال الفترة 2001-2004	05
31	تطور معدل شغل السكن في الجزائر 1962-1998.	06
31	تركيبة حظيرة السكن حسب عدد الغرف.	07
32	المعايير المساحية حسب عدد الأفراد وعدد الغرف.	08
39	تطور عدد السكان في الجزائر منذ 1966.	09
40	تطور بنيات الأسر المعيشية عبر مختلف التعدادات الوطنية	10
40	تطور عدد العائلات في الجزائر منذ 1987.	11
41	تطور نسبة السكان في المناطق الحضرية والريفية خلال الفترة 1966-2008.	12
44	توزيع اعتمادات البرنامج الخماسي 2005-2009 حسب القطاعات.	13
45	برنامج السكن للفترة 2005-2009.	14
47	السكنات التي انطلق في إنجازها في الفترة 2004-2009	15
58	مبلغ الإعانات المقدمة من طرف CNL.	16
65	تطور معدل استغلال الطاقات الإنتاجية لقطاع مواد البناء 2004-2009.	17
66	تطور حجم واردات مواد البناء في الفترة 2004-2009.	18
68	تطور حجم واردات الجزائر من الحديد والصلب.	19
69	تطور حجم إنتاج الإسمنت 2004-2009.	20
75	تطور عدد موظفي الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران 2004-2009.	21
85	تطور مدفوعات CNL في الفترة 2004-2009.	22
91	تطور عدد مؤسسات البناء ذات التصنيف من 1 إلى 4 في الفترة 2004-2009.	23
92	تطور عدد مؤسسات البناء ذات التصنيف من 5 إلى 9 في الفترة 2004-2009.	24
93	توزيع المؤسسات من الصنف 05 إلى 09 حسب الولايات.	25
95	تطور اليد العاملة في قطاع البناء والأشغال العمومية في الفترة 2004-2009.	26
96	مستوى التكوين في قطاع البناء والأشغال العمومية في 2009	27
97	نسبة العمال المصرح بهم وغير المصرح بهم لدى مصالح الضمان الاجتماعي 2004-2009	28
103	المساكن الموزعة خلال الفترة 2004-2009.	29
105	عدد السكنات المبرمجة والموزعة في الفترة 2004-2009.	30

فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
44	توزيع اعتمادات البرنامج التكميلي لدعم النمو حسب القطاعات.	01
46	توزيع برنامج السكن للفترة 2009-2005	02
85	تطور مدفوعات CNL خلال الفترة 2009-2004.	03
91	تقسيم المؤسسات حسب التصنيف من 01 إلى 04 خلال الفترة 2004-2009.	04
92	تقسيم المؤسسات حسب التصنيف من 05 إلى 09 خلال الفترة 2004-2009.	05
96	توزيع العمال في قطاع البناء والأشغال العمومية حسب تكوينهم	06
103	السكنات الموزعة في الفترة 2009-2004 حسب صيغ السكن.	07
103	تطور توزيع السكن في الفترة 2009-2004	08

ملخص:

تعد أزمة السكن في الجزائر من بين أهم المشاكل التي تعاني منها شريحة كبيرة في المجتمع، والتي كانت نتيجة عدة ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية، فزيادة النمو السكاني والنزوح الريفي دون أن يقابل ذلك زيادة في عدد المساكن بسبب عدم مرونة جهاز الإنتاج ونقص فعالية السياسات السابقة، أدى إلى تفاقم هذه الظاهرة.

ومن أجل القضاء على هذه الأزمة قامت الدولة بزيادة استثماراتها في القطاع، ففي الفترة 2004-2009 شهدت سياسة السكن وضع برنامج هام يهدف لإنجاز أزيد من مليون ومائتي ألف وحدة سكنية، مبني على أساس تنويع العرض في السوق، وتحسين نوعية السكن بما يتماشى ومتطلبات العائلة الجزائرية. ومن أجل ضمان تحقيق هذا البرنامج عملت الدولة على تعبئة الوعي العقاري اللازم للبناء، كما قامت بتنويع آليات التمويل من خلال تقديم مساعدات مالية عن طريق الصندوق الوطني للسكن، واستغلال موارد العائلات، والقروض العقارية لتخفيف العبء المالي على الدولة. وتحفيز القطاع الخاص للاستثمار في السكن.

إلا أن ندرة الأراضي وصعوبة تخصيصها، بالإضافة إلى نقص المؤسسات واليد العاملة المؤهلة، وارتفاع أسعار مواد البناء، شكلت عائقا أمام إنجاز مختلف الأشغال. فهذه الدراسة تسمح بالتطرق إلى أسباب ومظاهر أزمة السكن، بالإضافة إلى محتوى وأهداف برنامج السكن للفترة 2004-2009، وكذلك الوسائل والفواعل التي سخرت لإنجازه على أرض الواقع، بالإضافة إلى أهم نتائج التي حققتها والمعوقات التي واجهها.

الكلمات المفتاحية: أزمة السكن، سياسة السكن، برنامج السكن 2004-2009.

Résumé :

La crise du logement en Algérie est l'un des grands problèmes dont souffre une grande partie de la société, et laquelle demeure le résultat de multiples facteurs sociaux, économiques et politiques. la croissance démographique et le développement urbain et ce, sans avoir pour échange une augmentation du nombre d'unités de logement à cause de l'inflexibilité du système de production et du manque d'efficacité des politiques antérieures, qui ont aggravé ce phénomène.

A l'effet de combattre cette crise, l'Etat a augmenté ses investissements dans le secteur. Durant la période allant de 2004 à 2009, la politique du logement a marqué l'instauration d'un programme important, visant à construire plus d'un million deux cent mille logements, basée sur la diversification de l'offre sur le marché, et l'amélioration de la qualité du logement selon les besoins de la famille algérienne.

Afin d'assurer la réalisation de ce programme, l'Etat a délimité l'assiette foncière nécessaire pour la construction, elle a également varié les modes de financement à travers différentes aides financières par le biais de la Caisse Nationale de logement, de l'exploitation des ressources familiales, des prêts immobiliers pour alléger le fardeau financier de l'état, et stimuler l'investissement du secteur privé dans le logement.

Néanmoins, la rareté des terres et la difficulté de leur mobilisation, en plus du manque des entreprises de construction, et du personnel qualifié, ainsi que l'augmentation des prix des matériaux de construction, qui ont constitué un obstacle devant la réalisation de divers travaux.

Cette étude permet d'étudier les causes et les aspects de la crise du logement, en plus du contenu et des buts du programme de logement durant la période 2004 – 2009, ainsi que les moyens et les acteurs déployés pour sa réalisation, et les importants résultats réalisés ainsi que les obstacles rencontrés.

Mots clés :

Crise de Logement, Politique de Logement, programme de logements 2004-2009.

مقدمة:

إن وجود مسكن لكل إنسان هو حاجة حيوية مثل باقي السلع والخدمات الضرورية الأخرى كالصحة والتعليم. وتوافر السكن ضروري من أجل ضمان الاستقرار النفسي والاجتماعي في حياة الإنسان. لذا تم الاعتراف بالحق في السكن في العديد من المواثيق الدولية.

لكن ورغم هذه الأهمية الكبرى فإن شريحة كبيرة من المجتمع لم تعد قادرة على تحمل تكلفة شراء أو بناء مسكن اعتمادا على إمكاناتها الخاصة، نظرا للارتفاع المستمر في تكلفة الحصول على هذه السلعة مقارنة بدخل الأسر. هذه الوضعية دفعت بالعديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم بالتدخل في سوق السكن وتحمل مسؤولية توفير مسكن لائق للجميع، وخاصة للفئات المحرومة.

إلا أن تكريس هذا الحق في أرض الواقع يختلف بين الحكومات وكذا باختلاف الأزمان، على الرغم من سعيها كلها إلى تحقيق نفس الهدف: وهو القضاء على أزمة السكن وتحقيق نوع من العدالة بين أفراد المجتمع. حيث نجد أن عددا من هذه الدول تبنت سياسات عامة تتدخل بواسطتها بطريقة غير مباشرة في سوق السكن. وذلك عن طريق تنظيم العرض والطلب وإعانة الأسر حسب قدراتها المالية. كما هناك من الدول والأنظمة من تحملت المسؤولية كلها في توفير هذه الحاجة لجميع الأفراد عن طريق بناء مساكن للجميع والعمل على توزيعها وتسييرها مثل ما حدث في البلدان الاشتراكية.

وبالنسبة للجزائر، فإن قضية السكن قد مرت بمراحل متنوعة. و تأثرت بالعديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ما أفرز سياسات سكنية واستراتيجيات عديدة. هدفها توفير أكبر عدد من السكنات والتجهيزات الجماعية بغية الوصول إلى تلبية الطلبات المتزايدة لمختلف شرائح المجتمع. إلا أنه وبسبب التوسع العمراني الذي عرفته المدن خاصة الشمالية منها، وكذلك الانفجار السكاني، بالإضافة إلى ظهور ما يسمى بالعائلة النووية كتركيبة جديدة للعائلة الجزائرية، أدى إلى تفاقم أزمة السكن في الجزائر.

وهو ما دفع بالدولة إلى السعي لإتباع سياسات وخطط تتماشى مع الزيادات السكانية للتخفيف من حدة المشكلة أخذه بعين الاعتبار في الوقت نفسه المقاييس الجمالية والصحية.

ومع حلول الألفية الجديدة ونتيجة للوضع المالي الإيجابي الذي تشهده الجزائر بفضل ارتفاع أسعار البترول، أعلنت الدولة عن اعتماد مشاريع هامة في قطاع السكن من أجل القضاء على هذه الأزمة. خاصة في سنة 2004 مع تبني البرنامج التكميلي لدعم النمو. حيث تم اعتماد برنامج لإنجاز مليون وحدة سكنية، أضيف له بعد ذلك برنامج تكميلي آخر لإنجاز حوالي 200 ألف وحدة سكنية أخرى، خصص له غلاف مالي قدر بـ 580 مليار دج. وقد حددت مدة إنجازها إلى غاية 2009.

وقد عملت السلطات العامة من خلال هذه البرامج على تنويع صيغ السكن المعروضة في السوق مراعية في ذلك القدرة المالية لمختلف شرائح المجتمع، بغية الوصول إلى معدل شغل للسكن في حدود 5 أفراد،

وتحسين نوعية السكن بما يتماشى ومتطلبات الأسرة الجزائرية. ومن أجل تحقيق ذلك، قامت بتسخير مجموعة من الوسائل وتجنيد عدد من الفواعل الرسمية على المستوى المركزي والمحلي بالإضافة إلى القطاع الخاص، وذلك من أجل تسهيل عملية تعبئة الوعاء العقاري، وضمان عملية التمويل عن طريق استغلال موارد الدولة بالإضافة إلى موارد العائلات والقطاع الخاص، وكذلك ضمان عملية الإنجاز من خلال تنظيم سوق مواد البناء لتوفير هذه الأخيرة بالكميات اللازمة والأسعار والنوعية المطلوبة. وأيضاً إشراك جميع هيئات الإدارة والتسيير على المستوى المركزي والمحلي بالإضافة إلى المرقين العقاريين ومؤسسات البناء ومكاتب الدراسات التي تسهر على عملية التخطيط والبناء والمتابعة. هذا ما دفع بنا إلى التركيز على عملية إنجاز هذا البرنامج وطرح الإشكالية التالية:

الإشكالية:

في ظل أزمة السكن التي تعيشها الجزائر، إلى أي مدى عمل برنامج السكن للفترة 2004-2009 على حل الأزمة أو الحد منها؟

التساؤلات الفرعية:

- كيف هي وضعية حظيرة السكن في الجزائر؟ وما هي سياسات السكن التي اعتمدت قبل 2004؟
- ما هي أسباب أزمة السكن في الجزائر وما هي مظاهرها؟
- ما هو الجديد الذي جاء به برنامج السكن للفترة 2004-2009؟
- ما هي الوسائل والفواعل المسخرة لتنفيذ هذا البرنامج؟
- هل حقق هذا البرنامج أهدافه؟

الفرضيات:

- سبب أزمة السكن في الجزائر هو الزيادة المستمرة في الطلب نتيجة النمو الحضري الكبير وارتفاع نسبة النمو الديموغرافي مع عدم مرونة جهاز العرض
- إن برنامج السكن للفترة 2004-2009 ساهم في التقليل من حدة الأزمة لكن لم تقضي عليها.

مجال الدراسة:

إن الإطار المكاني للدراسة: هو دولة الجزائر لأنها مكان السياسة. أما بالنسبة للإطار الزمني: فرغم أن الدراسة تركز على الفترة الممتدة من 2004 إلى 2009، لكن هذا لا يمنع من التطرق إلى الفترة التي سبقت هذه المرحلة، وذلك من أجل تحديد تطور وضعية السكن والسياسات السكنية السابقة.

أهمية الموضوع:

إن توفير المسكن الملائم للفرد، الذي يجد فيه كل شروط الحياة والراحة الضرورية من مرافق وتجهيزات، يعتبر من أهم ضروريات الحياة. لذلك فقد اهتم به الباحثون والسياسيون من أجل ضمان

توفيره. وقد ركزت الجزائر على بذل جهود جبارة للقضاء على أزمة السكن، وتوفير مأوى ملائم لجميع الأفراد باعتباره حق من حقوق المواطن المكرس في العديد من المواثيق الدولية التي صادقت عليها، والنصوص القانونية. وذلك من خلال السياسات السكنية المتعاقبة، خاصة خلال الفترة 2004-2009 التي عرفت وضع برنامج هام من حيث الحجم.

المقاربة المنهجية:

إن طبيعة الموضوع تفرض علينا استخدام عدد من المناهج نراها ملائمة للإجابة عن الإشكالية والتساؤلات الفرعية المطروحة، وهي كالآتي:

- منهج الوصف والتحليل: وذلك نظرا لكون الدراسة تتطلب وصف وضعية السكن في الجزائر وتحليل نتائج وأثار السياسة السكنية في الفترة 2004-2009.
- المنهج الإحصائي: كون الدراسة تتطلب العديد من الإحصائيات والأرقام من أجل مساعدتنا في عملية التقييم لبرنامج السكن المتبع.
- المنهج التاريخي: ويتجلى ذلك من خلال دراسة سياسات السكن السابقة وتطور وضعية السكن في الجزائر.

هيكل البحث:

بغية الإلمام بموضوع الدراسة، وعلى ضوء الإشكالية المطروحة، فقد تم تقسيم البحث إلى أربعة فصول هي كالآتي:

الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي: وهو مخصص للجانب النظري، يحتوي على ثلاث محاور رئيسية، الأول مخصص لمفهوم السكن والحق في السكن، والثاني لمفهوم أزمة وسياسة السكن، أما الثالث فهو مخصص لمراحل إنجاز السكن والعوامل المؤثرة في ديناميكية القطاع.

الفصل الأول: واقع السكن في الجزائر قبل 2004، و نتناوله في ثلاث محاور رئيسية نتطرق من خلالها إلى السياسات السكنية في الجزائر قبل 2004، ومظاهر أزمة السكن في الجزائر، وفي الأخير أسباب استمرارها.

الفصل الثاني: محتوى ووسائل برنامج السكن للفترة 2004-2009، نتناول من خلاله في أربع محاور رئيسية محتوى برنامج السكن خلال هذه الفترة أولا، ثم الوسائل المسخرة لتجسيده والمتمثلة في تعبئة الوعاء العقاري وآليات التمويل وأخيرا توفير مواد البناء.

الفصل الثالث: فواعل برنامج السكن للفترة 2004-2009، نتناول من خلاله في ثلاث محاور رئيسية، هيئات الإدارة والتسيير، ومؤسسات التمويل، وأخيرا مؤسسات البناء ومكاتب الدراسات.

ثم بعد ذلك تأتي خلاصة واستنتاجات، والتي تضم حوصلة حول سياسة السكن خلال فترة الدراسة، وأهم النتائج التي حققتها، بالإضافة إلى نتائج البحث والتوصيات. وفي الأخير الخاتمة.

صعوبات الدراسة:

- لقد اعترضتنا في مسار إعداد هذا البحث عدد من الصعوبات أهمها:
- نقص في الدراسات الأكاديمية التي تناولت موضوع السكن في الجزائر.
 - نقص في الإحصائيات، وعدم دقتها وتضاربها في بعض الأحيان، مما يصعب عملية التحليل.

الفصل التمهيدي الإطار المفاهيمي

الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي:

يعتبر السكن من أحد أهم مقومات حياة الأسرة والفرد. فهو المكان الذي يقضي فيه الإنسان معظم وقته ويرعى فيه أسرته ويستعيد قواه ليباشر عمله من جديد، ويسمح له بالقيام بمختلف وظائفه. فعدم توفره عند الفرد يؤدي إلى بروز مشاكل عديدة، سواء بالنسبة للفرد أو المجتمع ككل.

تعتبر أزمة السكن من أحد أهم المشاكل المعاصرة التي تحظى باهتمام الباحثين والسياسيين على حد سواء. ويتجلى هذا الاهتمام في التراكم المعرفي المعتبر، وفي السياسات المختلفة المتبناة من طرف الحكومات لهدف التحكم وضبط هذه المشكلة، وفي مختلف المواثيق الدولية التي تنص على ضرورة توفيره للجميع دون تمييز.

وسنحاول من خلال هذا الفصل التمهيدي التطرق في المحور الأول إلى مفهوم السكن والإسكان ووظائفه، وكذلك الحق في السكن. ثم نتطرق بعد ذلك في المحور الثاني، إلى مفهوم أزمة السكن وسياسة السكن. وفي الأخير نتعرض إلى مراحل إنجاز السكن والأطراف المتدخلة في هذه العملية، وكذا العوامل المؤثرة في ديناميكية هذا القطاع في الدول.

1- مفهوم السكن والحق في السكن:

يعتبر السكن من أهم الضروريات في حياة الإنسان، مثله مثل المأكل والمشرب والملبس، لذلك اهتمت به العديد من المواثيق الدولية في إطار ما يسمى بالحق في السكن. فتعمل الحكومات في مختلف الدول على توفيره للجميع، لكن كلا حسب طرقها الخاصة بها. وسوف نتناول من خلال هذا المحور في البداية تعريف السكن والإسكان، ثم نتطرق بعد ذلك إلى الحق في السكن.

1-1- مفهوم السكن والإسكان:

تستعمل في اللغة العربية عدة كلمات للدلالة على السكن كالبيت والمنزل والمأوى، والذي عادة ما يعرف على أنه المقر الذي يلجأ له الإنسان ليقضي فيه جزء معتبرا من يومه للحصول على السكن والاستقرار، التي هي من الشروط الضرورية له ليجدد نشاطه.¹

أ - مفهوم السكن:

يعرف السكن عند كلا من "جوزيف شانغ - دومنيل آشور - لان لابوانت" في كتاب "الاقتصاد الحضري" على أنه حاجة ضرورية للإنسان يتكون من الخرسانة والحديد والخشب، ويلبي مجموعة من مصالح النجدة، الراحة، الرفاهية، السهولة، وعدد آخر من عناصر رفاهية الفرد.²

كما يعرفه "جون إيجان هافل" على أنه ذلك الحيز المكاني الذي يتجسد من خلال الخدمات المساعدة والتسهيلات التي يقدمها المجتمع للفرد عبر السكن باعتباره كائن يسعى إلى تحقيق المزيد من الرفاهية في جميع مجالات الحياة.³

وقد عرفه "حسين رشوان" بأنه أحد الحاجيات الأساسية للإنسان، وعنصرها هاما يحدد نوع الحياة، فهو يقدم المأوى ويوفر مختلف الإمكانيات والتسهيلات التي تضيء على الحياة المنزلية كالراحة والطمأنينة والأمان، وهو كذلك يؤثر في صحة الفرد وبالتالي في إنتاجيته وحالته النفسية.⁴

وقد تطور مفهوم السكن نظرا للتطور العلمي والاقتصادي والاجتماعي الذي وصل إليه الإنسان، فلم يعد ينظر إليه على أنه مجرد مأوى، هذا ما دفع بالمهتمين يصفون أشكال المساكن حسب درجة تناسبها مع متطلبات الإنسان الحديث ومدى توفيرها للراحة له. ومن هذه التصنيفات ما جاء في الموسوعة العربية العالمية كالمسكن الآمن والمريح، والسكن القياسي الذي يطلق على كل سكن يحتوي على التدفئة والتهوية

¹ - وناسي س.، النمو الحضري ومشكلة السكن والإسكان: دراسة ميدانية بمدينة باتنة حي 1020 مسكن، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والإسلامية، قسم علم الاجتماع و الديمغرافيا، 2009/2008. ص113.

² - دليمي ع.، دراسة في العمران، السكن والإسكان، دار الهدى، عين مليلة، 2007، ص37.

³ - Havel J. E., *Habitat et logement*, : Presse universitaire de France, Paris, 1968, p.10.

⁴ - رشوان ح، مشكلات المدينة: دراسة في علم الاجتماع الحضري،: المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2002، ص. 09.

مما يساعد على البقاء في حالة جيدة، كما يمد كل أفراد الأسرة بالمساحة الكافية للشعور بالخصوصية والحرية والاستقلالية، إضافة إلى توفره على الماء البارد والساخن وجهاز معد خصيصا للتخلص من النفايات والإنارة الكهربائية ليلا وضوء الشمس نهاراً¹.

كما نجد مصطلح المأوى المستدام الذي هو مفهوم حديث وواسع ذو ثلاثة أبعاد، بعد اقتصادي واجتماعي وآخر بيئي. فالسكن حسب هذا المفهوم يتميز بالاستمرارية والاستدامة، ويكون ذلك عن طريق الاهتمام بنوعية مواد البناء المستخدمة في عملية الإنجاز، والتكيف حسب احتياجات شاغليه عند التداول عليه. كما يراعي المأوى المستدام جانب المساواة (الجانب الاقتصادي والاجتماعي)، حيث يكون التداول عليه حسب القدرات المالية الحقيقية لشاغله، ويأخذ بعين الاعتبار التكاليف غير المباشرة وآثاره على صحة الإنسان الجسمانية والنفسية، وكذا احترام حقوق اليد العاملة المجندة لإنجازه فهو يحارب العمل الموازي. كما يتميز هذا السكن بالفعالية الإيكولوجية (eco-efficient) (الجانب الإيكولوجي والاقتصادي) وذلك عن طريق الاستغلال العقلاني للطاقة والرشادة في استغلال الحيز المكاني بالإضافة إلى استعمال مواد بناء إيكولوجية².

وظائف السكن:

لقد ذكرت هذه الوظائف من طرف "عبد الحميد دليمي" في كتابه دراسة في العمران³، الذي قدم بعض الدراسات لبعض الباحثين في هذا المجال، ومنها ما قدمه "روبير لوروا" (Robert Leroux) في دراسته حول إيكولوجية الإنسان، حيث يرى أن للسكن ثلاث وظائف وهي:

1 - يقي الفرد من العواصف والأمطار والثلج والشمس.

2 - يحافظ على الفرد من العدوان الخارجي.

3 - يحافظ على الأشياء السرية.

أما "جاكلين بالما" (Jacqueline Palmade) فبينت في دراستها أن السكن يؤدي أربعة وظائف هي:

1 - يحمي السكن الفرد من العالم الخارجي، وتشرح هذه العبارة في قولها "لا يراني أحد" إلا في الحالة التي أريدها.

¹- وناسي، مرجع سابق، ص 113.

² - Céline Brandeleer, *Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives*, think tank européen pour la solidarité, 2011, www.pourlasolidarite.eu (consulté le 15/07/2011), p.p.19-20.

³- دليمي، مرجع سابق، ص ص. 7-36.

- 2- وظيفة حفظ "الأنا" في المجال الذي تعيش فيه العائلة، فيجب أن يوفر السكن لكل فرد من أعضاء العائلة الاستقلال في المجال الذي يشغله.
- 3- وظائف الضمانات الاجتماعية وتكوين وحدة العائلة، أي يجب على المسكن أن يوفر مجالا خاصا بالأطفال، ويوفر مكانا للتركيز النفسي والاستهلاك العاطفي، كما يجب أن يمنح لكل فرد مجالا خاصا يسمح له بأن يقوم بأدواره ويطور ذاته.
- 4- وظائف: الاستقبال، الحياة الاجتماعية، التنظيم الحر للمجالات، وظيفة حفظ الأشياء القديمة وإمكانية إدماج وسائل الحياة العصرية.

إذا بالإضافة إلى اعتبار المسكن كماوى للإنسان، فهو أيضا مجال للتنشئة الاجتماعية ومجال لإقامة العلاقات الأسرية، فهو يساهم في خلق الاستقرار والتقارب بين الأفراد وخلق حياة اجتماعية مرغوب فيها، لذلك فالمسكن من أهم أولويات الأفراد والعائلات، وهو يمثل حاجة فيزيولوجية واجتماعية وثقافية... الخ، وهو يوفر لكل فرد كل وسائل الراحة الجسدية والنفسية، كما يضمن طموح توسع العائلة سواء من الناحية المادية أو التنمية الفكرية أو الانشراح العاطفي.

ب - مفهوم الإسكان:

إن مفهوم الإسكان هو مفهوم أوسع من السكن، فهو النمط التنظيمي للجماهير الذي بني من قبل الإنسان في الوسط الذي يعيش فيه¹. وهو يضم مجموع الوسائل المادية والبشرية التي تهيأ طرق إقامة الأفراد، فهذا المصطلح يبين العلاقة بين المسكن ومحيطه².

ويرى بعض الباحثين أن الإسكان هو المجال المنظم والمسكون بالمجتمعات الإنسانية لتنمية إنتاجهم المادي والثقافي، والذي بني في حدود الإمكان. وهو ذو إقامة ممتعة له ثلاث وظائف، الإنتاجية ومجال العمل ومجال الحياة. وبما أن حياة العائلية مندمجة في الحياة الاجتماعية الجماعية التي هي في تغير وديناميكية مستمرة، فإن الإنسان يجد نفسه في عالمه الخاص "المسكن" ويجد نفسه في الوسط الاجتماعي الذي يندمج فيه "الإسكان"، هذا الوسط الاجتماعي الخارجي والواقع الاجتماعي اللذان يؤثران بدون انقطاع في تغيير المجال الحضري³.

إذا فالإسكان يتعدى مفهوم السكن ليشمل جميع المرافق والتجهيزات التي تهيأ وتسهل حياة الفرد وتعمل على ضمان استقراره في الحي والمدينة، فهي تعطي صورة واضحة على مدى تحضر المدن وتساهم في تلبية الحاجات الأساسية في التكتلات الحضرية، وتخلق جوا من الراحة والاستقرار في المدينة. ونظرا

¹ - دليمي، مرجع سابق، ص 40.

² - Segand M., *Logement et habitat : état des savoirs*, La découverte, Paris , 1998, p.6.

³ - دليمي، مرجع سابق، ص. 41.

لأهميتها فقد نص الميثاق الوطني لسنة 1976 عليها كما يلي: " أن التجهيزات الاجتماعية مثل المراكز التجارية والمنشآت الطبية والصحية ومركبات الرياضة والتسلية، والفضاءات الخضراء، وتسيير وسائل النقل الجماعي، ستدمج في المجمعات المبنية حديثا، كما ستدخل إلى الأحياء الموجودة حاليا بمناسبة تجديدها".

1-2- الحق في السكن الملائم:

لقد تم الاعتراف بالحق في السكن في العديد من المعاهدات والمواثيق الدولية والإقليمية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

أ - تعريف الحق في السكن الملائم:

ترى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في منظمة الأمم المتحدة على أن الحق في السكن ليس مجرد حصول كل فرد على سقف فوق رأسه بل ينبغي النظر إليه باعتباره حق المرء في أن يعيش في مكان ما في أمن وسلام وكرامة. ويجب كفالة الحق في السكن لجميع الأفراد بصرف النظر عن الدخل، أو إمكانية حيازة موارد اقتصادية¹.

أما بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ONU- Habitat) فهو يرى أن الحق في السكن الملائم يعني حصول الفرد على مأوى يضمن له الخصوصية الكافية، والمساحة الكافية، والأمان الكافي، والإضاءة والتهوية المناسبة، والبنية التحتية الملائمة في موقع جيد مقارنة بمكان العمل والخدمات الأساسية، كل ذلك بتكلفة معقولة².

ب - الحق في السكن الملائم في الجزائر:

إن الحق في السكن لا يعني بالضرورة التزام الدولة ببناء سكن لجميع المواطنين، أو توفيره بدون مقابل. بل إن تطبيق هذا الحق يختلف من دولة لأخرى ومن زمان لآخر.

وعموما نجد أن التزامات الدول في تكريس هذا الحق تتمحور حول ما يلي:

- ضمان إتاحة سكن ملائم من حيث النوع والسعر لكل فرد وذلك بتسخير الوسائل اللازمة.
- اتخاذ كافة التدابير السياسية والتشريعية من أجل تكريس هذا الحق.
- حماية المسكن من مختلف الأضرار عن طريق ترميمها وعدم هدمها ورفع مستواها.

¹ - Golay C., Özden M., *le droit au logement*, Programme Droits Humains du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM), www.cetim.ch/fr (Consulté le 03/03/2011), P.06.

² - *Ibid.*, p.08.

لذلك نجد أن جهود الدول تختلف في تكريس هذا الحق، فتدرج معظم الدساتير الحق في السكن في إطار المبادئ العامة التوجيهية لسياسات الدولة، لا في الجزء الخاص بالحقوق المعترف بها، على اعتبار أن الحق في السكن موجهاً للسياسات العامة للدولة وغير قابل للاحتجاج به أمام المحاكم¹. فالدستور الجزائري لسنة 1996 في هذا الإطار لا يتكلم صراحة عن هذا الحق، إلا أن ميثاق سنة 1976 قد نص صراحة عليه من خلال " توفير سكن محترم ومريح وفقاً للحد الأدنى من شروط السكن العصري" وذلك لتحسين المستوى المعيشي لجميع لمواطنين. ففي هذا السياق نص الميثاق على طرق تجسيد ذلك في أرض الواقع من خلال عمل الدولة على تشجيع كل مواطن يرغب في بناء سكنه الخاص عن طريق تسهيل الحصول على قطعة أرض والتمويل والمواد اللازمة لذلك، وتمكين السكان من امتلاك شقة ودفع ثمنها على شكل إيجار شهري يتناسب مع مداخيلهم ولا يعجز من قدرتهم الشرائية. ولم يتوقف الميثاق عند هذا الحد، بل تطرق أيضاً إلى ضرورة تزويد كل الأحياء القديمة والجديدة بالتجهيزات الاجتماعية اللازمة مثل المراكز التجارية والمنشآت الطبية والصحية ومركبا الرياضة والتسليية... الخ². فقد تكفلت الدولة بتحقيق هذا الحق على أساس رؤى اجتماعية في منظور اقتصادي ذو توجه اشتراكي، يقوم على أساس مبدأ العدالة الاجتماعية والمساواة، والاحتكار الكلي للدولة للقطاع.

لكن بعد التحول إلى اقتصاد السوق، غيرت الدولة في طريقة تعاطيها مع السكن، وذلك بإعادة النظر في السياسات الاجتماعية والاقتصادية، تحت عنوان جديد برز في الخطاب الرسمي، مفاده "السكن للجميع" بدل "الحق في السكن الملائم"، حيث تحولت قضية السكن من حق تكفله الدولة، باعتباره حاجة اجتماعية، إلى سلعة اقتصادية تخضع لآليات العرض والطلب³.

¹- مجهول، *الحق في السكن الملائم*، جامعة منيسوتا www1.umn.edu (تمت زيارته في 2011/03/17)، ص ص. 249-63 (ص ص. 252-3).

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ميثاق 1976، ص ص. 275-7.

³- لعروق م.ح، *السكن التطوري آلية للقضاء على السكن الهش: الشروع، الفاعلون والحكومة*، التهيئة العمرانية، ع. 6، 2006/2، ص ص. 39-79 (ص 41).

2- مفهوم أزمة السكن و سياسة السكن:

تعاني العديد من الدول من أزمة السكن، لذلك تعمل حكوماتها جاهدة على حلها عن طريق تبني سياسات مختلفة. وسنتطرق في هذا المحور إلى تعريف أزمة السكن ، ثم بعد ذلك تعريف سياسات السكن.

2-1- مفهوم أزمة السكن:

إن السكن لم يشكل مشكلة بالنسبة للإنسان إلا بعد إعطائه قيمة سوقية وأصبح سلعة تباع وتشتري. فقد قام النظام اللبرالي بتحويل المأوى إلى سلعة وأصبح سعرها يحدد وفق قواعد العرض والطلب. والملاحظ عليها هو أن سعرها هو في تزايد مستمر حتى أنه يصل إلى أضعاف مضاعفة بعد سنين من استغلاله، الأمر الذي جعل منها أزمة عالمية. ونجد أن هذه الأزمة تحدث في الدول النامية بسبب العجز في توفير العدد الكافي من المساكن، أما بالنسبة للدول المتقدمة فهي تحدث بسبب عدم الملائمة بين سعر البيع والقدرة المالية لطالبي هذه السلعة¹. هذا ما جعل من تعريفها من طرف الباحثين يختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها. فيعرفها البعض على أنها تعبير عن حالة الندرة في عدد المساكن المتاحة والملائمة للأفراد الذين يشعرون أنهم بحاجة إليها، وبالتالي يكون سبب الأزمة هنا هو عدم مرونة جهاز الإنتاج وعدم قدرته على الاستجابة للطلب المتزايد على هذه السلعة، والتي يمكن أن ترجع أسبابها لعدة عوامل كارتفاع تكاليف الإنجاز أو ندرة مواد البناء. أما البعض الآخر فيرى أن أزمة السكن تكمن في ارتفاع قيمة الإيجار على نحو قد يفوق القدرة الشرائية للأفراد ذوي الدخل المنخفض، أو يدفعهم إلى تخصيص جزء هام من دخلهم لتسديد حقوق الإيجار. فهنا تكون أزمة السكن مسألة حضرية، لأن سكان المدن هم عادة من يستأجرون المساكن وذلك بسبب عدم قدرتهم على شرائها نظرا لارتفاع سعرها. وتعتبر هذه المشكلة من أهم المشكلات التي تعاني منها المدن الكبرى السريعة النمو، أين تزداد درجة التزاحم ويتضاعف عدد المساكن ويرتفع سعر الإيجار بسبب الطلب الكبير عليها².

وقد حدد " جيمس فورد " العناصر الأساسية لأزمة السكن في: الموقع غير الصحي، نقص المياه العذبة، الغرف المظلمة، الرطوبة، الأزدحام والازدحام، انعدام الخصوصية، ارتفاع القيمة الإيجار، عدم كفاءة الخدمات والمرافق العامة أو نقصها وتسجيل ضغوط كبيرة عليها، ازدحام المباني وتلاصقها والاستغلال المكثف للأراضي³.

¹ - Tarache A., *Les facteurs déterminants la crise de logement en Algérie*, sciences humaines, vol.B, n.32, décembre 2009, pp.67-80 (p.67-8).

² - *Loc.cit.*

³ - وناسي، مرجع سابق، ص.7-15.

إن أزمة السكن إذا لا تعني بالجانب الكمي فقط والمتمثل في توفير العدد الكافي من المنازل، بل تتعداه للجانب النوعي أيضا والذي يتمثل في توفير الظروف الملائمة في المسكن لضمان حياة كريمة لمستعمليه، فهي تحدث بسبب صعوبة التوفيق بين العرض والطلب كما ونوعا، خاصة بالنسبة للفئة الضعيفة من المجتمع.

2-2- مفهوم سياسة السكن:

قبل التطرق إلى تعريف سياسة السكن، لابد من تعريف السياسات العامة أولا، هذه السياسات التي يهتم بها الباحثون كثيرا، والتي تعتبر سياسة السكن كجزء منها.

لقد حاول العديد من الباحثين إعطاء تعريفات للسياسات العامة، وكل واحد أراد من خلال تعريفه أن يكون أدق. فهناك تعريف واسع للسياسة العامة على أنها " العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها"¹ وتعريف آخر لـ "داي" على أنها " ما تقرر الحكومات فعله أو عدم فعله"²، إلا ما يميز هذين التعريفين هو الشمول في المعنى. أما "كارل فريدريك" (Friedrich) فيعرفها على أنها " برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو تحقيق غرض مقصود" الأمر الذي يجعل منها عمل ذو أهداف معينة وموجهة، على الرغم من صعوبة تحديد ومعرفة هذه الأهداف في بعض الأحيان، إذا فالسياسة العامة هي تجسيد لأهداف معينة موضوعة مسبقا.

ويرى "جمس أندرسون" أن السياسة العامة " هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع" فالتعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه، وذلك للتمييز بينها وبين عملية اتخاذ القرار التي هي عبارة عن اختيار لبدل من البدائل المطروحة والتي تكون ضمن عملية صناعة السياسة العامة.³

أما بالنسبة لسياسة السكن، فقد ظهرت هذه السياسات خاصة في منتصف القرن التاسع عشر في أوروبا، فقد كان توفير السكن من قبل من شأن القطاع الخاص وحده. وقد كان تدخل الدولة في هذا المجال من أجل تحقيق عدالة أكثر بين أفراد عن طريق ضمان إعانة جميع الطبقات في المجتمع. وقد تطورت هذه السياسات أكثر في الدول الغربية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية بعد خروجها محطمة من الحرب وفقدانها للعديد من البنايات والبنى التحتية.

¹ - أندرسون ج، صنع السياسات العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان الأردن، 1998، ص.14.

² - Kevin B. S. & Larimer C. W., *The public policy theory primer*, : Westview Press, Philadelphia, 2009,p.3.

³ - أندرسون، مرجع سابق، ص. 15.

وتعرف سياسة السكن على أنها على أنها مجموع التدابير المتخذة من قبل السلطات العامة والوسائل المستخدمة لتحقيق المواءمة بين المعروض من المساكن بالنسبة للاحتياجات والموارد المالية للأسر، وتنظيم العلاقات بين الفاعلين في السوق (ملاك - المستأجرين، والوكالات، بناء - المشترين) وهذه التدابير تكون تنظيمية وتقنية ومالية. كما تعرف أيضا على أنها مجموع متناسق من الإجراءات المتبناة والمجسدة من طرف الدولة، والتي تهدف أساسا، عن طريق استخدام وسائل للتدخل في سوق السكن، إلى ضمان التوازن العام بين العرض والطلب، في ظل احترام قواعد تحديد السعر وتوفير الكميات اللازمة¹.

من خلال هذا التعريف نلاحظ أن سياسات السكن باختلافها، تهدف أساسا إلى تحقيق التوازن بين العرض والطلب على هذه السلعة، وذلك عن طريق مجموعة من الوسائل التنظيمية والتقنية والمالية. وتختلف طرق تدخل الدول في هذه السوق باختلاف نظمها السياسية والاقتصادية وباختلاف الأزمان.

تعمل سياسات السكن على تحقيق جملة من الأهداف المختلفة، والتي يمكن أن تكون في بعض الأحيان متناقضة، لذلك غالبا ما تكون محل نقاش وجدل بين رجال السياسة والباحثين. ولعل من أبرز وأهم هذه الأهداف هي الأهداف ذات الطبيعة الاجتماعية، من خلال توفير العدد الكافي من السكنات وتحسين الظروف الإسكانية للجميع خاصة بالنسبة للعائلات ذات الدخل المحدود من أجل ضمان حياة كريمة لهم².

إن تنظيم سوق السكن هو كذلك من بين أهداف سياسة السكن، ففي هذا السياق تعمل الدول ذات التوجه الليبرالي على تكييف العرض حسب مختلف أشكال الطلب، وذلك وفقا للقدرة على التسديد ومستوى الدخل. فتعتبر هذه السياسة وسيلة من وسائل الدولة لإعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع وضمان تنمية شاملة بين مختلف المناطق.

كما يكمن لسياسة السكن أن تهدف إلى تسهيل عملية انتقال الأفراد بين مختلف المناطق في البلاد، وذلك استجابة لمتطلبات الحياة الاقتصادية من اليد العاملة في بعض الجهات. وتهدف سياسة السكن أيضا إلى تشجيع العائلات على الادخار، خاصة في حالة وجود تضخم وفي حالة الاختلال في ميزان المبادلات. كما تهدف كذلك إلى إنعاش الاقتصاد الوطني، فقطاع البناء قليلا ما يتطلب استيراد مواد البناء من الخارج، كما علاقة بالعديد من القطاعات الأخرى، ما يجعل منه قطاعا هاما لتحريك اقتصاد الوطني³. إذا فأهداف سياسة السكن قد تكون ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي..، وذلك حسب متطلبات المجتمع.

¹ - Ait Ammar K., *Le financement de la construction en Algérie*, mémoire de Master, Ecole Supérieure de Commerce, Centre de Perfectionnement au Management, Marseille-Provence, 2000-2001, p.14.

² - الشيخ دره إ. إ.، *اقتصاديات الإسكان*، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1988، ص 29.

³ - Lacaz J. P., *Les politiques du logements*, Dominos Flammarion, Paris, 1997, pp.24-8.

و تقوم أي سياسة سكن على سبع دعائم وهي¹:

أ - الدعائم المتعلقة بهيكلية والحفاظ على توازن الطلب:

1- تحسين الإطار التنظيمي المتعلق بحقوق الملكية والخيارات بين الملكية والإيجار.

2 - تطوير طرق تمويل السكن ودمجها في المنظومة المصرفية.

3- تطوير نظام تقديم الإعانات التي تكون تصاعديّة وموجهة للفئات المعنية بها.

ب - الدعائم المتعلقة بتحديث وتنظيم العرض:

1 - وضع سياسة تعمير قائمة على أساس قواعد العرض والطلب فيما يخص الأراضي

المهيأة للبناء.

2 - تطوير وتنسيق قواعد تهيئة العقار، البناء، والترقية العقارية.

3 - دعم التصنيع في قطاع البناء وكذا القطاع الخاص من أجل الحصول قطاع صناعي في

هذا المجال يتميز بالمرونة والتنافس.

ج - الدعامة المتعلقة بتسيير سياسة السكن:

1 - ترقية وتطوير الإطار المؤسسي لاتخاذ القرار وتسيير السياسة السكن على المستوى

الوطني، وتنفيذها على المستوى المحلي.

¹ - Renaud B., *Politiques de l'habitat: l'expérience internationale*, Séminaire sur la politique de l'habitat en Algérie, Alger, 21-22 décembre 2002.

3- مراحل إنجاز السكن والعوامل المؤثرة في ديناميكية القطاع:

إن عملية إنجاز المساكن تمر بالعديد من المراحل، ما يتطلب تدخل العديد من الفاعلين، كما أن هذا القطاع يتأثر بالعديد من العوامل، وها ما سنحاول التطرق إليه من خلال هذا المحور.

3-1- مراحل إنجاز السكن والأطراف المتدخلة في العملية:

إن المتتبع للمسار التقني والاقتصادي لإنجاز السكن يجد أنه يمر بأربع مراحل عند إنجازه¹:

أ- **تركيب العملية من طرف صاحب المشروع:** والتي تكون عن طريق دراسة مدى جدوى المشروع على أساس المعطيات التقنية ومختلف التنظيمات والقوانين المعمول بها في مجال: الحصول على الأرضية، التخطيط الهندسي، التكاليف المتوقعة. فعلى هذا الأساس يقوم صاحب المشروع بالحيازة على الأرضية، وبعملية التركيب المالي للمشروع وتحديد الغلاف المالي اللازم لذلك، وكذا برنامج العمل، كما يقوم باختيار الجهة المكلفة بإعداد التصاميم (مكاتب الدراسات، المهندسين، الاقتصاديين المختصين في مجال البناء...) وهيئات المتابعة. ويكون ذلك عن طريق إبرام الصفقات المتعلقة بالدراسات.

ب- **تصميم المشروع واختيار مقابلة الإنجاز:** أثناء هذه المرحلة تقوم مكاتب الدراسات بإعداد التصاميم والدراسات الاقتصادية والمالية للمشروع. كما يقوم في هذه المرحلة صاحب المشروع بفتح مناقصة من أجل اختيار مؤسسات البناء.

ج - **مرحلة الإنجاز:** تعتبر المقاولات الفاعل الرئيسي في هذه المرحلة، فهي من يقوم بتجسيد الدراسات التقنية على أرض الواقع من خلال السهر على تنظيم سير العمل في الورشات وتوفير العتاد اللازم والتمويل بمواد البناء.

د - **استلام وتسيير المشروع:** بعد إتمام عملية الإنجاز يستلم صاحب المشروع مشروعته مع كل المخططات، كما يقوم بالتصفية النهائية لكل المستحقات. أما عملية التسيير، فيمكن أن تكون من اختصاص صاحب المشروع أو هيئة أخرى، فهذه الجهة تقوم بوضع ميزانية لضمان عملية التسيير.

إن قطاع البناء، مقارنة بالقطاعات الصناعية الأخرى، لا بد له من توفر عنصرين اثنين مهمان في عملية الإنجاز هما: الأراضي والتمويل اللازم.

توفير الأراضي:

إن قطاع البناء هو الوحيد الذي يستلزم قطعة أرض إضافية عند إنجاز كل بناء جديد، ويتأثر ثمن أراضي البناء بالعرض والطلب في ظل السوق الحرة، وهي تتميز بكونها سوقا لسلمة ليس لها تكلفة إنتاج وسعر

¹ - Carassus J., *Economie de la filière construction*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1987, pp.53-8.

تكلفة، لأنها سلعة غير منتجة، وبالتالي ليس لها قيمة إنتاجية وإنما سعر. وما يميز سوق العقار هو أنه سوق مضاربة يتميز بعدم التوازن بين العرض والطلب، مما يفسر ارتفاع الأسعار في كل الحالات، فهي سوق تنافسية خيالية لأنها غير شفافة وسلعها غير متجانسة. فهذا الارتفاع في السعر له أثر كذلك في تحديد سعر السكن¹.

لذلك يعتبر تنظيم سوق الأراضي من الجوانب الهامة في عملية توفير الأراضي المخصصة للبناء. وتتوقف عملية التنظيم على طبيعة نظام الملكية السائد في الدولة. فبينما تسود الملكية العامة في بعض الدول إلا أن ملكية القطاع الخاص للأراضي تكاد تكون الصفة الغالبة في جميع بلدان العالم تقريبا. وغالبا ما تتدخل الدولة بإيجاد الأجهزة الإدارية التي تتولى إثبات انتقال الملكية من البائع إلى المشتري، وفقا لما يتم إصداره من النظم والقواعد من أجل المحافظة على حقوق الجميع، فيمكن لهذه الإجراءات أن تنعكس على زيادة الطلب الكلي على الكمية المعروضة من الأراضي التي يتم تنظيمها لأغراض البناء، أو إنقاص هذا الطلب عليها تبعا لمدى سهولة أو صعوبة تنفيذ الإجراءات الموضوعية². وتجدر الإشارة إلى أن الأولوية تكون للأراضي تابعة للدولة عند إنجاز المساكن الموجهة للفئات المحرومة، وذلك لتخفيض تكلفة الإنجاز.

تمويل السكن:

إن طول مدة إنجاز السكن ومدة استهلاكه واستغلاله يتطلب توفير التمويل الملائم في كل زمان، سواء لعملية البناء أو الاستهلاك، فهي تخص كل المتدخلين في القطاع: صاحب المشروع، مؤسسات الإنجاز، الزبائن...، فالتمويل الخاص وحده لا يكفي، لذلك تتدخل السلطات العمومية بطريقة مباشرة كتقديم الإعانات أو بطريقة غير مباشرة كالإعفاءات الضريبية.

ويعرف التمويل السكني على أنه "عبارة عن استخدام أو استثمار لرؤوس الأموال من مصادر مختلفة كالتمويل الذاتي، القروض العقارية، الإعانات للقيام ببناء السكنات المختلفة، وتكمن أهمية رؤوس الأموال المستثمرة من خلال الاحتياجات للمساكن من جهة والارتفاع المستمر في تكلفة البناء من جهة أخرى"³. وتتم عملية التمويل بثلاث مراحل هي⁴:

1 - جمع الموارد: ويمكن التمييز هنا بين أربع مصادر للتمويل وهي: الضرائب والاقطاعات التي تفرض بموجب قوانين المالية. والودائع، وهي مدخرات مختلف العائلات والفاعلين الاقتصاديين في

¹ - خيرات أ، الصيغ الجديدة لعرض السكن في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص. 22.

² - الشيخ دره، مرجع سابق، ص. 42-3.

³ - خيرات، مرجع سابق، ص. 18.

⁴ - Carassus, *op.cit.*, pp. 39-41.

المؤسسات المالية. والقروض التي لها تكاليف تتبعتها فيما بعد، تختلف باختلاف مدة ومبلغ القرض. بالإضافة إلى المداخل التي تأتي من النشاطات التجارية وصناعية.

2 - تحويل المصادر: إن عملية التحويل تكون وفق ثلاث إمكانيات، فإما تحول هذه المصادر إلى وسائل دفع لمستحقات إنجاز السكنات. أو إلى إعانات ومنح، وكاحتمال آخر يمكن تحول إلى قروض مع تحديد شروط الحصول عليها ومعدل الفائدة.

3- تخصيص الموارد: وهي آخر مرحلة، فالمصادر التي حولت إلى وسائل دفع تخصص للحيازة على المساكن، أما المصادر التي حولت إلى إعانات ومنح وقروض فيتم تخصيصها إما لأحد الأطراف المتدخلين في عملية البناء كمؤسسات البناء أو صاحب المشروع أو للمستفيد النهائي منها مع تحديد شروط صرفها وفقا لما يضعه التنظيم. وفيما يتعلق بالإعفاءات الضريبية، التي هي عبارة عن تنازل الدولة عن جزء من إيراداتها، فهي تخص إما أحد المتدخلين في عملية البناء أو المستفيد النهائي من السكن

3-2- العوامل المؤثرة في ديناميكية قطاع السكن:

يتأثر قطاع السكن بالعديد من العوامل تؤثر في ديناميكيته، يمكن تصنيفها إلى عوامل تقنية، وأخرى سوسيو-اقتصادية، وأخرى سياسية، حسب ما ذكره الباحث "**جون كلود تورنيي**" في كتابه "**اقتصاد البناء والأشغال العمومية**"¹.

أ - العوامل التقنية:

• الارتفاع المستمر في التكاليف:

إن أحد أهم المشاكل التي تعيق تطور قطاع السكن هو الارتفاع المستمر في تكاليف الإنجاز، وذلك نتيجة العمل على التحسين المستمر في نوعية البناء وكذا الارتفاع المستمر في أجور اليد العاملة في هذا القطاع، هذه الأجور التي تمثل من 25% إلى 40% من إجمالي التكاليف، هذا على غرار الارتفاع المستمر في سعر الأراضي المخصصة للبناء وأسعار مواد البناء. فهذه الزيادة تؤثر كثيرا في قدرة العائلات على امتلاك المساكن نتيجة ارتفاع ثمنها.

• تحسين الإنتاجية:

إن قطاع البناء، كغيره من القطاعات الصناعية الأخرى، يعمل على زيادة مردوديته وتخفيض التكاليف من خلال تقليص ساعات العمل وإنجاز المشاريع في أقصر مدة ممكنة، الأمر الذي يتطلب استخدام

¹ - Tournier J. C., *L'économie du bâtiment et des travaux publics*, Presses Universitaires de France, Paris 1998, pp. 106-17.

الآلات والوسائل التكنولوجية الحديثة. وتعد الوسائل المستخدمة ووسائل كلاسيكية، تعمل على تطوير طريقة تحضير وتنظيم الأعمال. وقد شهد القطاع استعمالا متزايدا للآلات خاصة منذ الحرب العالمية الثانية وذلك بهدف زيادة وتيرة الإنتاج.

ب - العوامل السوسيو-اقتصادية:

• العامل الديمغرافي:

إن التطور في عدد المساكن مرتبط كثيرا بالنمو الديمغرافي في الدولة، هذا النمو الذي تتحكم فيه عوامل متعددة كالحروب وانتشار الأمراض والأزمات الاقتصادية والسياسية والمعتقدات والعادات...، فكلما زاد عدد السكان زاد الطلب على هذه السلعة والعكس صحيح. فهذه الزيادة هي التي تبرز أهمية سوق السكن.

كما أن جانب النوعية في المساكن أصبحت له أهمية كبيرة في الوقت الحالي، فبعد أن كان هم الإنسان في الماضي هو حصوله على سقف فوق رأسه يقيه من الحر والبرد، أصبح حاليا يطالب ببعض وسائل الراحة والتحسينات في المنزل، هذه الوسائل التي نجدها تختلف باختلاف الدول من حيث درجة التقدم والرفاهية.

• معدلات الفائدة:

عادة ما يكون تمويل السكن عن طريق القروض العقارية، لذلك نجد أن لمعدل الفائدة تأثير على تكلفة البناء خاصة بالنسبة لجهة العرض، فزيادتها تعني زيادة التكاليف، والتي يستفيد منها البنوك أكثر من المرقيين، خاصة في السوق التي يتحدد فيها سعر السكن عن طريق العرض والطلب.

• الدورات الاقتصادية والتنمية في الدول:

يمكن تعريف الدورات الاقتصادية على أنها تلك التقلبات التي تمس الاقتصاد الكلي مثل الإنتاج والتشغيل والأسعار¹. وللدورات الاقتصادية اتجاهين، الأول يكون تصاعديا، ويكون ذلك في مرحلتي الانتعاش والرواج، و اتجاه ثاني ذو منحى تنازلي يكون في مرحلتي الأزمة والكساد. إن قطاع البناء، كغيره من القطاعات الاقتصادية الأخرى، هو أيضا يتأثر بهذه الدورات الاقتصادية التي تشهدها مختلف البلدان، وإن كان ذلك ليس بنفس الدرجة، خاصة في الدول التي تعاني من عجز في هذا المجال.

¹ - الكريم م، الدورات الاقتصادية، مجلة الإدارة العامة، ع.34، 1982، ص.180. <http://forum.hawahome.com> (تمت زيارة الموقع في 2011/08/11)

ج - العوامل السياسية:

• السياسات الحكومية:

عادة ما تكون الإرادة السياسية هي الدافع الرئيسي لإنجاز المشاريع الكبرى في الدولة والتي تستمر لعدة سنوات، والأمثلة على ذلك في الجزائر كثيرة، ولعل آخرها مشروع إنجاز المليون وحدة سكنية الذي سيتم إنجازه خلال الخماسي 2010-2014. وفي بعض الأحيان يتم إنعاش الاقتصاد الوطني للخروج من مرحلة الركود، عن طريق تبني الدولة لسياسات إنجاز المشاريع الكبرى، وفي هذا الإطار نجد مقولة رجل السياسة الفرنسي "مارتن نادو" (Martin Nadaud) سنة 1946 " Quand le bâtiment va, tout va".

وتكون مساهمة قطاع البناء أكثر في إعادة بعث النشاط الاقتصادي لما تكون مختلف المعدات الخفيفة والثقيلة المستعملة في عملية الإنجاز مصنعة محليا، وكذا مواد البناء ومشتقاتها. وبالإضافة إلى النشاطات الاقتصادية الأخرى التي تهدف إلى تحسين السكن كالمكيفات الهوائية والمصاعد... الخ، ومختلف المنتجات المستعملة بعد الانتهاء من عملية البناء كالأثاث¹.

• أثر الحروب:

إن انعدام الاستقرار الأمني يؤثر سلبا في قطاع البناء، فهذه الوضعية لا تشجع على الاستثمار. إلا أنه بعد انتهاء الحروب، تعمل الدول على إعادة بناء ما تم تدميره عن طريق تبني مشاريع ضخمة. وقد شهد العالم، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، عملية إعادة بناء واسعة شملت مختلف البلدان التي مستها الحرب.

خاتمة الفصل التمهيدي:

إن السكن يعتبر من الحاجات الأساسية في حياة الفرد. فبدون توفر مسكن لائق للعائلات، خاصة ذوي الدخل الضعيف، فإن ذلك سيؤثر سلبا على صحة أفرادها وحياتهم النفسية والاجتماعية. لذلك تتدخل الحكومات برسم سياسات سكنية، باعتبارها أداة توجيه وتحكم في القطاع، وذلك باستخدام مجموعة من الوسائل وتسخير عدد من الفواعل، من أجل القضاء على أزمة السكن.

ويتأثر قطاع السكن بمجموعة من العوامل تؤثر في ديناميكيته، سواء بزيادة المعروض من هذه السلعة أو بالنقصان. فمنها ما هو تقني كالتقدم التكنولوجي الحاصل في الميدان، ومنها ما هو ذو طابع سوسيو-اقتصادي كالنمو الديمغرافي وارتفاع معدلات الفائدة، ومنا ما هو ذا طابع سياسي، فسياسة السكن تتأثر كثيرا بفترات الحرب والسلم، كما تتأثر بحجم البرامج السكن المتبناة من طرف الحكومات.

¹ - Carassus, *op.cit.*, pp. 25-6.

الفصل الأول

واقع السكن في الجزائر قبل 2004 واستفحال أزمة السكن

الفصل الأول: واقع السكن في الجزائر قبل 2004 واستفحال أزمة السكن:

إن أزمة السكن في الجزائر ليست حديثة، بل تعود في جذورها إلى المرحلة الاستعمارية. وقد تفاقمت هذه الأزمة أكثر بعد الاستقلال. هذا ما دفع بالدولة لتخصيص برامج هامة للقطاع.

إن توجهات سياسة السكن في الجزائر اختلفت من مرحلة لأخرى وذلك حسب توجهات الدولة. حيث اتسمت أثناء فترة التوجه الاشتراكي باحتكار الدولة، ثم انسحاب الدولة التدريجي من السوق خلال مرحلة اعتماد نظام اقتصاد السوق. لكن رغم ذلك لم تستطع هذه السياسات تحقيق الأهداف التي رسمتها. فكانت نسبة الإنجاز متواضعة نظرا للعديد من الأسباب، مما عمق من المشكلة السكنية في الجزائر.

ومن خلال هذا الفصل سنحاول التطرق في المحور الأول إلى سياسة السكن في الجزائر خلال فترة التخطيط المركزي، ثم بعد التحول إلى اقتصاد السوق، وأهم التحولات التي عرفها القطاع. كما نتطرق في المحور الثاني إلى الأسباب التي كانت وراء استمرار أزمة السكن في الجزائر. وفي المحور الأخير إلى مظاهر هذه الأزمة.

1-1-1- سياسات السكن في الجزائر في الفترة 1962-2004:

لقد اعتمدت الجزائر غداة الاستقلال أسلوب التخطيط المركزي لتحقيق التنمية في مختلف المجالات، هذا ما جعل سياسة السكن خلال هذه الفترة تميز باحتكار الدولة. إلا أنه بعد الانفتاح نحو اقتصاد السوق في 1990، عرفت هذه السياسة توجها آخر، تميز بتحول الدولة من محتكر للقطاع والسوق إلى دور المنظم والانسحاب التدريجي لها. وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا المحور.

1-1-1- سياسة السكن في المرحلة الاشتراكية:

لقد اعتمدت الجزائر أسلوب التخطيط المركزي في إنجاز مختلف البرامج التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك تماشيا مع متطلبات النظام الاشتراكي، من أجل بناء نظام اجتماعي يجسد مضمون الثورة في ضمان حياة كريمة للجميع. فكان قطاع السكن يتميز باحتكار الدولة من حيث التمويل والبناء والتوزيع والتسيير، ولم يحظى القطاع الخاص إلا بهامش قليل للتدخل¹.

خلال هذه المرحلة الاشتراكية يمكن أن نفرق بين مرحلتين مرت بهما سياسة السكن، الأولى تمتد من 1967 إلى 1978 والثانية من 1980 إلى غاية 1989. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المرحلة التي سبقت 1967 لم تعرف وضع برامج واضحة المعالم، بل تم التركيز فيها خاصة على إتمام إنجاز المشاريع التي تركها الاستعمار الفرنسي.

أ - المرحلة الأولى: 1967-1978:

خلال هذه المرحلة، كان اهتمام الجزائر منصبا على إقامة الصناعات المصنعة (الصناعة الميكانيكية، البترولية...)، ولم يحظى قطاع السكن بأهمية كبيرة كونه كان يعتبر قطاع غير منتج وليس بمقدوره تحريك عجلة النمو في الاقتصاد الوطني، لذلك لم تخصص له إلا مبالغ قليلة مقارنة بحجم الأغلفة المالية المخصصة لتحقيق المخططات التنموية الثلاثة، حيث يمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول الآتي:

الجدول 01: الاستثمارات المخططة ونصيب قطاع السكن منها في الفترة 1967-1977.

الوحدة: مليار دينار

النسبة %	المبلغ المخصص لقطاع السكن	حجم الاستثمارات في المخططات	البيان
3.7%	0.34	9.16	المخطط الثلاثي 1967-1969
5.5%	1.52	27.57	المخطط الرباعي الأول 1970-1973
7.5%	8.3	110.22	المخطط الرباعي الثاني 1974-1977

المصدر: جليل ج، نحو نظرة استشرافية لسياسة السكن في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2010/2011، ص. 119.

¹ - Tarache , *op.cit.*, pp. 67-80 (p.70).

فمن خلال الجدول نلاحظ أن نسبة قطاع السكن من المخططات التنموية لم تتعدى 7.5% على الرغم من حجم أزمة السكن التي كانت تعاني منها الجزائر.

إن المخطط الثلاثي التنموي الأول 1967-1969 الذي وضع أول سياسة في مجال السكن، كان يهدف إلى إنجاز 10500 سكن حضري وإتمام البناءات التي تركها المستعمر قيد الإنجاز، والتي تقدر بحوالي 38000 مسكن، أما بالنسبة للسكن الريفي فقد كان هدف المخطط إنجاز 10000 سكن جديد وإتمام 7400 مسكن آخر. إلا أن ما تم إنجازه فعلا خلال هذه الفترة هو 9548 وحدة سكنية بالنسبة للبناء الحضري، و 12112 وحدة بالنسبة للسكن الريفي، بما فيها 9739 وحدة قد تم الشروع فيها قبل 1967¹. أي أن نسبة إنجاز البرنامج ككل بلغت 32.86% فقط.

أما بالنسبة للمخطط الرباعي الأول الذي امتد من 1970 إلى 1973 فقد اهتم بالقطاع أكثر وخصص له غلاف مالي أكبر، حيث كان يهدف إلى إنجاز 85000 وحدة سكنية منها 45000 سكن حضري والباقي سكن الريفي. لكن هذا المخطط أيضا لم يحقق أهدافه، حيث أن ما تم إنجازه هو 18000 سكن حضري و 24000 سكن الريفي فقط، فمعدل الإنجاز كان حوالي 45%. وكان المبلغ المالي المستهلك أكبر مما كان متوقعا على الرغم من العدد القليل من المساكن التي تم إنجازها بنسبة 125% بالنسبة للسكن الحضري و 325% بالنسبة للسكن الريفي. وهذا راجع إلى عدم دقة الدراسات عند إعداد البرامج ونقص التحكم في المشاريع بالإضافة إلى ارتفاع تكاليف مواد البناء، خاصة وأن الجزائر كانت تستورد معظمها خلال هذه الفترة².

وفيما يتعلق بالمخطط الرباعي الثاني 1974-1977 فقد وضع برنامجا أكبر من الذي سبقه من حيث عدد المساكن، وذلك بإنجاز 100000 سكن حضري و 100000 سكن ريفي أيضا. أما فيما يتعلق بما تم إنجازه فعلا، فقد تم بناء 45000 سكن حضري و 75000 سكن ريفي، وارتفعت بذلك نسبة الإنجاز إلى 60%. وقد تم استهلاك 91.71% من حجم الغلاف المالي الموجه للقطاع الحضري على الرغم من إنجاز 45% فقط من حجم البرنامج، ويرجع السبب في ذلك إلى الارتفاع المستمر في تكاليف الإنجاز من سنة لأخرى وكذلك أسعار مواد البناء³.

وقد لاق السكن الريفي اهتماما أكثر من طرف السلطات مقارنة بالسكن الحضري، خاصة منذ المخطط الرباعي الأول، وذلك راجع إلى أنه كان يدخل في ظل سياسة الدولة لتنمية المناطق الريفية في إطار الثورة الزراعية.

¹- جليل ج، نحو نظرة استشرافية لسياسة السكن في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2011/2010، ص ص. 121-4.

²- المرجع نفسه، ص ص. 124-6.

³- المرجع نفسه، ص ص. 126-8.

ب - المرحلة الثانية: 1980-1989:

إن مرحلة الثمانينيات عرفت توجهها جديدا في الخطط التنموية، حيث تم التخلي عن فكرة إقامة الصناعات المصنعة لصالح الصناعات الخفيفة، وتم توجيه الاستثمار خاصة لقطاع الفلاحة والري وإقامة الهياكل القاعدية الاقتصادية والاجتماعية. فقامت السلطات بذلك بتخصيص مبالغ أكبر لقطاع السكن من خلال مخططين خماسيين 1984-1980 و 1985-1989 وذلك حسب الجدول الآتي:

الجدول 02: الاستثمارات المخططة ونصيب قطاع السكن منها في الفترة 1967-1977.

الوحدة: مليار دينار

النسبة %	المبلغ المخصص لقطاع السكن	حجم الاستثمارات في المخططات	البيان
15%	60	400.6	المخطط الخماسي الأول 1984-1980
15.7%	86.45	550	المخطط الخماسي الثاني 1985-1989

المصدر: جعيل، مرجع سابق، ص.119.

فمن خلال الجدول نلاحظ أن حجم المبلغ المخصص لقطاع السكن قد تضاعف بأكثر من 7 مرات مقارنة بالمخطط الرباعي الأخير.

إن زيادة نسبة الاستثمار في قطاع السكن كانت ترمي إلى تحقيق هدفين اثنين: الأول هو هدف اجتماعي، من خلال إعادة التوازن إلى الخلل الكبير بين الطلب على السكن بسبب ارتفاع معدل النمو الديموغرافي وعدد المساكن المنجزة، فقد وصل معدل شغل السكن في 1977 إلى 7.7. أما الهدف الثاني، والذي هو ذو طبيعة سياسية، فهو يكمن في إعادة توزيع السكن توزيعا متوازنا بين مختلف مناطق البلاد، وذلك من خلال إقامة مساكن في الهضاب العليا والجنوب، أين نجد كثافة سكانية منخفضة، وكذلك تنظيم العمران وتحسين شروطه في الشمال.

وكان بذلك هدف الخماسي الأول إنجاز وتسليم 450 ألف سكن منها 300 ألف سكن حضري والباقي سكن ريفي¹. كما شهدت هذه المرحلة إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية من أجل تحسين أدائها، إلا أن ما تم تسليمه فعلا خلال هذه الفترة هو 313 ألف سكن.

أما بالنسبة للمخطط الخماسي الثاني، فقد جاء لإتمام إنجاز المشاريع السابقة والمقدرة بـ 365 ألف سكن وبناء 318 ألف سكن جديد². كما تم تخصيص مبلغ 8.5 مليار دينار لتطوير طاقات الإنتاج في قطاع

¹- وناسي، مرجع سابق، ص.154.

²- وناسي، مرجع سابق، ص.154.

السكن والبناء، وذلك من خلال الاستثمار في تكوين اليد العاملة وفي تطوير وسائل الإنتاج. أما ما تم توزيعه خلال هذه الفترة فقد كان 493205 وحدة سكنية مع احتساب البناء الذاتي¹.

كما عرفت سياسة السكن خلال هذه الفترة توجهها جديداً آخر، فقد عملت على تشجيع الأفراد على امتلاك مساكنهم، عن طريق خصخصة المساكن التابعة للدولة. وذلك بسبب عدم القدرة على تحصيل مستحقات الإيجار ولتخفيض تكاليف الصيانة. فتم التنازل عن ملكية المساكن لصالح المستأجرين بأسعار أقل من أسعار السوق من خمس إلى عشر مرات، الأمر الذي أدى إلى استفحال ظاهرة المضاربة، خاصة بعد 1986 أين صدر القانون الذي ألغى القيود التي كانت مفروضة على عملية التنازل للتحكم في هذه الظاهرة، والتي تنص على عدم إمكانية الفرد الحصول على أكثر من سكن واحد، ودعم قدرته على التنازل عليه إلا بعد 5 سنوات²، ففي سنة 1989 وصلت نسبة السكنات المتنازل عنها 59% من حجم السكنات التي تم تخصيصها لعملية البيع³. كما تم تسوية وضعية العديد من البناءات التي بنيت بطريقة غير شرعية، وتشجيع البناء الذاتي بزيادة عدد رخص البناء وتقديم قروض لشراء مواد البناء، هذه الأخير التي لا تسمح إلا بعد تقديم مساهمة شخصية وضمان وجود دخل دائم ومستقر للمستفيد من القرض. إن الشيء الملاحظ من خلال هذه السياسة هو إهمالها للفئات الضعيفة ذات الدخل المتدني، فالعديد من الأفراد لم يستطيعوا شراء مساكنهم بسبب عدم قدرتهم على تسديد ديون الإيجار ولم يستطيعوا بناء مساكن فردية بسبب عدم حصولهم على دخل كافي أو راتب شهري مستقر للحصول على قرض⁴. كما تم فتح المجال كذلك أمام القطاع الخاص للاستثمار في السكن في 1986، وذلك من خلال القانون 07-86 المؤرخ في 1986/03/04 المتعلق بالترقية العقارية.

1-1-2- سياسة السكن في ظل اقتصاد السوق من 1990 إلى 2004:

لقد عرفت سياسة السكن تحولاً كبيراً بعد 1990 بما يتماشى ونظام اقتصاد السوق الذي اعتمده الجزائر. حيث تم التخلي عن فكرة احتكار الدولة لسوق السكن من تمويل وإنجاز وتوزيع وتسيير، وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة. كما تم كذلك خلق مؤسسات تمويل جديدة تتدخل في النشاط العقاري وتعمل على استغلال كل الموارد المتاحة. وعملت الدولة كذلك على تنويع صيغ السكن في السوق بعد أن كانت هناك صيغتين فقط هما: السكن الحضري والسكن الريفي. كل ذلك من أجل التخفيف من حدة أزمة السكن التي تفاقمت كثيراً خلال المرحلة الاشتراكية.

ويمكن خلال هذه الفترة التمييز بين ثلاث مراحل على النحو الآتي:

¹ - جعيل، مرجع سابق، ص. 131

² - Lalonde M., *La crise du logement en Algérie : des politiques d'urbanisme mésadaptées*, mémoire pour l'obtention du grade de maitre, Université de Montréal, 2010, <https://papyrus.bib.umontreal.ca> (consulté le 23/11/2011), pp. 93-6.

³ - *Ibid.*, p.99.

⁴ - *Ibid.*, p.p. 99-100.

أ - المرحلة الأولى 1990 - 1994:

لقد عرفت الجزائر خلال هذه الفترة تدهورا في الوضع السياسي والاقتصادي، بسبب انفلات الأوضاع الأمنية وتفاقم المديونية الخارجية، ما دفع بالدولة إلى تقليص حجم استثماراتها والاهتمام أكثر بالتوازنات الاقتصادية الكلية، عن طريق جملة من الإجراءات كتحرير التجارة الخارجية، وخصخصة المؤسسات العمومية.... الخ.

أما بالنسبة لسياسة السكن، فقد ظهرت بتوجهات جديدة، تهدف إلى تحسين أساليب التسيير المالي عن طريق إنشاء الصندوق الوطني للسكن في 1991 والذي كلف بتسيير كل مساهمات الدولة في مجال السكن، وأصبحت الدولة بذلك تمول فقط السكن الاجتماعي الإيجاري بنسبة كلية، أما الصيغ الأخرى فتساهم الدولة في تمويلها عن طريق تقديم إعانات. وفتح المجال أمام البنوك التجارية للاستثمار في كل المجالات بما في ذلك النشاط العقاري دون أي قيود، عن طريق استغلال مدخرات العائلات، طبقا لقواعد الربحية والمردوية بموجب قانون النقد والقرض 90-10 المؤرخ في 14-04-1990، كما تم إنشاء الوكالة الوطنية لترقية وتحسين السكن (AADL) لترقية السوق العقاري. وقامت السلطات كذلك بتتويج صيغ السكن، عن طريق إضافة صيغة السكن الترقوي، بالإضافة إلى السكن الاجتماعي الإيجاري الذي أصبح غير قابلا للتنازل عليه ابتداء من 1993 والسكن الريفي الذي أصبح يمول عن طريق إعانات كانت في البداية تقدر بـ 120000 دج ثم رفعت إلى 200000 دج. كما تم إصدار المرسوم التنفيذي 93-03 المؤرخ في 01/03/1993 الذي سمح لكل المرقين العقاريين العموميين والخواص بالاستثمار في ميدان السكن، وذلك من أجل تخفيف العبء على الدولة.

وقد كان حجم السكنات المنجزة خلال هذه الفترة كما يلي:

الجدول 03: عدد المساكن المنجزة خلال الفترة 1990-1994.

النسبة %	عدد المساكن المنجزة	نوع السكن
36.5	86982	السكن الاجتماعي الإيجاري
3.2	7791	سكن اجتماعي آخر
24	59313	السكن الترقوي
35.3	84013	السكن الريفي
100	238099	المجموع

المصدر: جعيل، مرجع سابق، ص.134.

إن الملاحظ من خلال هذا الجدول هو مساهمة السكن الترقوي بنسبة كبيرة على الرغم من تجربته الحديثة في القطاع، فقد ساهم بنسبة 24% من حجم السكنات المنجزة خلال الفترة، أما إذا قارنا حجم السكنات المنجزة خلال هذه الفترة بتلك المنجزة والموزعة خلال المخطط الخماسي الأخير فإنها قد انخفضت بـ

105906 وحدة سكنية أي بنسبة 30.7 %، وذلك راجع إلى نقص موارد الدولة خلال هذه المرحلة وسياستها المنتهجة للتقليص من حجم الاستثمارات العمومية لإعادة التوازنات الكلية في الاقتصاد الوطني.

ب - المرحلة الثانية 1995 - 2000:

تميزت هذه المرحلة بتبني صيغة سكنية جديدة هي السكن التطوري في 1995، والذي أصبح فيما بعد السكن الاجتماعي التساهمي، خصص لذوي الدخل المتوسط. يتم بناؤه عن طريق إعانة مالية مقدمة من طرف الدولة، فتقوم هذه الأخيرة ببناء المسكن حسب مبلغ الإعانة المالية، ويمنح السكن غير جاهز للمستفيد، فيقوم هذا الأخير بإتمام عملية الإنجاز اعتمادا على موارده المالية الخاصة. لكن هذه الصيغة لم تلقى رواجاً كبيراً بسبب ضعف الموارد المالية بالنسبة للعديد من العائلات، فالعديد من السكنات لم يتم إتمامها، وأخرى استغلها المستفيدون منها كما هي دون إتمامها. هذا ما دفع بالسلطات في 1997 بإصدار تعليمات وزارية أوكلت بموجبها عملية البناء للمقرنين العقاريين بدلا من المستفيدين منها، كما أصبحت السكنات التطورية فردية وجماعية بعد أن كانت فردية فقط، وذلك من أجل استغلال أمثل للأراضي.

لقد عرفت هذه المرحلة كذلك تغييرا في آليات التمويل، فتم تحويل CNEP إلى بنك في 1997، كما تم إنشاء سوق عقاري ثانوي في نفس السنة عن طريق إنشاء مؤسسة الرهن العقاري (SRH) المكلفة بإعادة تمويل محافظ البنوك ومؤسسة لضمان القروض العقارية (SGCI) لضمان القروض العقارية.

وقد كان حجم السكنات المنجزة خلال هذه الفترة كما يلي:

الجدول 04: عدد المساكن المنجزة خلال الفترة 1995-2000.

النسبة %	عدد المساكن المنجزة	نوع السكن
38	282596	السكن الاجتماعي الإيجاري
3	22271	سكن اجتماعي آخر
17	127180	السكن التطوري
11	84203	السكن الترقوي
29	215009	السكن الريفي
100	713259	المجموع

المصدر: جعيل، مرجع سابق، ص.136.

فالملاحظ من خلال الجدول هو تخصيص أكبر نسبة للسكن الاجتماعي الإيجاري، وهذا يدل على اهتمام الدولة بالفئات ضعيفة الدخل، يليه بعد ذلك السكن الريفي.

ج - المرحلة الثالثة 2001-2004:

عرفت هذه المرحلة إدراج صيغة جديدة في سياسة السكن في 2001 هي صيغة البيع بالإيجار، أين يقوم المستفيد من السكن بدفع قيمة مسكنه عن طريق إيجار يدفعه كل شهر بالإضافة إلى مساهمة شخصية

يدفعها عند بداية المشروع. وقد أوكلت مهمة تسيير هذه الصيغة إلى AADL. وقدّر البرنامج المخصص لهذه الصيغة بـ 55000 سكن منها 20000 سكن في سنة 2001 و35000 سكن في 2002.

وقد كان حجم السكنات الموزعة خلال هذه الفترة كما يلي:

الجدول 05: عدد المساكن الموزعة خلال الفترة 2001-2004.

النسبة %	عدد المساكن المنجزة	نوع السكن
45.6	165127	السكن الاجتماعي الإيجاري
18.9	68522	السكن المدعم
9	32620	السكن الترقوي
1.6	5885	البيع بالإيجار
24.7	89329	السكن الريفي
100	361483	المجموع

المصدر: وزارة السكن والعمران.

ما يلاحظ من خلال الجدول هو أن السكن الاجتماعي الإيجاري حظي بأكبر نسبة يليه بعد ذلك السكن الريفي، أما أصغر نسبة فهي تخض البيع بالإيجار وذلك كون أن هذه الصيغة جديدة ولم يتم إتمام إنجاز كل البرنامج خلال هذه المرحلة.

إذن لقد كان اهتمام الدولة بقطاع السكن منذ الاستقلال من أجل الاستجابة للطلبات المتزايدة على هذه السلعة وتطوير الحضيرة الوطنية للسكن، إلا أن أزمة السكن بقيت مستمرة.

1-2-1- مظاهر أزمة السكن في الجزائر:

إن مشكلة السكن لا تزال هاجس العديد من الجزائريين، وعلى الرغم من المحاولات التي أقدمت عليها السلطات من خلال تبني سياسات متعددة ومختلفة للحد من الأزمة، إلا أن هذا المشكل بقي قائماً. وتتخذ هذه الأزمة في الجزائر عدة مظاهر سنحاول التطرق إليها من خلال هذا المحور.

1-2-1- انتشار البناءات غير الشرعية والقديمة:

تعاني الجزائر من ظاهرة البناءات غير الشرعية بسبب أزمة السكن كثيراً، وهي ليس بظاهرة جديدة، بل تعود للمرحلة الاستعمارية، وهي تتمثل في الأحياء القصديرية و البناءات الفوضوية.

أ - الأحياء القصديرية:

إن ظاهرة الأحياء القصديرية منتشرة في معظم دول العالم، وهي تعرف على أنها " منطقة سكنية فقيرة متخلفة يقيم فيها الآلاف من السكان، يعيشون في شبه عزلة وفي مساكن غير صحية وغير لائقة في المجال الحضري. أنجزوها بأنفسهم، تنفق على الحد الأدنى من الخدمات الضرورية. وهي التعبير عن المجال الأكثر وضوحاً على مستوى الفروق بين الحاجات الاجتماعية في السكن وبين الشروط الاجتماعية للإنتاج وانعكاس واضح لتفاقم أزمة السكن"¹.

وعادة ما نجد أن الفئات ذات الدخل الضعيف هي التي تلجأ مباشرة إلى الأحياء القصديرية، التي تقدم المأوى الرخيص الثمن للنازحين الجدد غير القادرين على تحمل شراء أو كراء سكن جديد. إن هذه الفئة من المجتمع تعيش في عزلة تامة عن المجتمع المحلي الكبير بعاداتها وتقاليدها ذات العلاقة بالريف، مما نجم عن ذلك تريفيف المدينة وتشويه منظرها الحضري. ويرى " أبرمزان" أن السياسة السكنية التي لا تعترف بحقيقة وجود هذه الظاهرة لا تؤدي إلا إلى زيادة نموها وإنشائها في مناطق تؤثر على باقي أجزاء المدينة².

لقد وجدت مشكلة الأحياء القصديرية بعد الاستقلال من ضمن المشاكل التي خلفها الاستعمار. حيث كانت نسبتها في سنة 1966 تمثل 10.3% من مجموع الحظيرة الوطنية للسكن، ثم انتقلت إلى 9.3% في 1977 و 6.4% في 198 و 6.2% في 1992³. وحسب إحصائيات وزارة السكن في 2007/06/30 فقد وصل عددها إلى 553441⁴، أي ما يمثل 08% من الحظيرة الوطنية للسكن. وهذا ما يدل على عدم قدرة الدولة على القضاء على هذه الظاهرة بصفة نهائية على الرغم من محاولاتها المتعددة والمتكررة عبر مختلف السياسات.

¹- دليمي، مرجع سابق، ص 149.

²- دليمي، مرجع سابق، ص 143-5.

³- قاسمي شوقي أ، السكن الهش في الجزائر: بين الواقع وتصور محاربهه، مجلة علوم إنسانية، ع. 36، 2008
<http://www.ulm.nl/d39.html> (تمت زيارة الموقع في 2011/06/13)، ص2.

⁴- كاتب الدولة لدى الوزير الأول مكلف بالاتصال، المشاريع الكبرى في الجزائر، قطاع السكن والعمران، 2009، ص.81.

وقد لوحظ في العشرية الأخيرة أن سكان الأحياء القصديرية أصبحوا ينجزون مساكنهم في الأماكن التي تثير انتباه السلطات العامة كمقر الولاية والبلدية، حتى يكون انتقالهم سهل وسريع. وعادة ما تتجز هذه المساكن في أيام العطل الأسبوعية، حتى لا تتمكن السلطات من طردهم، لأنها تمثل خرقا للقوانين المعمول بها.

وتعود أول محاولة من طرف السلطات العمومية في إعداد مشروع للتغلب على ظاهرة البيوت الهشة هذه إلى 1963، أين قامت بإدخال ترميمات وتحسين مساكن الأحياء القصديرية وبناء التجهيزات الجماعية الضرورية في العديد من الأحياء، فقامت بأول تجربة في وادي أوشايح بالعاصمة الذي كان عدد سكانه 900 نسمة يقطنون في 20 كوخا. فتم إعادة تجديد معظمها في إطار البناء الذاتي وإنجاز مدرستان ومستوصف وسوق تجاري¹. تلتها بعد ذلك عدة عمليات أخرى تهدف إلى القضاء على هذه الظاهرة لكن بطرق أخرى منها ما حدث في المرحلة ما بين 1985-1987 أين قامت السلطات المحلية في العاصمة بترحيل العديد من العائلات التي تقطن في هذه الأحياء إلى ولاياتهم الأصلية دون الأخذ بعين الاعتبار قدرات هذه الأخيرة لاستقطابهم².

ب - البناءات الفوضوية:

ظهر هذا النوع من البناءات في العقود الثلاث الأخيرة بسبب النمو السريع في المدن والنزوح الريفي وتفاقم أزمة السكن، ويعتبر هذا النمط الفوضوي والجديد من الاستيطان في النسيج الحضري دليل على الاستيلاء على الأراضي العامة والخاصة بطريقة غير شرعية. وهو يختلف عن البناءات القصديرية كونه أنجز بالمواد الصلبة الحديثة الغالية الثمن.

ومن بين أهم الأسباب التي دفعت بالكثير من سكان المناطق الحضرية إلى البناء بطريقة فوضوية دون مراعاة البناءات الاجتماعية الموجودة، إلى غياب سياسة تخطيط ونظام لل عمران على مستوى المدينة، والافتقار إلى قوانين تفسح المجال إلى العديد من سكان المدينة أن يستفيدوا أو يشتروا أراضي صالحة للبناء، بالإضافة إلى التفاوت في الإنجازات السكنية، الأمر الذي زاد من عدد الأحياء غير الرسمية والفوضوية منذ الاستقلال.

إن هذا النوع من السكن إذا تعمم في النسيج الحضري فإنه سيصبح خطرا في المستقبل، حيث يهدد انسجام وتوازن الأحياء، لأنه لا يستجيب للتطور العمراني الحديث. كما أنه يشكل خطرا على توسع المدينة عمرانيا، ويشكل خطرا أيضا من حيث الكيفية التي تعالج بها أزمة السكن. فهذا النوع من المباني يتجاهل كل الخطط العمرانية الحضرية، وينجز بعيدا عن كل تنظيم.

¹ - دليمي، مرجع سابق، ص. 150.

² - قاسمي شوقي، مرجع سابق، ص. 7.

إن الحل الذي يأخذ بهدم هذه المساكن على أنها مؤشر من مؤشرات أزمة السكن، هو إجراء غير مقبول عمليا، وذلك نظرا لحدة الأزمة التي تتطلب توفير عدد كبير من المساكن خاصة لسكان الأحياء القصديرية والبنائيات القديمة الكثيرة الآيلة للسقوط، ولتلبية طلبات السكن للفئات الشابة من المجتمع، وعن مستوى فهم وإدراك سكان هذه الأحياء لهذه الإجراءات التي تثير موجة عنيف كبيرة. فهذه المعوقات تحد من تدخل السلطات العامة في تحقيق المشاريع التنموية وإنجاز بنايات جديدة، ولا تساعد في التخفيف من أزمة السكن¹. لذلك لا بد أن ينمو هذا النوع من المساكن بطريقة منسجمة ومتناسقة لا تخالف السياسة العامة للتهيئة العمرانية، وأن تدمج السكنات الموجودة في إطار مخططات التوجيه العمراني.

ج - البنايات القديمة:

تعتبر الأحياء القديمة من أكبر مشكلات الإسكان التي تواجه السلطات. ويعود تاريخ معظم هذا الإرث العقاري إلى عهد الأتراك مثل القصبة بالعاصمة، و العهد الاستعماري. حيث دفعت أزمة السكن خلال المرحلة الاستعمارية بالعديد من الفلاحين للجوء إلى المدن القديمة، كونها صعبة الدخول وتعطي للسكان الحماية والطمأنينة. الأمر الذي نتج عنه اكتظاظ كبير فيها، ودفع بالعائلات إلى تقسيم الغرف الواسعة إلى اثنين وثلاثة غرف.

ولم يدخل على البنايات القديمة أية إصلاحات أو تجديد أو عمليات ترميم. لهذا فهي متخلفة تنقصها التسهيلات الصحية ومختلف المرافق الضرورية للحياة. فقد أصبحت اليوم لا تقدم مأوى آمن لأصحابها وتعرض حياة سكانها للخطر. فالعديد من هذه الديار هي معرضة للسقوط في أي وقت بسبب ليونة مواد البناء وعدم متانتها.

إن قدم المسكن والفقر والاكنتاظ يحرم الأفراد من الخصوصية والعزلة والسرية في المنزل وامتلاك فضاء خاص بكل واحد من العائلة. الأمر الذي كون له عواقب على الصحة الجسدية للإنسان ويساهم في الانحلال الخلقي، ويمس الكرامة الإنسانية².

ومما هو معروف في العديد من الدول، فإن العمر الإنتاجي للمسكن هو 75 سنة، لذلك فإن البنايات القديمة التي أنجزت قبل 1962 أصبح من الضروري هدمها، وإعادة بناء أخرى جديدة في مكانها، تتماشى ومعايير الرفاهية الجديدة. وقد كان عدد البنايات التي بنيت قبل 1962 حسب الإحصاء العام لسنة 1998 يقدر بـ 1948000 وحدة سكنية، وهو ما ما يزيد من حجم الطلب على السكن ويعمق من حدة الأزمة.

¹- دليمي، مرجع سابق، ص. 163.

²- دليمي، مرجع سابق، ص. 171.

1-2-2- ارتفاع درجة الاكتظاظ داخل المسكن:

يعتبر الاكتظاظ من أبرز مظاهر مشكلة السكن، وقد عرفت هذه الظاهرة تطورا كبيرا في الجزائر، حيث وصلت نسبا قياسية. وعادة ما تقاس هذه الظاهرة بمعدل شغل السكن الذي يتحصل عليه من خلال قسمة عدد السكان على مجموع السكنات عبر كامل التراب الوطني. ويمكن أن نلاحظ تطور هذه الظاهرة من خلال الجدول الآتي:

الجدول 06: تطور معدل شغل السكن في الجزائر 1962-1998.

السنة	معدل شغل السكن
1962	5.6
1966	6.1
1977	7.7
1987	7.6
1998	7.1

Source : Tarache , *op.cit.*, pp. 67-80.

فالملاحظ من خلال الجدول هو أن معدل شغل السكن كان في زيادة مستمرة، ووصل ذروته في 1977 بمعدل 7.7 فرد في السكن، وهو فوق المعدل المقبول عالميا والمقدر بـ 05 أفراد في المسكن. ثم بدأ بعدها بالانخفاض. وقد وصل هذا المعدل في إحصاء 2008 إلى 6.4 فرد في كل مسكن، وهو أيضا معدل مرتفع. بينما وصل معدل عدد الأفراد في العائلة الجزائرية إلى 5.6 فرد/عائلة¹.

وعلى الرغم من ذلك، فإن هذا المعدل يبقى نظري ولا يعكس حقيقة الواقع. فإذا رجعنا إلى تركيبة الحظيرة الوطنية للسكن من حيث عدد الغرف في إحصائيات 2008، فإننا نجدها حسب الجدول الآتي:

الجدول 07: تركيبة حظيرة السكن حسب عدد الغرف

عدد الغرف	النسبة %
غرفة واحدة	8.8
غرفتين	21.9
ثلاث غرف	33.4
أربع غرف	18
خمسة غرف	5.9
ستة غرف وما فوق	5.7
غير مصرح بها	6.3
المجموع	100

Source : ONS, *op.cit.*, p.20.

¹ - جعيل، مرجع سابق، ص. 212.

من خلال الجدول نلاحظ أن 64.1% من حجم الحظيرة هي عبارة عن منازل بثلاث غرف وأقل. وعادة ما تكون مساحة المسكن بغرفتين في حدود 51م² أما بالنسبة للسكن بثلاث غرف فهي في حدود 67م². فإذا قمنا مثلا بتقسيم مساحة المسكن بغرفتين وبثلاث غرف على متوسط العائلة الجزائرية فإننا نحصل على نصيب كل فرد من مساحة المنزل كالاتي:

$$5.9/51 = 8.6 \text{ م/فرد} \quad \text{و} \quad 5.9/67 = 11.3 \text{ م/الفرد}$$

إن هذه المساحات بعيدة كل البعد عن الحاجات الحقيقية للسكان. فمن المتعارف عليه أنه إذا قلت المساحة التي يعيش فيها الفرد على 16م² تصبح صعبة وغير محتملة، وهي أقل مما هو موجود في السجون. وهو ما يؤثر في الصحة الجسدية والعقلية للأشخاص، وعلى العلاقات الداخلية والخارجية¹.

وقد حدد مؤتمر كولون بألمانيا الحد الأدنى للمعايير المساحية حسب عدد الأفراد والغرف كما يلي:

الجدول 08: المعايير المساحية حسب عدد الأفراد وعدد الغرف.

المساحة م ²	عدد الأفراد	الغرف
56	3	3
62	4	3
65	4	4
75	5	4
82	6	4
87	6	5
94	7	5
110	8	5
114	8	6

المصدر: دليمي، مرجع سابق، ص.182.

من خلال الجدول نستنتج أن ما يفوق نسبة 60% من الحظيرة الوطنية للسكن لا تستجيب وتركيبه العائلة الجزائرية التي معدلها 5.9 فرد في كل أسرة.

إن هذا الاكتظاظ يجعل من صاحب المسكن في بحث مستمر عن مسكن آخر يستجيب إلى متطلباته. ويعتبر ما تحصل عليه من سكن هو عبارة عن مرحلة انتقالية وليست دائمة. كما يقوم العديد من الأفراد بإعادة تهيئة المساكن والامتداد إلى مساحات أخرى، مثل استغلال الشرفات في العمارات كمطبخ أو تقسيم الغرفة الأكبر حجما إلى غرفتين صغيرتين، أو الامتداد في بعض الأحيان حتى إلى الخارج بالنسبة لمن يقطن في الطوابق الأرضية.

¹ - دليمي، مرجع سابق، ص.184-5.

إن ما أدى إلى هذه الوضعية هو نقص العرض في السكن، وتدهور القدرة الشرائية للمواطن، حيث لم يعد بمقدوره شراء مسكن بسبب غلاء ثمنه وارتفاع أسعار الكراء، وإمكانية حصوله على سكن اجتماعي قليلة، نظرا لقلّة البرامج مقارنة بحجم الطلب.

إن هذه المظاهر لأزمة السكن في الجزائر، لها عدة آثار سلبية على الفرد وعلى المجتمع ككل. فهي تشوه منظر المدينة والنسيج العمراني، كما تؤثر في صحة وسلوك الأفراد سلبيا من خلال انتشار الأمراض والعديد من الآفات الاجتماعية. وقد أصبحنا نرى في الآونة الأخيرة العديد من أعمال الشغب وخروج المواطنين إلى الشارع احتجاجا على الأوضاع المزرية التي يعيشونها يوميا، وذلك بعد كل عملية توزيع للسكنات الاجتماعية من طرف الدولة.

1-3-1- أسباب استمرار أزمة السكن في الجزائر:

إن استمرار أزمة السكن في الجزائر راجع لعدة أسباب، منها ما هو متعلق بجانب العرض ، ومنها ما هو متعلق بجانب الطلب، وهذا ما سوف نتطرق إليه خلال هذا المحور.

1-3-1- الأسباب المرتبطة بجانب العرض:

إن ما ميز جهاز العرض في الجزائر هو عدم مرونته واستجابته من حيث الكمية والنوعية للطلب المتزايد من طرف الأفراد، وذلك راجع إلى أسباب سياسية وأخرى اقتصادية ومالية، بالإضافة إلى الكوارث الطبيعية التي ألحقت خسائر معتبرة بحظيرة السكن.

أ - الأسباب السياسية:

إن إستراتيجية الصناعات المصنعة التي انتهجتها الجزائر والاهتمام القليل بقطاع السكن، كونه كان يعتبر قطاع دون فائدة مضافة بالنسبة للاقتصاد. أدى إلى ضعف العرض على الرغم من الزيادة المستمرة في الطلب، كما أن عدم نجاح الثورة الزراعية في تحقيق أهدافها ونقص الاهتمام بالزراعة تسبب في هجرة العديد من سكان الأرياف إلى المدن بحثا عن العمل وحياء أفضل، ما أدى إلى زيادة الضغط على القطاع.

ويعتبر احتكار الدولة لسوق الأراضي الموجهة للبناء خلال المرحلة الاشتراكية، عن طريق منح البلديات حق احتكار الأراضي الموجهة للتعمير وإدماجها ضمن ممتلكاتها لوضع احتياطي عقاري، وعدم ترك المجال للخواص للتدخل في هذه السوق، بالإضافة إلى عدم فعالية جهاز الرقابة، من بين العوامل التي ساهمت في تفاقم الأزمة، فقد أدت هذه السياسة رغم هدفها النبيل في ديمقراطية الحصول على العقار إلى العديد من النتائج السلبية مثل¹:

- التعسف في استغلال الأراضي وعدم احترام قواعد التعمير.
- عدم اشتراط رخصة البناء في المناطق الريفية مما تسبب في الزحف العمراني على حساب الأراضي الزراعية خاصة التي تتميز بالمرودودية المرتفعة.
- تضاعف عدد البناءات غير القانونية من طرف الخواص الذين أرادوا بذلك حماية أراضيهم من إدماجها في الاحتياطي العقاري البلدي.

ومن بين أسباب استمرار أزمة السكن في الجزائر كذلك، هو عدم فعالية السوق الإيجارية. فالعديد من دول العالم تستعمل السوق الإيجاري للتأثير في أسعار سوق السكن. لكن نسبة البناءات الموجهة للإيجار في الجزائر لا تتعدى 15% فقط²، ما يجعل تأثيرها في السوق هامشي. كما أن هذه الأسعار المطبقة لا تمت بأي صلة بأسعار السوق الحقيقية، فهي جد منخفضة ومحددة بطريقة إدارية، ونسبة تحصيلها لا

¹ - CNES , *rapport : La configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique*, 24me session plénière, 2004, p.84-5.

² - جعيل، مرجع سابق ، ص.158.

تتعدى 38%¹. وفي بعض الأحيان يعيد أصحاب هذه المساكن كرائها من جديد بطرق غير شرعية وبأسعار مضاعفة، الأمر الذي يزيد من ظاهرة المضاربة.

إن احتكار الدولة للنشاط العقاري والترقية العقارية كذلك لمدة ثلاث عقود ساهم أيضا في تفاقم الأزمة، فلم يمنح للقطاع الخاص الفرصة للتدخل في القطاع إلا سنة 1986، على الرغم من قدرته على التخفيف من العبء على الدولة، رغم محدودية إمكانياته.

كما أن سياسة توزيع السكن الاجتماعي لم تكن فعالة هي كذلك. فقد كانت تمنح المساكن دون النظر إلى مداخل الأسر، كما استفاد العديد من الأفراد من أكثر من سكن واحد، وذلك راجع إلى صعوبة التحقيق في شرعية العائلات من حقها في الاستفادة منه، والمحسوبية، فلم يكن موجودا ملف وطني مسجل فيه الذين استفادوا من سكنات من قبل. هذا ما دفع بالأفراد إلى إعادة بيعها سواء بطريقة شرعية عند صدور القانون 81-03 المؤرخ في 07/02/1981 المتضمن التنازل على أملاك الدولة ذات الاستعمال المهني والتجاري، أو بطريقة غير شرعية وذلك بعد سنة 1993 أين صدر القانون الذي منع التنازل عن هذه السكنات، فقد كانت تباع عن طريق عقد اعتراف بالدين موثق لدى موثق عمومي، هذه الوضعية التي صعبت أيضا من عمل دواوين الترقية والتسيير العقاري في تحصيل الديون، فالمستفيد الأول لم يكن يسدد الإيجار بحجة أنه لا يقيم في المسكن، والمشتري لا يدفع هو كذلك بحجة أنه اشترى هذا المسكن، الأمر الذي جعل الدواوين تدخل في العديد من النزاعات. كما أن العديد من تلك العقارات المتنازل عنها قد حولت إلى مكاتب محاماة وعيادات طبية. الأمر الذي جعل منها لا تؤدي الغرض الذي بنيت من أجله، وهو ضمان الحق في السكن للفئات ضعيفة الدخل.

وقد كان هدف السياسة السكنية كميًا أكثر منه نوعي، من خلال توزيع أكبر عدد ممكن من المساكن، هذا ما حال دون مراعاة تركيبة العائلة الجزائرية في البناء، فتم بناء مساكن بغرفة وغرفتين، الأمر الذي لا يتماشى وعدد الأفراد وثقافة الأسرة الجزائرية. فمن خلال إحصائيات 2008 للديوان الوطني للإحصاء نجد أن 30.7% من حظيرة السكن الوطنية تتكون من غرفة وغرفتين². هذا ما دفع بالسلطات إلى تحويل العديد من المساكن بغرفة واحدة إلى إقامات جامعية، وأخرى بقيت شاغرة.

ب - الأسباب الاقتصادية والمالية:

إن عدم تحقيق سياسة السكن لأهدافها راجع كذلك لعدة معوقات أخرى ذات طبيعة اقتصادية ومالية، فبالنسبة للتمويل، فإنه على الرغم من الاهتمام المتزايد بالقطاع، إلا أن المتدخلين كثيرا ما كانوا يعانون

¹ - جعيل، مرجع سابق، ص. 167.

² - ONS, , *Les principaux résultats du sondage au 1/10eme 2008, 5me recensement générale de la population et de l'habitat*, Collections statistiques, série S : statistiques sociales n.142, Décembre 2008, p.20.

من مشكل التمويل بسبب نقص الموارد على الرغم من الزيادة المستمرة في التخصيصات المالية للقطاع. كما أن البنوك الجزائرية كانت تولي أهمية أكبر لتمويل الصناعة خلال الفترة الاشتراكية، على حساب السكن الذي كان يعتبر قطاعا غير منتج أو بدون قيمة مضافة. إضافة إلى ذلك، فإن أغلب المؤسسات كانت تعاني من مشكل تمويل خزينتها ما يزيد من خطر عدم استرداد القروض بالنسبة للبنوك. وقد كان الأزمة التي تعرضت إليها الجزائر في 1986 أثر على كل المشاريع الاستثمارية، فالموارد العامة كانت محدودة بسبب ركود الإيرادات المالية من جهة، كما أن الدولة كانت مجبرة على إعادة التوازن المالي لميزانيتها حسب ما يتطلبه التصحيح الهيكلي من جهة ثانية.

أما بالنسبة لمؤسسات الإنجاز، فقد كانت هناك مؤسسات وطنية وخاصة وأجنبية، إلا أن عددها كان قليلا مقارنة بحجم المشاريع، خاصة في مرحلة المخططات التنموية، فمثلا كان عددها 24 في 1970 وانتقل إلى 354 في 1977 من بينها 27 مؤسسات وطنية وجهوية كبرى أما 328 مؤسسة المتبقية فإن الثلث هي مؤسسات ولائية والثلثين مؤسسات خاصة¹. وقد اهتمت السلطات بتجهيز هذه المؤسسات الوطنية الكبرى لكنها أهملت في نفس الوقت جانب تكوين يد العاملة، فقد قدر العجز في اليد العاملة المؤهلة في 1977 بـ 57% بالنسبة للإطارات و 67% بالنسبة للتقنيين، و 52% بالنسبة للعمال المؤهلين، ويرجع السبب في ذلك إلى سياسة الدولة في توجيه أغلب الطلبة للتخصصات العلمية والتقنية التي تخدم القطاع الصناعي للنهوض به². وعلى الرغم من إعادة هيكلة المؤسسات العمومية في مرحلة الثمانينيات وزيادة حجم الاستثمار فيها إلا أن مردوديتها بقيت ضعيفة.

كما بقيت تعاني مؤسسات البناء من العديد من المشاكل التي أثرت كثيرا على مستوى إنتاجيتها، ولعل أبرزها ما يلي³:

- التأخر في إنجاز المشاريع، الأمر الذي يؤثر كثيرا في تكلفة الإنجاز.
- طول مدة تحصيل المستحقات، بسبب الإجراءات البيروقراطية من طرف صاحب المشروع، وصعوبة الحصول على القروض البنكية لتغطية تكاليف تسيير المشاريع، وإن تحصل عليها فهي قصيرة الأجل وبمعدل فائدة جد مرتفع يصل حتى 20%.
- انخفاض مستوى النشاط في بعض الأحيان بسبب نقص المشاريع.
- سوء تسيير الموارد البشرية، فالتوظيف لا يكون على أساس الكفاءة، وإنما تحكمه العلاقات الاجتماعية.

¹ - Sid B., *L'habitat en Algérie, stratégies des acteurs et logiques industrielles*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1986, p52.

² - *Ibid.*, pp. 64-5.

³ - جعيل، مرجع سابق، ص. 172-4.

- اضطراب التمويل بمواد البناء.
- ضعف إنتاجية وسائل الإنتاج نظرا لقدمها ونقص الصيانة.

لقد عرفت البرامج السكنية كذلك مشكل نقص التحكم في جانب الدراسة والمتابعة، بسبب قلة مكاتب الدراسات. فقد كان عدد المهندسين المعماريين في 1970 يقدر بـ 58 منهم 8 جزائريين، و 63 منهم 16 جزائريين في 1973، و 97 منهم 42 جزائريين في 1978، كما أنهم كانوا متمركزين في بعض الولايات وليست كلها، فقد كانت هناك سيطرة أجنبية في هذا المجال، فمن بين 120 مكتب دراسات في 1978 نجد 82 أجنبي و 23 هي خاصة و 15 تابعة للدولة. أدت هذه الوضعية إلى تحويل أموال ضخمة بالعملة الصعبة للخارج، فعلى سبيل المثال في سنة 1980 كان عدد المهندسين المعماريين والمهندسين والتقنيين 5000 جزائري و 14000 أجنبي، فتم منح ثلثي أعمال الدراسة والمتابعة إلى الأجانب ما أدى إلى تحويل 1.6 مليار دينار بالعملة الصعبة للخارج.

وقد شهد قطاع مواد البناء أيضا احتكارا من طرف المؤسسات العمومية. إلا أن هذه المؤسسات كانت تابعة في تمويلها إلى الخارج بسبب ضعف الإنتاج الوطني، هذا ما جعل الأسعار غير مستقرة وفي ارتفاع مستمر¹. كما كانت هذه المؤسسات تفضل تلبية طلب قطاع الأشغال العمومية وبناء المصانع ثم بعد ذلك مؤسسات البناء العامة والخاصة، هذا ما جعل من هذه الأخيرة تعاني دائما من انقطاع في التمويل، الأمر الذي كان له أثر على وتيرة إنجاز البرامج السكنية².

وقد حاولت الدولة خلال فترة السبعينيات والثمانينيات بناء مصانع لمواد البناء إلا أنها لم تشغل بكامل طاقتها الإنتاجية بسبب عدم التحكم في التكنولوجيا و نقص اليد العاملة المؤهلة والأعطاب المستمرة. وحتى بعد الانفتاح نحو اقتصاد السوق وخصخصة المؤسسات العمومية وفتح المجال أمام الاستثمار الخاص، بقي قطاع مواد البناء تابعا في تمويله للخارج في العديد من المواد، كما بقي يعاني من ظاهرة المضاربة التي مازالت مستمرة إلى يومنا هذا. ما أثر كثيرا على تكاليف وأجال إنجاز العديد من المشاريع.

¹ - Tarache, *op.cit.*, pp. 67-80. (p.70).

² - Sid, *op.cit.* p.61.

ج - الكوارث الطبيعية:

تقع الجزائر في منطقة زلزالية نشيطة، خاصة بالنسبة للشمال الساحلي، حيث تعرضت للعديد من الزلازل، تسببت في خسائر مادية وبشرية معتبرة، أبرزها زلزال الأضنام الذي تسبب في هلاك 20000 بناية¹ في 1980، وزلزال بومرداس في 2003.

وقد بدأ الاهتمام بوضع قواعد لحماية البنايات من أخطار الانهيار جراء الزلازل في الجزائر منذ 1981، مباشرة بعد زلزال الأضنام. وتمت مراجعتها في 1983 و1988 و1999 بعد زلزال عين تموشنت وفي 2003 بعد زلزال بومرداس، كل ذلك من أجل حماية مختلف المنشآت والأرواح البشرية.

أما الخطر الطبيعي الثاني الذي تسبب في العديد من الكوارث في الجزائر هو الفيضانات الدورية، التي تحدث بسبب التقلبات الجوية والمناخية. فما بين 1964 و 2009 تم تسجيل أكثر من 15 فيضان نذكر منها²:

- أمطار طوفانية في ربيع مارس 1974 في العاصمة وتيزي وزو تسببت في انهيار 4570 سكن.
- فيضان نوفمبر 2001 في العاصمة الذي تسبب في خسائر مادية تفوق 30 مليار دج.
- أمطار طوفانية في أكتوبر 2008 في غرداية خلفت 2000 سكن منهار و2600 سكن متضرر كثيرا.
- أمطار طوفانية في أدرار في جانفي 2009، انهارت على إثرها 2000 سكن و تضرر 1000 مسكن.

إن عدم وجود رقابة فعالة على التعمير جعل العديد من المواطنين يشيدون مساكن على ضفاف الأنهار وفي مناطق مهددة كثيرا بالعديد من الأخطار. ما ساهم في تعريض حياة العديد من المواطنين للأخطار. لذلك لا بد من مراعاة هذه الأخطار وتعزيز مراقبتها وترقيتها وتطوير الإعلام الوقائي حولها، كما يجب مراعاتها عند استعمال الأراضي في البناء وفي التقليل من درجة التعرض للإصابة بالنسبة للأفراد والممتلكات.

1-3-2- الأسباب المرتبطة بجانب الطلب:

تتعلق هذه الأسباب خاصة بالنمو الديمغرافي وتركيبية العائلة في الجزائر والنزوح الريفي نحو المدن.

¹- وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، 2005، ص. 39.

² - Afra H., *Réhabilitation et reconstruction de l'habitat saharien pour sa protection contre les risques des inondations*, Actes des assises nationales de l'urbanisme, Ministère de l'Habitat et l'Urbanisme Alger : 19-20 juin 2011, pp. 166-75 (pp.169-70).

أ - النمو الديمغرافي:

لقد عرفت الجزائر ارتفاعا كبيرا في عدد السكان خاصة بعد الاستقلال، ويرجع السبب في ذلك إلى تحسين ظروف معيشة المواطن. حيث عرفت هذه ظاهرة زيادة سريعة خاصة منذ نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات، ما جعل الطلب على السكن يرتفع كذلك، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول الآتي:

الجدول 09: تطور عدد السكان في الجزائر منذ 1966.

الإحصاء العام للسكان والسكن	عدد السكان
1966	12022000
1977	16948000
1987	23038942
1998	29100869
2008	33920000

Source : ONS, *Les principaux résultats du sondage au 1/10eme 2008, 5me recensement générale de la population et de l'habitat*, Collections statistiques, série S : statistiques sociales n.142, Décembre 2008, p.05.
فمن خلال الجدول نلاحظ أن عدد السكان خلال 42 سنة قد تضاعف 2.8 مرة، وقد وصل معدل النمو الديمغرافي في الفترة 1966-1977 إلى 3.21 و 3.06 في الفترة 1977-1987 لكن بدأ بعد ذلك بالانخفاض ليصل في الفترة 1987-1998 إلى 2.12 ثم 1.6 في الفترة 1998-2008¹.

إلا أن الدولة الجزائرية لم تستطع أن تمتص هذا الطلب المتزايد على السكن بالزيادة في العرض، مما جعل الجزائر تعرف أزمة خانقة في هذا المجال. حيث وصل معدل شغل السكن الذي كان دائما في ارتفاع إلى 7.7 في 1977، ولم يسجل انخفاضا إلا ابتداء من 1987 حيث كان 7.6 .

ب - تركيبة العائلة الجزائرية:

إن الطلب على السكن يتأثر كثيرا كذلك بتركيبة العائلة وهيكلتها في المجتمعات مثلما يتأثر بالنمو السكاني، فالحاجة إلى السكن هي حاجة عائلية قبل أن تكون حاجة فردية. ففي هذا الإطار نجد أن العائلة الجزائرية عرفت عدة تغيرات، سواء في شكلها التركيبي أو في علاقاتها الداخلية، أو في قيمها الاجتماعية، حيث تدرج هذه التغيرات في إطار حركة التغير الثقافي الاجتماعي، والانتقال من المجتمع الزراعي التقليدي إلى المجتمع الصناعي الحديث². وقد نشأت حركة التغيير هذه في ظل السيطرة الاستعمارية، كما تعممت وتسارعت بعد الاستقلال بتوجيه من الدولة، التي قامت بوضع وتنفيذ مشاريع تنموية، صاحبها تحولات اجتماعية كبرى³. حيث توجه المجتمع الجزائري من الأسرة الممتدة إلى الأسرة النووية التي تتكون من الوالدين والأولاد. ويمكن ملاحظة ذلك من الجدول الآتي:

¹ - Ons, *op.cit.*, p.05.

² - دحماني س، *ظاهرة التغير في العائلة الجزائرية: العلاقات*، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2006/2005، ص.ح.

³ - المرجع نفسه، ص.30.

الجدول 10: تطور بنيات الأسر المعيشية عبر مختلف التعدادات الوطنية.

أحاط الأسرة المعيشية	التعداد العام للسكان والسكنى 1966			التعداد العام للسكان والسكنى 1977			التعداد العام للسكان والسكنى 1987			التعداد العام للسكان والسكنى 1998		
	مجموع	قطاع السكن		مجموع	قطاع السكن		مجموع	قطاع السكن		مجموع	قطاع السكن	
		ريفي	حضري		ريفي	حضري		ريفي	حضري			
أسر معيشية فردية (1)	4.81	3.92	6.14	3.56	3.51	3.64	3.25	2.75	3.73	2.36	2.41	2.32
أسر معيشية من دون زوجين (2)	1.14	0.91	1.48	1.05	0.92	1.23	0.75	0.55	0.94	0.64	0.52	0.72
أسر معيشية نووية (3)، (4)، (5)	59.39	58.12	61.30	58.79	58.58	59.08	65.99	64.27	65.99	71.06	71.33	70.88
أسر معيشية موسعة (6)، (7)، (8)	13.40	12.90	14.14	15.39	13.73	17.76	10.94	9.17	10.94	9.99	9.36	10.40
أسر معيشية ممتدة (9)، (10)، (11)، (12)	21.27	24.15	16.94	21.21	23.26	18.29	18.40	23.26	18.40	13.89	14.33	13.60
أخرى	/	/	/	/	/	/	/	/	/	2.1	2.04	2.08
مجموع	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: دحماني سليمان، *ظاهرة التغير في العائلة الجزائرية: العلاقات*، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2006/2005، ص.53.

من خلال الجدول نلاحظ أن الأسرة النووية وصلت نسبتها إلى 71.06% في 1998 من مجموع الأسر، وهي أكبر نسبة مقارنة بالأسر الأخرى، كما أنها عرفت ارتفاعا يقدر بـ 11.67% ما بين التعداد الأول في 1966 والتعداد الأخير في 1998. كما نلاحظ كذلك أن انتشار هذا النوع من العائلات لا يخض المناطق الحضرية فقط، وإنما الأرياف كذلك، فالفرق بينهما جد متقارب.

إذا كانت طبيعة الأسرة الجزائرية هي أسرة نووية، فهذا يعني أن الزيادة في عدد العائلات يعني كذلك الزيادة في الطلب على السكن، ففي هذا المجال نجد أن عدد العائلات في الجزائر شهد أيضا تزايدا في العدد. حيث نلاحظ ذلك من خلال الجدول الآتي:

الجدول 11: تطور عدد العائلات في الجزائر منذ 1987.

السنوات	عدد العائلات	معدل الزيادة
1987	3183137	-
1998	4425521	3.0
2008	5772000	2.7

Source : ONS, *op.cit.*, p.17.

فلاحظ من خلال الجدول أن الزيادة بين 2008 و 1987 تقدر بـ 2588863 أسرة.

وعادة ما يؤخذ عدد العائلات كمؤشر لقياس العجز في السكن، ففي سنة 2008 كان عدد المساكن المشغولة في الجزائر 5268000 سكن، وبالتالي فإن العجز هو الفرق بين عدد العائلات وعدد المساكن

$$5772000 - 5268000 = 504000 \text{ سكن.}$$

لكن هذه الطريقة تشوبها العديد من النفاص ولا تعطينا نظرة حقيقية، فتعريف المسكن بالنسبة للديوان الوطني للإحصاء يضم أيضا كل مسكن موجه للسكن لكن هو مستعمل لأغراض أخرى كالعيادات الطبية، وكل محل غير موجه للسكن لكن هو مستغل من طرف عائلة، وكذلك كل مأوى مستغل من طرف العائلات مثل البيوت القصدية¹. كما أن 30% من الحظيرة الوطنية تتكون من مساكن بغرفة وغرفتين، إضافة إلى وجود عائلات لها أكثر من مسكن². إذن فإن هذا الرقم لا يعكس حقيقة العجز في السكن.

ج - النزوح الريفي:

إن ظاهرة التحضر لا تخض الجزائر وحدها، بل كل دول العالم، ففي سنة 2000 كان معدل التمدن 49% أي شخص من اثنان يعيش في المدن، بعد أن كان 30% في 1950.

ترجع ظاهرة النزوح الريفي في الجزائر في جذورها إلى المرحلة الاستعمارية، بسبب مضايقات المستعمر واغتصابه لأراضي الفلاحين، خاصة أثناء ثورة التحرير. ما دفع بالعديد للهروب إلى المدن والبلدان المجاورة. وقد زادت حدة هذه الظاهرة بعد الاستقلال وتبني الدولة لسياسات التصنيع، ما تسبب في توزيع غير متكافئ لفرص العمل ومختلف الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية... الخ بين الريف والمدينة. أما السبب الآخر الذي زاد هو كذلك من حدة هذه الظاهرة هو تدني الأوضاع الأمنية خلال فترة التسعينيات. ويمكن ملاحظة تطور نسبة التمدن في الجزائر من خلال الجدول الآتي:

الجدول 12: تطور نسبة السكان في المناطق الحضرية والريفية خلال الفترة 1966-2008.

السنة	نسبة السكان في المناطق الحضرية %	نسبة السكان في المناطق الريفية %
1966	33	67
1977	41	59
1987	49.6	50.4
1995	52	48
1998	66.6	33.4
2008	70	30

المصدر: جعيل، مرجع سابق، ص.160.

¹ - ONS, *op.cit.*, p.3-4.

² - جعيل، مرجع سابق، ص 1-210.

من خلال الجدول نلاحظ أن عدد سكان الريف كان يمثل ثلثي عدد السكان في الجزائر لكن في 2008 نلاحظ العكس، فقد أصبح سكان الحضر هم من يمثلون ثلثي سكان الجزائر.

إن هذه الوضعية تعني أن أزمة السكن ستكون في المدن أكثر منها في المناطق الريفية. ففي حالة عدم حصول الأفراد على مأوى فإنهم سيقومون ببناء منازل غير شرعية في المدن. وعليه فإنه على الدولة أن تعزز من تقديم الإعانات السكنية في الريف وإقامة الهياكل القاعدية وتعزيز الخدمات الاجتماعية لتحفيز الأفراد على الاستقرار في الأرياف¹.

خاتمة الفصل الأول:

لقد عرفت سياسة السكن في الجزائر منذ الاستقلال توجهين رئيسيين، الأول أثناء فترة التوجه الاشتراكي والتخطيط المركزي، حيث حاولت الدولة القضاء على أزمة السكن التي ظهرت بوادرها في المرحلة الاستعمارية وتفاقت بعد الاستقلال، من خلال المخططات التنموية الخمس التي تبنتها، فتميزت هذه المرحلة باحتكار سوق السكن من خلال التمويل والإنجاز والتوزيع والتسيير، إلا أن هذه التوجه أظهر محدوديته في تحقيق أهدافه. أما التوجه الثاني فقد جاء في مرحلة الإصلاحات والانتقال إلى اقتصاد السوق، حيث فتحت الدولة المجال أمام القطاع الخاص، كما تم تنويع الصيغ السكن في السوق بما يتماشى وقدرات المواطن المالية، إضافة إلى إصلاح نظام التمويل من خلال خلق مؤسسات مالية جديدة وفتح المجال أمام البنوك التجارية للاستثمار في القطاع.

لكن في الواقع، بقي مشكل السكن قائما يعاني منه المواطن الجزائري، خاصة وأن مظاهر عديدة أظهرت ذلك كاحتفاظ المساكن وانتشار البيوت القصدية والبناء الفوضوي. فهذه الوضعية هي نتيجة عدة عوامل أثرت في مرونة العرض، وكانت وراء زيادة الطلب على المساكن.

¹ - جعيل، مرجع سابق، ص 161.

الفصل الثاني

محتوى ووسائل برنامج

السكن للفترة 2004-2009

الفصل الثاني: محتوى ووسائل برنامج السكن للفترة 2004-2009:

نظرا لتفاقم أزمة السكن في الجزائر، بسبب العديد من العوامل، ونظرا للوضع المالي الإيجابية التي تعيشها الجزائر بفضل ارتفاع أسعار البترول، ما أدى إلى زيادة موارد الدولة. قامت السلطات في سنة 2004 من خلال سياستها السكنية بتبني برنامج هام وكبير من حيث الحجم والأهداف مقارنة بما سبقه، في إطار البرنامج التكميلي لدعم النمو. حيث يهدف إلى إنجاز أزيد من مليون وحدة سكنية خلال الفترة 2004-2009، رصد له غلاف مالي يزيد عن 500 مليون دج.

إن أي سياسة سكن لابد لها من توفر بعض الوسائل من أجل تنفيذها. فالإرادة السياسية وحدها لا تكفي. وتتمثل هذه الوسائل خاصة في تعبئة الوعاء العقاري، وتسخير كل مصادر التمويل الممكنة، بالإضافة إلى توفير مواد البناء في السوق بالكميات المطلوبة من خلال تنظيم آليات سير السوق.

وسوف نحاول من خلال هذا الفصل التطرق في المحور الأول إلى السياق الذي جاء فيه برنامج السكن للفترة 2004-2006، ثم محتواه من حيث الأهداف والحجم. ثم في المحور الثاني نتعرض إلى آليات تعبئة الوعاء العقاري من حيث تهيئته وآليات تخصيصه، بالإضافة إلى حجمه وتوزيعه عبر الوطن. كما نتناول كذلك في المحور الثالث آليات التمويل. وفي الأخير نتطرق إلى وضعية سوق مواد البناء وتأثيرها على تنفيذ هذا البرنامج.

2-1-1- محتوى برنامج السكن للفترة 2004-2009:

إن سياسة السكن تأتي استجابة لمطالب المواطنين المتزايدة لحل أزمة السكن كما هو الحال في الجزائر. لذا عرفت هذه السياسة وضع برنامج هام خلال الفترة 2004-2009 ، سنحاول التطرق إلى السياق الذي أتى فيه، إضافة محتواه من حيث الأهداف والحجم من خلال هذا المحور.

2-1-1- السياق الذي جاء فيه برنامج السكن:

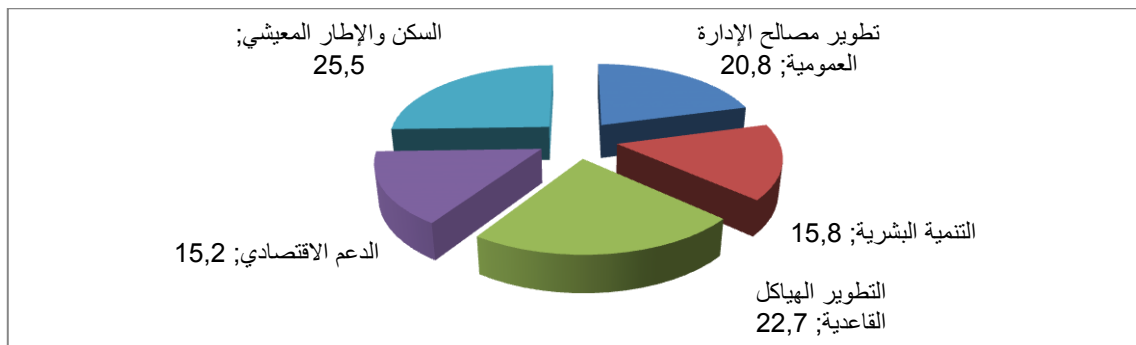
لقد قامت الجزائر في سنة 2004، على إثر الانتخابات الرئاسية، بتبني برنامج اقتصادي سمي بالبرنامج التكميلي لدعم النمو. وقد حددت فترة تجسيده على أرض الواقع خمس سنوات من 2005 إلى 2009. إن هذا البرنامج الخماسي يواصل ما حققه برنامج الانعاش الاقتصادي الذي سبقه من نتائج، من خلال الاهتمام أكثر بإنجاز الهياكل القاعدية والاستجابة للمطالب الاجتماعية. رصد له غلafa ماليا قدر بـ 3800 مليار دينار، أي ما يعادل 12.7% من حجم الثروة الوطنية المقدر تحقيقها خلال هذه الفترة. وقد تم تقسيم الغلاف المالي حسب القطاعات كما يلي:

الجدول 13: توزيع اعتمادات البرنامج الخماسي 2005-2009 حسب القطاعات. الوحدة: مليار دج

القطاع	المبلغ المخصص	نسبة الاعتمادات المخصصة
تطوير مصالح الإدارة العمومية	790.4	20.8%
التنمية البشرية	600.4	15.8%
تطوير الهياكل القاعدية	862.6	22.7%
الدعم الاقتصادي	577.6	15.2%
السكن والإطار المعيشي	969	25.5%
المجموع	3800	100%

Source : Ministère des Finances, *Rapport de présentation du projet de loi de finance pour 2005 : année une du programme de consolidation de la croissance 2005-2009*, septembre 2004, p.22.

الشكل 01: توزيع اعتمادات البرنامج التكميلي لدعم النمو حسب القطاعات.



إن تقسيم اعتمادات الدفع حسب القطاعات، توضح أن أكبر نسبة من هذا الغلاف المالي وجهت لقطاع السكن وتحسين الإطار المعيشي، يليها بعد ذلك تطوير الهياكل القاعدية، حيث أن هذان القطاعان خصصا

لهما 48.2% من مجموع الاعتمادات. وهنا تجدر الإشارة إلى أن كل قطاع مقسم إلى قطاعات فرعية أخرى، فقد خصص ثلثي الاعتماد المخصص لقطاع السكن وتحسين الإطار المعيشي إلى السكن والتعمير¹.

ومن أجل ضمان تحقيق أهداف هذا البرنامج الخماسي، فقد تم وضع مجموعة من التوجيهات يجب التقيد بها عند تجسيده في أرض الواقع هي²:

- أولوية تخصيص الموارد المالية للمشاريع التي مازالت طور الإنجاز.
- الأخذ بعين الاعتبار لعنصر التوازن الجهوي عند توزيع المشاريع حسب الولايات.
- محاربة الفقر.
- الأخذ بعين الاعتبار لقدرات الإنجاز الوطنية عند تنفيذ بعض المشاريع.

من خلال ذلك نلاحظ أن البرنامج يهدف إلى تحقيق تنمية متوازنة بين جميع مناطق البلاد، وتشجيع الطاقات الإنتاجية الوطنية.

2-1-2- أهداف برنامج السكن للفترة 2004-2009:

إن برنامج السكن للفترة 2004-2009 وضع كهدف أولي له إنجاز 1034566 وحدة سكنية بغلاف مالي قدر بـ 555 مليار دينار³ قسم على النحو الآتي:

الجدول 14: برنامج السكن للفترة 2005-2009.

النسبة %	عدد الوحدات	نوع السكن
21.49	222399	السكن الاجتماعي الإيجاري
23.52	243351	السكن الاجتماعي التساهمي
37.17	384620	السكن الريفي
12.5	129115	البيع بالإيجار
5.32	55081	السكن الترقوي والسكن الوظيفي
100	1034566	المجموع

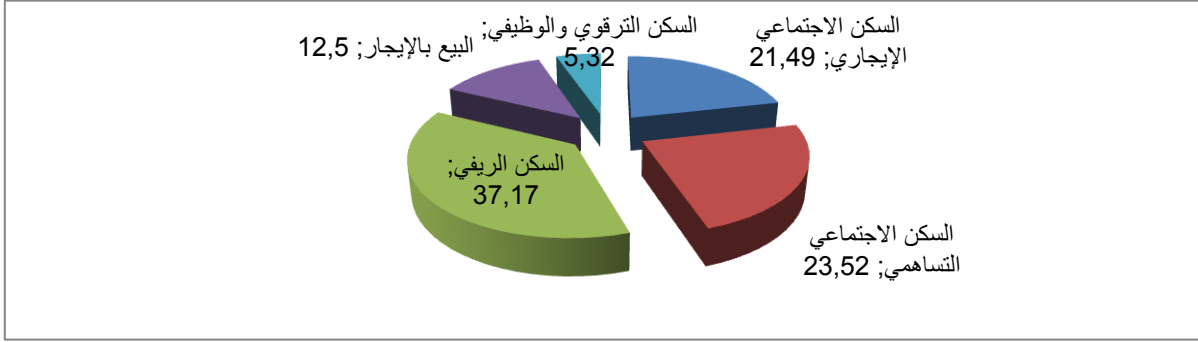
Source : Ministère de l'habitat et l'urbanisme, Un Million de logement, deux ans après, *Le Bultin de l'Habitat*, n. 02 (juin 2007), pp. 6-9 (p.7).

¹ - Ministère des Finances, *Rapport de présentation du projet de loi de finance pour 2005 : année une du programme de consolidation de la croissance 2005-2009*, septembre 2004, p.23.

² - *Loc.cit.*

³ - Ministère de l'habitat et l'urbanisme, *Un Million de logement, deux ans après*, Le Bultin de l'Habitat, n. 02, juin 2007, pp. 6-9

الشكل 02: توزيع برنامج السكن للفترة 2005-2009.



من خلال هذا الجدول نلاحظ أن السكن الاجتماعي بنوعيه الإجباري والتساهمي نال أكبر حصة من البرنامج بنسبة تقدر بـ 45.01% وإذا أضفنا إليه البيع بالإيجار نجد أن النسبة تصل إلى نسبة 57.51%، يليه بعد ذلك السكن الريفي بنسبة 37.17%، وهذا يدل على اهتمام السلطات العامة بتخصيص أكبر جزء من البرنامج إلى الطبقات الفقيرة والمتوسطة في المجتمع، وكذلك بتنمية المناطق الريفية وتشجيع المواطنين على الاستقرار فيها والحد من ظاهرة النزوح الريفي، وضمان تنمية متوازنة بين مختلف مناطق الوطن، والتي تدخل في إطار توجهات البرنامج التكميلي لدعم النمو.

إضافة إلى هذا البرنامج، فقد قامت الدولة كذلك بوضع برنامج تكميلي من أجل تنمية ولايات الهضاب العليا والجنوب، من أجل امتصاص السكن غير اللائق. وآخر للولايات التي شهدت كوارث طبيعية. ويهدف هذا البرنامج إلى إنجاز 198466 وحدة سكنية مقسمة كما يلي¹:

- 60800 مسكن مخصص لولايات الجنوب.
- 97800 مسكن مخصص لولايات الهضاب العليا.
- 29549 سكن اجتماعي لامتصاص السكن غير اللائق.
- 10321 سكن خاص باحتواء مخلفات الكوارث الطبيعية.

وقد وصل بذلك حجم برنامج السكن خلال هذا الخماسي ككل إلى 1237847 وحدة سكنية. وقدّر المبلغ الإجمالي له بـ 580 مليار دينار موزع كما يلي²:

- التمويل المباشر النهائي عن طريق ميزانية الدولة للسكن الاجتماعي الإجباري قدر بـ 270 مليار دينار، أي 46.5% من إجمالي الظرف المالي المخصص.

¹ - Ibid., p.9.

² - Ministère de l'habitat et l'urbanisme, *Les consommations financières à fin 2006*, Le Bultin de l'Habitat, n. 02, juin 2007, pp. 15-6 (p.15).

- التمويل الجزئي للسكن الاجتماعي التساهمي والسكن الريفي لصالح الأفراد قدر بـ 310 مليار دينار.

ويهدف برنامج السكن خلال هذه الفترة إلى معالجة مشكلة السكن والوصول إلى حد مقبول على المستوى العالمي فيما يخص معدل شغل السكن، وهو 5 أفراد في المسكن، كما يهدف كذلك إلى¹:

- زيادة وتيرة توزيع المساكن كل سنة.
- تحسين جودة البناء.
- تحسين المحيط العمراني.
- تطوير وتنويع مختلف الصيغ السكنية المعروضة في السوق.

بالإضافة إلى هذه البرامج، عرفت هذه المرحلة الانطلاق في إنجاز سكنات أخرى تدخل في إطار البرامج السابقة التي لم تكتمل، فوصل بذلك عدد المساكن التي شرع فيها، بإضافة البناء الذاتي إلى 1532687 مسكن، موزعة حسب الجدول الآتي كما يلي:

الجدول 15: السكنات التي انطلق في إنجازها في الفترة 2004-2009.

السنة	س.إ.ب.*	س.إ.ت.*	بيع بالإيجار	السكن الترقوي	البناء الذاتي	السكن الحضري	السكن الريفي	المجموع
2004	72850	25028	49115	38068	-	185261	49607	234668
2005	112053	84184	0	3837	-	200074	132765	332839
2006	38689	57538	2696	5558	39160	143641	137017	280658
2007	35145	32288	8941	7956	28647	110609	78852	189461
2008	67053	43736	837	7956	26637	146219	79595	225814
2009	130053	23607	0	10808	33739	198394	70853	269247
المجموع	456030	266381	61589	71815	128183	983998	544689	1532687

المصدر: وزارة السكن والعمران، <http://www.mhu.gov.dz/statistique.asp> (تمت زيارة الموقع في 2011/07/03)

من خلال الجدول نلاحظ أن عدد المشاريع التي أطلقت خلال الفترة 2004-2009 كانت أكبر مما كان مبرمجا، خاصة بالنسبة للسكن الاجتماعي الإيجاري والريفي، أما بالنسبة لسكن البيع بالإيجار، فلم تكن فيه عدد المشاريع التي ابتدأت فيها الأشغال مثلما كان متوقعا في المخطط الخماسي، بل كانت أقل.

¹ - جليل، مرجع سابق، ص. 141.

* س.إ.ب.: السكن الاجتماعي الإيجاري.

* س.إ.ت.: السكن الاجتماعي التساهمي.

2-1-3- تنوع صيغ السكن في السوق ومراعاة تركيبة العائلة الجزائرية:

إن هدف السياسة السكنية في الجزائر هو ضمان إتاحة سكن ملائم من حيث النوع والسعر لكل فرد. وذلك بهدف تكريس مبدأ الحق في السكن للجميع. ففي هذا الإطار نجد أن أنواع صيغ السكن التي احتوتها برنامج السكن خلال الفترة 2004-2009 هي خمسة، كل صيغة موجهة لفئة معينة حسب مستواها المعيشي وقدراتها المالية وذلك كما يلي:

بالنسبة للسكن الاجتماعي الإيجاري هو السكن الممول كلية من طرف الدولة أو الجماعات المحلية، وهو موجه للأفراد ذوي الدخل الضعيف والذين ليس لهم سكن أو الساكنين في ظروف غير لائقة. وقد حدد سقف هذا الدخل الضعيف بـ 24000 دج شهريا حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-142 المؤرخ في 11 ماي 2008 الذي يحدد شروط منح السكن الاجتماعي الإيجاري. بينما كان من قبل 12000 دج. كما أن مبلغ إيجار هذه المساكن هو محدد بطريقة إدارية من طرف الدولة ولا يخضع لقواعد العرض والطلب في السوق.

أما السكن الاجتماعي التساهمي فهو أيضا يدخل في فئة السكن الاجتماعي، لكنه موجه للفئة ذات الدخل المتوسط التي لا يقل دخلها 2.5 مرات SNMG ولا يزيد عن 05 مرات هذا الدخل قبل 2008 و06 مرات بعدها. إن هذه الصيغة تدخل في إطار سياسة الدولة لتشجيع المواطنين على امتلاك مسكن. وقد حدد مبلغ المسكن في هذه الصيغة بالنسبة للشقق بثلاث غرف بـ 2 مليون دينار ثم تم رفعه في 2008 إلى 2.8 مليون دج.

وفيما يتعلق بصيغة البيع بالإيجار التي أحدثت في 2001 بموجب المرسوم التنفيذي 01-105 المؤرخ في 2001/04/23، فهي صيغة تسمح بالحصول على مسكن بعد إقرار شرائه بملكية ثابتة بعد انقضاء مدة الإيجار المحددة في إطار عقد مكتوب¹. إن هذه الصيغة هي أيضا موجهة للفئة ذات الدخل المتوسط الذين لا يتعدى دخلهم 5 مرات SNMG. وقد حدد سعر المسكن بـ 1400000 دج بالنسبة للسكن بـ 03 غرف و 1700000 دج بالنسبة للسكن بـ 04 غرف.

وفيما يتعلق بالسكن الترقوي فهو يدخل في إطار الترقية العقارية الخاصة التي تقوم بها مؤسسات عمومية أو خاصة، ولا تتدخل الدولة في عملية تمويله أو توزيعه أو تحديد سعره. فسعره يحدد في السوق على أساس العرض والطلب، كما أنه موجه للفئات التي لها إمكانيات مالية تسمح لها باقتناء سكن دون تدخل الدولة.

¹ - خيرات، مرجع سابق، ص.102.

أما السكن الريفي هو السكن الموجه للفئات التي تقيم في المناطق الريفية، والذي يتم تمويله عن طريق إعانات عمومية تقدم للأفراد في ثلاث أقساط حسب نسبة تقدم الأشغال. وهو موجه لجميع الفئات الاجتماعية في الريف دون النظر إلى مستوى دخلهم.

من خلال هذا نلاحظ أن هدف السياسة السكنية هو تنويع صيغ السكن في السوق حتى تلبي رغبات جميع الفئات الاجتماعية كلا حسب قدراتها المالية، وكذلك خلق توازن جهوي بين المناطق الريفية والحضرية، حيث خصص حوالي 37% من حجم البرنامج للمناطق الريفية.

إن السكن يجب أن يمنح للفرد المجال اللازم للتمتع بحياته الخاصة وتوفير الراحة والقيام بمختلف النشاطات المرتبطة به، لكن هذه المعايير النوعية لها أثر على سعر وتكلفة المسكن. لذلك عملت السلطات العامة من خلال سياسة السكن على التوفيق بين السعر والنوعية. فنجد في هذا الإطار أن كل السكنات التي برمجت هي من نوع 3 و4 غرف*، حيث حددت مساحة السكنات بـ 3 غرف بـ 67 م² مع هامش للزيادة أو النقصان يقدر بـ 03%¹. وذلك استجابة للتغيرات التي تحدث في العائلة الجزائرية التي هي في توجه نحو العائلة النووية في تركيبها بأب وأم وولدين أو ثلاثة، ولأكبر عدد من الطلبات، وتجنباً للسكنات بـ 5 غرف التي هي ذات تكلفة مرتفعة وتتطلب مساحة أكبر وعادة ما تكون محل مضاربة في أسعارها. كما تم تجنب بناء السكنات بغرفة واحدة أو غرفتين كون أن هذا النمط لا يستجيب لتركيبية العائلة الجزائرية من حيث العدد. فالسياسة السكنية أصبحت تهتم بالجانب النوعي مثلما تهتم بالجانب الكمي.

لكن هذا التوجه من حيث نوعية السكن يطرح تحدياً آخر، وهو إمكانية السياسة السكنية - سواء في الوقت الحاضر أو المستقبل - الاستجابة للعدد المتزايد من طلبات السكن بسبب تغير تركيبية العائلة الجزائرية من حيث العدد.

أما بالنسبة للسكن الريفي، فإن كل السكنات يجب أن تكون من طابق واحد، فلا يمكن لصاحبها أن يزيد فوق ذلك، وذلك من أجل المحافظة على طابع عمراني موحد في الأرياف. إلا أن ذلك حتماً سيكون على حساب الأراضي الفلاحية، خاصة في الشمال أين أصبحت هذه الأراضي نادرة بسبب التوسع العمراني.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن السياسة السكنية خلال البرنامج الخماسي التكميلي لدعم النمو اهتمت بالجانب الكمي، كما أنها عملت على توفير السكن حسب قدرات المواطنين المالية، واهتمت بجانب النوعية من خلال توفير مساكن تتماشى وتركيبية العائلة الجزائرية من حيث مساحتها.

* هذا الإجراء يخص السكنات ذات الطابع الاجتماعي دون السكن الترقوي والريفي.

¹ - Ministère de l'Habitat et l'Urbanisme, *Prescriptions techniques et fonctionnelles applicables aux logements sociaux*, Octobre 2007, p.08.

2-2- آليات تهيئة وتعبئة الوعاء العقاري المخصص للتعمير في الجزائر:

إن تنفيذ أي سياسة سكنية يتطلب بالدرجة الأولى توفير الأراضي اللازمة لذلك، إلا أن هذه المادة الأولية ليست كغيرها من المواد في مختلف العمليات الإنتاجية الأخرى، فمالكها لا يعتبر منتجها كما أنه لا يكمن إعادة إنتاجها. هذا ما يجعل منها سلعة نادرة تختلف عن كل عوامل الإنتاج المادية الأخرى. كما أن استغلالها يتطلب تهيئتها من قبل¹. الأمر الذي يدفع بالسلطات العمومية للتدخل لتنظيم طريقة استغلال هذه الأراضي وتهيئتها. وهذا ما سنحاول أن نتطرق إليه من خلال التعرض أولا إلى أدوات تهيئة الوعاء العقاري في الجزائر، ومساحته وتوزيعه، وآليات تخصيصه من أجل تنفيذ المشاريع الإسكانية.

2-2-1- أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر:

تعرف أدوات التعمير حسب المادة الأولى من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 1990/12/01 على أنها تلك الأدوات التي تحدد القواعد العامة لتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتحويل المبني، في إطار التسيير الاقتصادي للمجال، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمناظر الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي. وحسب نفس القانون فإن أدوات التهيئة والتعمير تتمثل في كل من "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير" و"مخطط شغل الأراضي".

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) "هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة العمرانية ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"². وهو يقسم المناطق إلى قطاعات محددة كما يلي³:

- القطاعات المعمرة التي تشمل كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة.
- القطاعات المبرمجة للتعمير، وهي تشمل القطاعات المخصصة للتعمير في حدود 10 سنوات.
- قطاعات التعمير المستقبلية، وهي الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد (20 سنة).
- القطاعات غير القابلة للتعمير.

ويهدف المخطط إلى خلق وجلب و استرجاع الموارد واستغلالها بعقلانية وتسوية المشاكل الموجودة، لذلك فإن الجماعات المحلية مجبرة على رسم سياستها المتعلقة بالتعمير والعقار قبل أو أثناء إعداد هذا المخطط.

¹ - Topalov C., *Les promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, : EHESS, Paris, 1974, pp.199-203.

² - المادة 16 من القانون 90-29. المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 1990/12/01، الجريدة الرسمية العدد 52.

³ - المواد 19، 20، 21، 22 من القانون 90-29.

أما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي (P.O.S) فهو " يحدد بالتفصيل في إطار توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأرض"¹، وهو لا يخص إلا جزء من إقليم البلدية.

وينص قانون التهيئة والتعمير 90-29 على وجوب تغطية كل بلديات الوطن، بمخططات التهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي، وعلى أن يكون إعداد مشاريع هذه المخططات وبصفة حصرية بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته وذلك عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي والسهر على تنفيذها.

ونظرا لكون هذه المخططات تعني جميع المواطنين، ومن أجل ضمان مشاركتهم في إعدادها، فقد تم وضع مجموعة من الإجراءات تضمن هذه المشاركة. وذلك من خلال استشارة الإدارات والمصالح العمومية المعنية بهذه المخططات على مستوى الولاية مثل مديرية السكن والتجهيزات العمومية ومديرية الغابات و مديرية أملاك الدولة...، وكذلك استشارة ممثلي المنظمات والجمعيات وفتح تحقيقات عمومية من أجل استشارة المواطنين وإعلامهم.

لقد قامت العديد من البلديات بإعادة مراجعة مخططاتها التعميرية خلال الخماسي 2005-2009 بالتنسيق مع مديريات البناء والتعمير الولائية وتحت إشراف وزارة السكن والعمران، كون أن المخططات التي كانت موجودة تعد أول تجربة لها في هذا المجال فكان فيها العديد من النقائص، وكذلك نظرا للأوضاع التي أعدت فيها، وحركة التعمير التي شهدتها الجزائر، فلم تعد تتماشى ومتطلبات التعمير، خاصة بالنظر إلى حجم المشاريع التي تم تبنيتها في البرنامج الخماسي 2005-2009. وقد بلغ عدد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير التي تم مراجعتها إلى غاية نهاية جوان 2009 حسب إحصائيات وزارة السكن والعمران 1046 مخطط، تبعها الشروع في دراسة 4977 مخطط شغل الأراضي من أصل 12000 مخطط مبرمجة مع مراجعة المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، وتم المصادقة على 3646 منها و589 كانت قيد الدراسة و47 قيد الانطلاق في دراستها.

إن إنجاز هذه المخططات التعميرية مازال يعاني من العديد من المشاكل والنقائص التي تؤثر سلبا على إنجاز المشاريع السكنية، يمكن أن نوجزها فيما يلي:

ظروف إعداد المخطط:

- العمل مع مكاتب دراسات ليس لها كفاءة وخبرة عالية.

¹ - المادة 31 من القانون 90-29.

- الاعتماد على الإحصاء العام للسكان دون التحقق من مطابقة المعطيات مع الواقع (معطيات لم تعد صالحة بسبب الأحداث التي شهدتها الجزائر: النزوح الريفي، انتشار السكن غير المشروع في محيط المراكز الحضرية...).
- غياب مخطط توجيهي للنقل، للتزود بالمياه العذبة، الصرف الصحي، الطاقة... التي تعد من طرف القطاعات المختصة.
- مخططات لا تحدد المناطق الخطرة للتعمر بطريقة دقيقة.
- نقص في التنسيق بين المصالح التقنية المحلية للبلديات ومصالح قطاعات: الري والموارد المائية، الفلاحة، الأشغال العمومية، المناجم، والاتصال.

محتوى الدراسات:

- غياب التعاون بين البلديات من مجال معالجة العقار و بناء الهياكل القاعدية.
- عرض خرائط غير متناسق ومتباين من مخطط لآخر ومن مكتب دراسات لآخر.
- حدود مخططات شغل الأراضي غير محددة في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير.
- إهمال جانب التمويل في عمليات التهيئة من طرف مكاتب الدراسات وصاحب المشروع.
- كبر المساحات التي تغطيها بعض مخططات شغل الأراضي (المتوسط هو 60 هكتار).
- غياب دراسات تنفيذ مختلف القنوات في بعض مخططات شغل الأراضي.
- عملية المسح الطبوغرافي تكون على أساس معالم نظرية.

التنفيذ:

- ضعف التأطير في الجماعات المحلية.
 - الطبيعة القانونية للأراضي المقترحة للتعمر غير محددة.
 - عدم التزام المصالح التقنية بتنفيذ البرنامج في الأجال المحددة.
 - عدم التدخل في النسيج العمراني القديم.
 - عدم امتثال صاحب المشروع في بعض الأحيان لمخططات التهيئة والتعمير.
- كل هذه المعوقات التي تعاني منها أدوات التهيئة العمرانية تؤثر في مدى مصداقيتها بعد الانتهاء منها، مما قد يعيق عمل السلطات فيما بعد لتخصيص الأراضي اللازمة لإنجاز مختلف المشاريع السكنية

2-2-2- حجم الوعاء العقاري في الجزائر وتوزيعه:

إن مساحة الإجمالي العقاري في الجزائر تفوق 238 مليون هكتار، وهي مقسمة إلى أراضي صحراوية تمثل 80% وأراضي مخصصة للسير بنسبة 14% وأراضي زراعية بنسبة 4% حيث 1.6% منها هي غابات، أما الأراضي المعمرة والقابلة للتعمير فلا تمثل إلا 0.5% من إجمالي المساحة¹، وهي موجهة للنشاط العمراني والصناعي والتجاري الأمر الذي يجعلها جد محدودة.

إن المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير التي تبنتها مختلف البلديات منذ سنة 1990 إلى غاية نهاية 2003 بينت وجود وعاء عقاري يقدر بـ 136613 هكتار و هو موزع كما يلي²:

- القطاعات المعمرة 22258 هكتار بنسبة 16.3%.
- القطاعات الموجهة للتعمير 50136 هكتار بنسبة 36.7%.
- قطاعات التعمير المستقبلية 64219 هكتار بنسبة 47%.

إن هذا الاحتياطي يمكنه احتواء 3400000 سكن بمعدل كثافة 25سكن/هكتار، إلا أن هذا الرقم يبقى نظري لأنه يضم أراضي لا تحتوى على المرافق والتجهيزات الضرورية للحياة، وأراضي صعبة البناء والاستغلال نظرا لأسباب طبيعية، وأخرى صعبة الاستغلال نظرا لمعوقات ذات طابع قانوني. ففي بعض الأحيان نجد أن طبيعة ملكية الأراضي تشكل عائقا أمام استغلال هذا الوعاء العقاري، فبالنسبة للوعاء العقاري التابع للدولة نجد أن هذه الأخيرة تمتلك مساحات كبيرة مقارنة بالقطاع الخاص إلا أنها ليس موزعة بطريقة متوازنة بين مختلف الولايات، فهناك ولايات لا تمتلك فيها الدولة أراضي خاصة بالتعمير مثل الجزائر العاصمة وولاية تيزي وزو اللتان لهما احتياطي عقاري يقدر تبعا بـ 5600 هكتار و 9000 هكتار إلا أنه مجمد كونه ملكية خاصة³، الأمر الذي يتطلب نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية لاستغلالها وهو إجراء طويل وصعب، خاصة وأن العديد من المواطنين لا يعتبرون أن استغلال أراضيهم من أجل بناء مساكن هو من أجل المنفعة العمومية، بل من هو من أجل منفعة فئة قليلة من الناس، ليس مثل بناء مدارس أو شق طرقات. وما زاد من حدة هذه الأزمة هو أن الدولة قامت من قبل بالتنازل عن العديد من الأراضي لصالح القطاع الخاص بأسعار منخفضة من أجل إشراك المواطن في حل أزمة السكن عن طريق منحه قطعة أرض مساحتها ما بين 100 و 500م² مقابل سعر موحد عبر كامل التراب الوطني يقدر بـ 50 دج/م²، وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار ندرة هذه السلعة وعدد الطالبين عليها التي تختلف باختلاف المناطق، فقد ساهمت هذه الوضعية في الزيادة من حدة السوق الموازية وازدياد عدد

¹ - CNES , *op.cit.*, p.39

² - *Ibid.*, p.88.

³ - *Ibid.*, p.89.

المضاربين. فالعديد من المستفيدين من هذه الأراضي قاموا ببيعها فيما بعد، وكذلك استهلاك الأراضي الفلاحية¹.

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فإن مساهمته في تعبئة الوعاء العقاري الذي يمتلكه من أجل بناء وتجسيد البرامج السكنية لم تكن كبيرة، كون السوق كانت محتكرة من طرف الدولة قبل 1990، وتحرير السوق مازال يعاني من بعض النقائص مثل عدم إتمام عملية مسح الأراضي من أجل تعميم التسجيل والشهر العقاري في التعاملات العقارية. وكذلك نظرا لرغبة المواطن الجزائري في امتلاك العقار قصد الاحتماء من مستقبل غير مستقر بالنسبة لفائدة الوحدة النقدية. فالأراضي مصدر لتخزين القيمة مثلها مثل الذهب، والرغبة في امتلاك العقار بصفة عامة هو تقليد قوي في ذهنية الجزائري، وهو ما تم تأكيده مع إصدار القانون المتضمن التنازل على أملاك الدولة وتحرير البناء الخاص (البناء الذاتي، الترقية العقارية...)².

وما يلاحظ على الاحتياطي العقاري كذلك، هو أنه ليس موزعا بطريقة تسمح بتنمية حضرية تضمن الاستغلال العقلاني والمتوازن للإقليم ككل، فهو موزع عبر التراب الوطني على النحو الآتي:

- المنطقة الساحلية (23 ولاية) 57651 هكتار بمعدل 0.003 هكتار/ للسكان.
- منطقة الهضاب العليا (16 ولاية) 38682 هكتار بمعدل 0.004 هكتار / للسكان.
- منطقة الجنوب (9 ولايات) 40280 هكتار بمعدل 0.014 هكتار/ للسكان.

فإذا كانت هذه المساحات معتبرة في الجنوب ونوعا ما في الهضاب العليا مقارنة بالساحل الذي يشهد نموا حضريا كبيرا، فإن النقص في المرافق الضرورية للحياة وفي تهيئتها، ونظرا لظروفها المناخية فإنه من الصعب تحريك النمو الحضري نحو هذه المناطق بالوجه المرغوب الذي يضمن تنمية مستدامة ومتوازنة للإقليم. الأمر الذي يزيد من حدة الاختلال بين مختلف مناطق البلاد.

2-2-3- تنظيم وتخصيص الوعاء العقاري في الجزائر:

إن جهود الدولة المبذولة من أجل الاستجابة المتزايدة لمطالب المواطنين المتعلقة بالسكن والنظام العقاري المحتكر من طرف الدولة خلال فترة التوجه الاشتراكي، أدى إلى توسع عمراني غير منتظم وغير متحكم فيه، فقد صاحب هذا التوسع انتشار البناء غير المشروع والفوضوي الذي كان على حساب الأراضي الزراعية الخصبة وذات النوعية الجيدة³. كما ساهمت هذه العوامل كذلك في تمركز السكان ومختلف النشاطات الاقتصادية في المدن الكبرى والتي أظهرت عدم قدرتها على استقبال المهاجرين من مختلف

¹ - Belhai BEnazzouz A. & Djelal N., *le foncier vecteur de l'étalement urbain algérois*, Colloque : Identité, qualité et compétitivité territoriale, 20-22 septembre 2010, pp. 1-14 (pp.7-8).

² - المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول السكن الاجتماعي، الدورة العامة الرابعة، أكتوبر 1995، ص.9.

³ - Belhai BEnazzouz & Djelal , *op.cit.*, p.6.

المناطق الأخرى بطريقة منتظمة، خاصة في ظل الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر خلال فترة التسعينيات. فعدم وجود جهاز رقابة للتعمير فعال ونظام عقاري غير شفاف، وفي ظل غياب كذلك سياسة تهيئة إقليم فعالة، ساهم في التطور السريع وغير المتحكم فيه للعديد من التجمعات السكانية، كما أدى ذلك أيضا إلى إخلال التوازن الاقتصادي والنظام الإيكولوجي.

إن التباطؤ في تنفيذ إجراءات المرور من نظام احتكار الدولة لسوق الأراضي إلى نظام السوق المفتوح تسبب في العديد من المعوقات التي مازالت تؤثر في السوق إلى حد الساعة، فهناك العديد من البلديات التي تعاني من نقص في المناطق المعمرة والمناطق الموجهة للتعمير. ومن بين أهم المشاكل التي نجدها في هذا المجال ما يلي¹:

- عدم إتمام عملية مسح الأراضي.
- طول الوقت في عملية تسجيل ونشر العقود.

إن هذه المشاكل التي تواجه العقار الموجه للبناء على الرغم من أهمية مساحته ، والذي توجه منه مساحات كبيرة للنشاط الصناعي والتجاري دون أن يلبي حاجيات هذه الأخيرة والتي ليست كبيرة، دفعت بالعديد من المحللين إلى اعتبار أن أزمة العقار في الجزائر هي ليست ندرة الأراضي وإنما هي أزمة تسيير هذا المورد. مما يؤثر في عملية تخصيص الأراضي من أجل بناء مختلف المشاريع.

إن الأراضي الموجهة لإنجاز السكن الاجتماعي الممنوحة للمرقين والتعاونيات العقارية تكون من أملاك الدولة الخاصة*، حيث تتنازل عنها الدولة في الأصل عن طريق مزاد علني واستثناء بالتراضي بالنسبة لمشاريع السكن والتعمير، وسعر بيع هذه الأراضي الموجهة للسكن الاجتماعي يكون أقل من قيمتها الأصلية وذلك لتخفيض تكاليف إنجاز السكنات وتسهيل الحصول عليها من قبل الفئات ذات الدخل الضعيف والمتوسط. فهناك العديد من النصوص التنظيمية التي تحدد شروط وكيفيات التنازل عن هذه الأراضي والميزات الممنوحة. فالمادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 1991/01/23 تحدد أسس البيع بالمزاد العلني و تعطي الحق للمتعاملين في مجال السكن في الحصول على أراضي تابعة للدولة بالتراضي بسعر أقل من قيمتها، هذا التخفيض الذي يكون أقل في المناطق المراد ترقيتها. وتحدد نسبة هذا التخفيض بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير السكن. وقد حدد القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 5 سبتمبر 1994 نسبة التخفيض بـ 80% و 90% بالنسبة للمناطق المراد ترقيتها.

¹ - CNES, *op.cit.*, p.91.

* تكون ممتلكات الدولة الخاصة أو الدومين الخاص من الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة وهي لا تخضع للقانون العام وليست مخصصة للصالح العام، وبما أن مثل هذه الأموال تخضع للقانون الخاص وتملكها الدولة كملكية الشخص لأمواله فإن الدولة تستطيع أن تتصرف فيها بالبيع والرهن والهبة وغير ذلك من التصرفات التي يكفلها لها القانون الخاص.

إن هذه الإجراءات تسببت في ضغط كبير على مصالح أملاك الدولة في تطبيق أسعار رمزية للبيع تحت غطاء الطابع الاجتماعي لمشاريع السكن، الأمر الذي أدى إلى استهلاك مساحات كبيرة من الأراضي، فعلى سبيل المثال خلال العشرية 1994 و2004 تم تخصيص 4800 هكتار من الدومين الخاص التابع للدولة لعمليات الترقية العقارية تخص 1500 مشروع تم اعتماده. كما أن تطبيق هذا السعر الرمزي الذي ليس له صلة بسوق العقار أدى إلى:

- تبديد أملاك الدولة وذلك بناء على تنظيمات غير صارمة.
- تحويل لمصادر ريع جد معتبرة.
- ضغط كبير على أملاك الدولة، حيث أن كل المرقين العقاريين يفضلون الحصول على أراضي من قبل الدولة بتكلفة أقل.

لذلك يرى البعض أنه إذا كان هذا الدومين الخاص يشكل إرثا خاصا بالدولة، فإنه يجب استغلاله في إطار يضمن تحقيق مصالح كل المجموعة الوطنية وليس فئة معينة¹.

وقد صدر القرار الوزاري المشترك الصادر في 2003/08/05 ليحدد شروط التنازل عن الأراضي لصالح المرقين العموميين والخواص و التعاونيات العقارية بالتراضي، حيث اشترط أن تكون هذه الأراضي واقعة في القطاعات المعمرة أو الموجهة للتعمير، ويكون ذلك بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا يعده مصالح أملاك الدولة وفق دفتر شروط نموذجي يحدد الشروط والقواعد المطبقة، كما يخضع هذا القرار لقواعد النشر والإشهار.

أما بالنسبة للأراضي الفلاحية والموجهة للتعمير، فهناك المرسوم التنفيذي 03-313 المؤرخ في 2003/09/16 الذي يحدد شروط وكيفيات استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية المدمجة في القطاع العمراني، حيث تكون هذه الأراضي من أجل إنجاز المشاريع ذات النفع العام، وما يميز إجراءات هذا التحويل هو أنها طويلة و تلزم وقتا طويلا، ما أثر في وتيرة إنجاز العديد من المشاريع خلال الخماسي 2005-2009.

إن الوسائل القانونية والتشريعية التي وضعت من أجل تسيير عقلائي ومتناسق للإقليم بعد فترة التسعينيات أظهرت نوعا من القصور ولم تتمكن من منع الهيئات العمومية والقطاع الخاص من التسبب في حالة من الفوضى في استهلاك الأراضي وعدم التحكم في عملية التعمير، خاصة في ظل الوضعية الأمنية التي شهدتها الجزائر في العشرية السوداء. فأصبحت لا تشكل أداة مرجعية ولم يتم احترامها خاصة بسبب الاستهلاك السريع للأراضي حضرية، وغياب السلطات المحلية وعدم القدرة على تطبيق قوانين ردية

¹ - CNES, *op.cit.*, pp.90-2.

والنقص في التشريع. كل هذه العوامل أصبحت تهدد نجاح كل سياسة تهيئة إقليم أو سياسة سكن وتؤثر في وتيرة إنجازها في أرض الواقع.

2-3- آليات تمويل السكن:

إن نجاح سياسة السكن مرتبط كثيرا بمدى فعالية آليات تمويلها، فهذه الأخيرة هي التي تعمل على تشجيع الاستثمار في القطاع وتسمح لمختلف شرائح المجتمع بالحصول على هذه السلعة.

وفي الجزائر، تم إحداث العديد من الآليات التي تسمح للأفراد باقتناء مسكن حسب مستوى دخلهم، تختلف باختلاف نوع السكن والفئة الموجهة إليه، وتحفز المستثمرين على الاستثمار في هذا المجال. تتمثل في الإعانات المالية والقروض والحوافز الجبائية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المحور.

2-3-1- الإعانات المالية:

نظرا لحدثة مثل هذه الآليات لتمويل السكن في الجزائر، فقد حاول المشرع تحديد مفهوم هذه الإعانات أو المساعدات المالية المباشرة وبيان طريقة منحها والأشخاص المستفيدين منها.

أ - أنواع السكنات المعنية بالمساعدة المالية:

لقد عرفت الإعانة المالية حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15/11/2000 المحدد لكيفيات التطبيق المرسوم التنفيذي 94-308 المحدد لقواعد تدخل الصندوق الوطني للسكن في مجال الدعم المالي للأسر¹ على أنها: " يتمثل الدعم المالي من أجل الحصول على الملكية، في إطار بناء أو شراء مسكن عائلي في مساعدة مالية غير مستحقة السداد تمنحها الدولة إما للمستفيد مباشرة وإما عن طريق هيئة إقراض مالية". وهي تمنح من طرف الدولة إما في إطار مشاريع السكن الاجتماعي التساهمي أو في إطار إعانات السكن الريفي.

بالنسبة للسكن الاجتماعي التساهمي:

إن إنجاز السكن الاجتماعي التساهمي يكون إما مباشرة بين المرقى العقاري العمومي أو الخاص والزيون، ولكن بعد المصادقة عليه من طرف وزارة السكن والعمران أو الولاية. أو يكون بين الجماعات المحلية أو المؤسسات أو هيئات المستخدمين والتعاضديات لصالح مستخدميهم والمنخرطين فيها عن طريق التعاقد مع مرقى عقاري مكلف بتسيير المشروع، وذلك بعد المصادقة عليه أيضا. كما يمكن أن يكون في إطار برامج السكن المدعمة المقسمة بين الولايات والبلديات.

¹- رحمانى ف، تمويل الترقية العقارية الخاصة في مجال السكن، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004/2003، ص 109-12.

إن طريقة دفع هذه الإعانات تكون عن طريق التوقيع على اتفاقية قرض عقاري، الذي ينص على أن يتعهد البنك بدفع هذه المساعدة التي تكون على النحو الآتي:

- في حالة اقتناء سكن منجز تقدم الإعانة في قسط واحد، ويكون ذلك عند التوقيع على عقد البيع الذي موثقا.
- في حالة البيع على المخطط يتم تقسيم مبلغ المساعدة على عدة أقساط، وذلك طبقا للشروط المنصوص عليها في عقد البيع على المخطط واتفاقية القرض.

الإعانة الخاصة بالسكن الريفي: في إطار تجسيد مخطط الحكومة فيما يخص التنمية المناطق الريفية ومن أجل تعزيز تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الريفية (PNDA)، قامت السلطات العمومية بوضع برنامج خاص بالمساعدات المالية الموجهة للسكن الريفي، وذلك بموجب التعليم الوزاري المشتركة رقم 06 المؤرخ في 2002/07/31 والتي تهدف إلى تحسين شروط الحياة في المناطق الريفية. وتقدم هذه المساعدة إلى كل الأفراد المنخرطين في المخطط الوطني للتنمية الريفية أو الذين يزاولون نشاطهم في المناطق الريفية، في شكل مساعدة مالية غير مستردة، وهي موجهة إما لبناء مسكن جديد أو إعادة ترميم آخر قديم¹.

ب - قيمة المساعدة والأشخاص المستفيدين منها:

إن تحديد قيمة المساعدة يتغير باستمرار، حتى تكون قيمتها تتماشى ومستوى تكلفة السكن، وهي تحسب على أساس دخل الزوجين بالنسبة للمساعدات المقدمة في إطار السكن الاجتماعي التساهمي. وقد شهدت خلال الفترة 2009-2004 تغيرا في قيمتها، فقد كانت في البداية هذه الفترة محددة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2002/04/09 ثم تم رفع قيمتها في 2008 على النحو التالي:

الجدول 16: مبلغ الإعانات المقدمة من طرف CNL.

الفترة	الدخل	حجم الإعانة حتى 2008	حجم الإعانة بعد 2008
1	الدخل \geq SNMG 2.5	500000 دج	700000 دج
2	SNMG 2.5 \geq الدخل \geq SNMG 4	450000 دج	700000 دج
3	SNMG 4 \geq الدخل \geq SNMG 5 و بعد 2008	400000 دج	400000 دج

المصدر: الصندوق الوطني للسكن.

وفيما يخص الأفراد المستفيدين منها فهي محددة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2000/11/15 حيث تمنح إلى كل من تتوفر فيه الشروط التالية:

- من لا يملك مبنى ذو استعمال سكني ملكية تامة.

¹ - CNL, "La Caisse Nationale du Logement," *l'Actuel International*, n : 68 (février 2006), pp. 42-7.

- من لم يستفيد من تنازل عن سكن من الأملاك العقارية العمومية أو من مساعدة مالية من الدولة مخصصة للسكن.
- من يثبت دخلا شهريا يساوي أو يقل بخمس مرات SNMG قبل 2008 وست مرات بعدها.
- قيمة بناء السكن لا تتعدى بأربع مرات حجم الإعانة، أي أن مبلغ المسكن كان لا يتعدى 200000 دج لما كان مبلغ الإعانة 500000 دج ولا يتعدى 2800000 دج بعد رفع مبلغ الإعانة إلى 700000 دج في 2008.

أما بالنسبة للمساعدات الموجهة لبناء سكن ريفي جديد فقد كانت قيمتها 500000 دج، بغض النظر على حجم دخل المستفيد منها، بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 06 المؤرخة في 2002/07/31، ثم تم رفعها في 2008 بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 2008/04/01 لتصبح قيمتها 700000 دج. أما بالنسبة لشروط منح هذه المساعدة فهي نفسها المذكورة أعلاه مع إضافة شرط آخر فقط وهو أن يكون للمستفيد قطعة أرض في منطقة ريفية، وهذا هو الشرط الذي يعاني منه الكثير من ملاك الأراضي في المناطق الريفية، بسبب عدم امتلاكهم لعقود الملكية، فالعديد من الأراضي هي شياع ولم تسوى وضعيتها بعد، ما جعل العديد من الأفراد لا يستفيدون من هذه الإعانة.

وفيما يخص المساعدات الموجهة لترميم المساكن فقد كانت من قبل 250000 دج، لكن في سنة 2008 عرفت تغيرا في حجمها مثل الإعانات الأخرى بموجب نفس المرسوم حيث أصبحت قيمتها يمكن أن تصل 700000 دج، وذلك حسب الدراسات التقديرية للأشغال المراد إنجازها، وهي تخص فقط البناءات الريفية. وشروط منحها هي نفسها المذكورة سابقا لكن على المستفيد أن يكون له مسكن حتى تمنح له الإعانة لترميمه.

ويرجع السبب في رفع حجم الإعانات إلى الارتفاع الأسعار الذي عرفته مواد البناء، الذي أثر سلبا على مستوى تقدم الأشغال، وقد مست هذه الزيادات المساكن التي تم الشروع في إنجازها بعد 2008/04/01 فقط، أما المشاريع الأخرى فقد بقيت قيمة الإعانات الخاصة بها مثلما كانت من قبل ولم تحين.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السكن الاجتماعي الإجاري يمول كلية من طرف الخزينة العمومية، وأن الصندوق الوطني للسكن هو المكلف بتسيير هذه المبالغ المخصصة لهذه الصيغة.

2-3-2- القروض البنكية:

لقد قام قانون النقد والقروض 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 بفتح المجال أمام كل البنوك للاستثمار في المجال الذي تراه أكثر مردودية، وألغى فكرة تخصص البنوك في تمويل نشاط معين. كما أن عملية منح القروض أصبحت تخضع لقواعد الربحية والتجارة. الأمر الذي دفع بالعديد من البنوك العمومية والخاصة

للتدخل في تمويل النشاط العقاري إلى جانب CNEP/Banque الذي يعتبر الأقدم في هذا المجال في الجزائر.

ففي هذا الإطار، نجد أن هناك من القروض ما هي موجهة للمستثمرين في القطاع (المركبين العقاريين، التعاونيات العقارية...) لزيادة العرض وأخرى موجهة للأفراد لشراء مساكن لهم.

أ - القروض الموجهة للمستثمرين لبناء مساكن جديدة:

وهي قروض موجهة للمؤسسات التي يخولها قانونها الأساسي القيام بالنشاط العقاري والترقية العقارية، وذلك من أجل بناء مساكن وبيعها. وهي تتمثل في المؤسسات التجارية والشركات المدنية التي تتمثل في التعاونيات العقارية¹.

إن هذه القروض تخصص لتمويل بناء السكنات الترقية والسكن الاجتماعي التساهمي الموجهة للبيع، لذلك نجد أنها تتميز عن تلك الموجهة للأشخاص الطبيعية بحجم المشروع من جهة وقيمة القرض المرتفعة من جهة أخرى، فهي تغطي أكثر من مسكن، كما أنها تتميز بالخصائص التالية:

- قروض قصيرة الأجل، لا تتجاوز 24 شهرا كأقصى حد، وذلك كون أن المرقي العقاري سيقوم بتحصيل الأرباح مباشرة بعد إتمام الإنجاز و عملية البيع.
- قروض موجهة لتمويل مشاريع ترقية من 50 إلى 100 مسكن.
- نسبة الفائدة المطبقة عليها هي نسبة متغيرة.
- المشاركة الشخصية للمرقي العقاري تختلف حسب خصائص كل عملية، ففي حالة البيع على التصاميم يقدم المرقي مشاركة شخصية تقدر بـ 20% من مبلغ المشروع وتسمى في هذه الحالة عملية مخصصة، وفي الحالة العكسية يقدم المرقي مشاركة شخصية تقدر بـ 40% من حجم المشروع وتسمى عملية بدون تخصيص.

ب - القروض الموجهة للأفراد لشراء أو بناء سكن خاص:

وهي القروض الموجهة لتمويل شراء أو بناء سكن للاستعمال الشخصي، أي ليس موجهة للبيع، وهنا نجد القروض العقارية والبيع بالإيجار.

¹- رحمانى، مرجع سابق، ص. 94.

• القروض العقارية:

هي القروض الممنوحة للأفراد من أجل بناء أو شراء مسكن وتتمثل في قروض البناء الذاتي، وقروض شراء مسكن من مرقي عقاري أو من أحد الخواص، أو قروض تهيئة مسكن.

إن ما يميز هذا النوع من القروض هو المساهمة الشخصية للفرد التي تقدر بـ 20% على الأقل من مبلغ المسكن، وطول الأجل حيث تراوح مدته ما بين 15 و 20 سنة، كما أنه يمنح على دفعات. أما نسبة الفائدة المطبقة فهي تختلف باختلاف المؤسسة المالية المقرضة ونوع القرض ومدته. وتكون نسبة القسط الذي يدفع تتراوح ما بين 30 و 40% كحد أقصى من دخل المستفيد من القرض بما في ذلك دخل الزوج. أما شروط منح هذه القروض فهي تتمثل في ضرورة أن يكون للمقترض دخل ثابت ومستقر للتأكد من قدرته على السداد، وأن يكون حائزا على عقد ملكية الأرض محل البناء ورخصة البناء في حالة تمويل البناء الذاتي، وعقد ملكية المسكن في حالة توسيع و تهيئة المسكن¹.

إن أهم ما يلاحظ على هذه القروض هو ارتفاع معدل الفائدة الذي وصل إلى 07% خلال الخماسي، كما أنها مثقلة بالضمانات، والتي تتمثل في رهن قطعة الأرض محل البناء أو المسكن إضافة إلى تأمين يكتتب لصالح المؤسسة المالية، فقيمة الضمانات قد تفوق قيمة القرض بحد ذاته. ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف الثقة بين البنك والأشخاص المتعاملين معه، نتيجة التجارب التي عايشها في هذا الإطار من تأخر في التسديد وعدم تخصيص القرض فعلا لغرضه. وهذا راجع إلى ضعف كفاءة البنوك في مراقبة الأموال المستثمرة في هذا المجال بصورة عملية، وكذلك بطء الإجراءات الإدارية ودراسة الملفات مما يؤدي إلى تضييع فرص عديدة ووقت أكبر في اكتساب الخبرة².

كما يرى العديد من المختصين أن القرض العقاري مازال بعيدا عن حل أزمة السكن في الجزائر، وذلك راجع لسببين، فالأول هو انخفاض أجور أغلبية الجزائريين، فإذا كان يتراوح هذا الأخير ما بين 20000 و 40000 دج فهو لا يسمح للمواطن بالحصول على المبلغ اللازم لشراء مسكنه، أما السبب الثاني فهو الارتفاع المستمر في سعر الأراضي ومواد البناء، فمثلا سعر المتر المربع من الأرض في الجزائر العاصمة يتراوح ما بين 30000 و 150000 دج ومن أجل إنجاز سكن نجد أن تكلفة المتر المربع هي في حدود 200000 دج، وهذه الحقيقة تمس معظم الولايات خاصة تلك التي فيها عدد سكان كبير. وحتى يتمكن الفرد من شراء مسكن يجب عليه ادخار أجر 75 سنة من العمل دون الإنفاق منه³.

¹- رحماني، مرجع سابق، ص 81.

²- رحماني، مرجع سابق، ص 82.

³ - Anonyme, *Crédit, foncier et promotion immobilière au menu*, AMENHIS, n. 25 novembre/décembre 2009, pp. 6-11 (p.9).

هذا بالإضافة إلى العامل الديني حيث يرى العديد من المواطنين أن هذه القروض محرمة في الشريعة الإسلامية.

• البيع بالإيجار:

لقد ظهرت صيغة البيع بالإيجار ضمن سياسة السكن التي تشمل القرض العقاري في 2001، وهو يعتبر بمثابة شيء جيد يخدم العديد من المواطنين، كون طريقة دفع الدين تتماشى وقدرات العديد من العائلات الجزائرية.

وقد نص قانون النقد والقرض 10/90 في المادة 2/112 منه على أنه "تعتبر بمثابة عمليات قرض عمليات الإيجار المقرونة بحق خيار الشراء ولاسيما عمليات الإقراض مع إيجار"، أي أن المشرع كيفه على أنه نوع من أنواع القروض¹.

لقد أسندت مهمة التكفل بهذه الصيغة لـ AADL، وهي تسمح للمواطنين ذوي الدخل المتوسط بالحصول على سكن، الذين لا يملكون ولم يسبق لهم أن ملكوا قطعة أرض أو مسكن ولم يستفيدوا من أي مساعدة مالية من قبل الدولة لبناء أو شراء سكن، كما يجب على المستفيدين من هذه الصيغة تسديد كل أقساط القرض قبل سن 65 سنة.

قبل تسليم مفاتيح السكن، يجب أن يتم ترتيب تعاقد شراء بالإيجار بين المستفيد وAADL لدى موثق حسب نمط موحد، حيث يقوم المستفيد بدفع مساهمة أولية مقدرة بـ 25% من مبلغ المسكن سواء كان ذا ثلاث أو أربع غرف، تدفع منها 10% منها عند إعلان العقد، و5% عند تسليم المفاتيح، و5% بعد سنة من ذلك، و5% عند إحالة الملكية. أما 75% المتبقية، فيتم تمويلها بقرض بدون فائدة من الخزينة العمومية بواسطة CNL، وعليه نجد أن مدة القرض هذا قد تصل إلى 25 سنة يقوم المستفيد بدفعها على أساس دفعات شهرية. ويترتب على عدم تسديد المستفيد 3 أقساط متتالية تطبيق زيادة تقدر بـ 02% من مبلغ الدفعات الشهرية².

2-3-3- الحوافز الجبائية:

لقد قامت السلطات العمومية بوضع العديد من التسهيلات والإعفاءات الضريبية لتشجيع كل الفاعلين للاستثمار في قطاع السكن وتخفيض تكاليف الإنجاز. فهذه الإعفاءات الضريبية تخض الضرائب المباشرة وغير المباشرة ورسوم التسجيل.

¹- ربيع، مرجع سابق، ص ص. 7-36.

²- خيرات، مرجع سابق، ص ص. 7-104.

أ - الحوافز الخاصة بالضرائب المباشرة وغير المباشرة:

في هذا الإطار نجد أن كل الأرباح والمداخل المتأتية من بناء السكنات الاجتماعية والترقوية والريفية هي غير خاضعة للضريبة على الدخل أو الضريبة على الأرباح، كما أن كل الأرباح المحصلة من فئة المداخل العقارية (revenus fonciers) والمداخل المحصلة من عملية إيجار السكنات الجماعية التي لا تفوق مساحتها 80 م² هي أيضا غير خاضعة للضريبة على الدخل، وذلك طبقا للمادة 44 من قانون المالية لسنة 1998 المعدلة بموجب المادة 50 من قانون المالية لسنة 2004. كما أصبح معدل الضريبة على الأرباح المطبق على نشاط البناء 19% بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008 بعدما كان 25% من قبل¹.

وحتى يكون نشاط المؤسسة معفيا من الضريبة على الدخل والضريبة على الأرباح المذكورة سابقا، لا بد أن تتوفر هذه السكنات على الشروط التالية:

- **شروط متعلقة بتكلفة الإنجاز:** بالنسبة للسكن الاجتماعي الإيجاري، لا بد أن لا تتعدى تكلفة إنجازه 20000 دج/م² دون احتساب تكلفة الأرض ومصاريف التهيئة. أما بالنسبة للسكنات الأخرى، فيجب أن لا يتعدى سعر البيع 25000 دج/م² مع احتساب سعر الأرض وتكاليف التهيئة.
- **شروط متعلقة بمساحة المسكن:** حيث تكون المساحة المتوسطة للسكن لا تتعدى 70 م².
- **شروط متعلقة بمعايير البناء:** إن السكنات المعنية بالإعفاء من الضرائب لا بد أن يتم إنجازها وفق معايير الإسكان والراحة الضرورية والمتمثلة في الإيصال بالماء والكهرباء وقنوات صرف المياه والطرق والأرصفة ومساحات للوقوف والإنارة العمومية والتهيئة الخارجية، وذلك طبقا للمادة 05 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11/04/1998 المعدل والمتمم بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08/03/2006.

أما فيما يخص الضرائب غير المباشرة والمتمثلة أساسا في الضريبة على القيمة المضافة، فإن البنائات الموجهة للسكن وليس لنشاط صناعي أو تجاري هي خاضعة لمعدل ضريبة على القيمة المضافة يقدر بـ 07%، أما بالنسبة للقروض العقارية الموجهة للعائلات من أجل بناء أو شراء مسكن فهي معفية منها.

ب - الحوافز الخاصة برسوم التسجيل:

إن كل عقد يخض عملية بيع سكن أو جزء منه وموجه للسكن تم إنجازه في إطار الترقية العقارية غير خاضع لرسوم نقل الملكية، لكن لا يمكن لنفس الشخص أن يستفيد من نفس الإعفاء لأكثر من مرة، كما أن عملية بيع الأراضي بعد تقسيمها وتثبيتها وكل عمليات التنازل عن أملاك الدولة الموجهة للسكن من

¹ - Raouya A., *La fiscalité immobilière : un levier pour soutenir l'offre de logements*, La lettre de la DGI, bulletin d'information de la Direction Générale des Impôts, 2010, n.47, pp.1-9 (p.7).

طرف الهيئات العمومية والتي تكون في إطار البيع بالإيجار أو السكن الاجتماعي أو التساهمي أو الريفي، وعمليات حيازة السكنات من طرف البنوك التي وضعت كضمان مقابل تمويل سكن لصالح أحد الأفراد هي أيضا ليست خاضعة لهذه الضريبة¹.

وفيما يتعلق بالرسم على الشهر العقاري فتنتمثل العمليات المعفاة من تطبيق هذا الرسم فيما يلي:

- عقود الحيازة على قطعة أرض من طرف مرقى عقاري عمومي أو خاص من أجل إنجاز برامج سكنية مدعمة من طرف الخزينة العمومية، خاصة السكن الاجتماعي والإيجاري والتساهمي والبيع بالإيجار والسكن الريفي.
- العقود الخاصة بعملية بيع سكنات جديدة منجزة في إطار السكنات المدعمة من طرف الدولة.
- عقود البيع بالنسبة للمدخرين من طرف الهيئات العمومية المختصة لسكنات تدخل في إطار برامج الادخار لشراء مسكن (épargne logement).

إن الشيء الملاحظ على هذه الإعفاءات الضريبية هو أنها تمس خاصة السكنات الممولة جزئيا أو كليا من طرف الخزينة العمومية والتي تدخل في إطار برامج الحكومة، أما الترقية العقارية الخاصة والبناء الذاتي الذي يشكل نسبة معتبرة من الحظيرة الوطنية للسكن فإنه لا يتمتع بنفس الامتيازات الجبائية. الأمر الذي قد لا يحفز كثيرا القطاع الخاص على الاستثمار في ميدان الترقية العقارية.

لقد عملت الجزائر من خلال هذه الآليات إلى تنويع مصادر وطرق تمويل السكن بما يتماشى والقدرات المالية للأسر. من خلال تقديم مساعدات مالية وإتاحة الفرصة للأفراد للحصول على قروض عقارية. بالإضافة جعل النشاط العقاري معفى من العديد من الضرائب، من أجل تشجيع المستثمرين للاستثمار في القطاع.

¹ - Loc.cit.

2-4- توفير مواد البناء وتأثيرها على تنفيذ برنامج السكن للفترة 2004-2009:

إن قطاع مواد البناء له أهمية كبيرة في إنجاح سياسة السكن، فتوفير هذه المواد بالكميات اللازمة وبأسعار معقولة، بالإضافة إلى احترام معايير النوعية، يساهم في احترام آجال الإنجاز وتخفيض التكاليف، بالإضافة إلى إنتاج مسكن يحترم معايير السلامة والأمان. ومن خلال هذا المحور نحاول أن نتطرق إلى ديناميكية هذا القطاع خاصة في فترة إنجاز المخطط الخماسي، بالإضافة إلى تأثير المواد البناء الإستراتيجية المتمثلة في الحديد والإسمنت والمواد الحمراء والرمل والحصى من حيث الكمية والسعر على سياسة السكن خلال نفس المرحلة.

2-4-1- ديناميكية قطاع مواد البناء في الجزائر:

لقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال تشييد العديد من مصانع مواد البناء لزيادة حجم الإنتاج للاستجابة لطلب قطاع البناء. وقد قامت هيئة استشارية " tiers – consult " بدراسة سوق مواد البناء في الجزائر في سنة 2006. حيث بينت أن القطاع يمثل 5.6 % من حجم رقم أعمال القطاع الصناعي ويعطي فائض بقسمة 15% من حجم رقم الأعمال بقيمة 200 مليار دينار. فقد اعتبرت السوق المحلية مشجعة للاستثمار فيها بالنظر لتكاليف الإنتاج وتوفر المواد الأولية وديناميكية الفاعلين في القطاع¹، فالسوق تتميز بوتيرة نمو كبيرة خاصة مع انطلاق مشاريع الخماسي 2005-2009 من خلال إنجاز مشروع مليون ومأتي ألف وحدة سكنية و 1200 كلم طرق سريعة وتعبيد 13000 لك من الطرق و إنجاز 500 سد وغيرها من المشاريع الأخرى. ما أدى إلى زيادة وتيرة الإنتاج. حيث يمكن ملاحظة ذلك من خلال جدول استغلال الطاقات الإنتاجية للمؤسسات في القطاع

الجدول 17: تطور معدل استغلال الطاقات الإنتاجية لقطاع مواد البناء 2004-2009.

معدل استغلال الطاقات الإنتاجية لمواد البناء، الخزف والزجاج						
السنوات	2004	2005	2006	2007	2008	2009
المعدل	69.7	72.1	67.8	74.5	80.0	95.5

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء.

من خلال الجدول نلاحظ أن معدل استغلال الطاقات الإنتاجية في القطاع قد ارتفع بنسبة 25.8% خلال الفترة 2004-2009. وقد قدر عدد المؤسسات التي تنشط في قطاع مواد البناء في سنة 2006 بحوالي 9000 مؤسسة بالإضافة إلى المؤسسات ذات الطابع التقليدي والتجارية، وهي تشغل أكثر من 802 ألف

¹ - Amran M., *Logement social en Algérie : les objectifs et les moyens de production*, mémoire de magister, Université Mentouri, faculté des sciences de la terre de géographie et de l'aménagement du territoire, pp. 218.22, www.umc.edu.dz (consulté le 01/02/2011).

عامل، من بينها 5900 مؤسسة تنشط في مجال مواد البناء، 2000 في الخشب، و500 في مجال الحديد والصلب و المعادن الأخرى، و500 في مقالع الرمل والحصى.

أما من حيث تصنيفها حسب طبيعتها القانونية، فإن 200 مؤسسة هي ذات طابع عمومي والباقي تابعة للقطاع الخاص، وهنا تجدر الإشارة إلى أن حجم مؤسسات وعمل القطاع العام هي أكبر من نظيراتها في القطاع الخاص¹.

على الرغم من أهمية القطاع في الاقتصاد الوطني إلا أن سوق مواد البناء ما يزال يعاني من مشكل عدم الاستقرار من حيث التموين والأسعار في كثير من المواد، خاصة المستوردة منها كالحديد والصلب والإسمنت. ما يؤثر سلبا على تكلفة إنجاز المشاريع واحترام الآجال. ففي هذا الإطار نجد أن تكلفة الواردات هي دائما في ارتفاع مستمر، وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول الآتي خلال الفترة 2009-2004:

الجدول 18: تطور حجم واردات مواد البناء في الفترة 2004-2009.

السنوات	2004	2005	2006	2007	2008
مواد البناء	18727.9	18120.5	20147.0	21333.8	23964.2

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء. الوحدة: مليون دج

من خلال الجدول نلاحظ أن حجم الواردات في ارتفاع مستمر، حيث تقدر نسبة الزيادة في سنة 2009 مقارنة بـ 2004 بـ 21.85% . إن هذه الزيادة في المبلغ هي بسبب الزيادة في الكمية المستوردة وكذلك بسبب ارتفاع الأسعار.

كما أن معايير النوعية لا تحترم في كثير من الأحيان، خاصة وأن المستهلك الجزائري همه الوحيد الحصول على الكميات اللازمة من المواد دون إعطاء أهمية إلى نوعيتها. فهذه الوضعية تجعل القطاع يواجه تحديين اثنين: التحدي الأول يتعلق بتوفير المواد بكميات أكبر من أجل الاستجابة للطلب المتزايد بسبب البرامج المسطرة من طرف الدولة ومختلف مشاريع القطاع الخاص في مجال البناء. أما التحدي الثاني، فهو يتعلق باحترام قواعد النوعية، والتي يجب أن تخضع لكل معايير المقاومة والراحة المعترف بها عالميا².

¹ - *Ibid.*, pp.218-9.

² - Boussad Y., *Qualité de matériaux de construction en Algérie*, AMENHIS, n. 25 , novembre/décembre 2009, p. 13.

2-4-2- توفر مواد البناء الاستراتيجية وتأثيرها على برنامج السكن للفترة 2004-2009:

تقسم أشغال البناء إلى أشغال كبرى وأخرى ثانوية، فبالنسبة للأشغال الكبرى نجد أن لها أهمية كبرى وتأثير كبير على وتيرة تقدم الأشغال، وهي مرتبطة كثيرا بمدى توفر مواد البناء الخاصة بها والتي تتمثل أساسا في: الحديد الموجه للبناء، الإسمنت، الآجر، والرمل والحصى. كما أن هذه المواد تستعمل كذلك في الأشغال الثانوية، هذا ما يجعلها إستراتيجية. ومدى توفرها له أثر كبير على وتير تقدم الأشغال. لذلك سوف نحاول من خلال هذه النقطة دراسة مدى توفر هذه المواد وتأثيرها على سياسة السكن خلال الفترة 2004-2009.

أ - الحديد الصلب الموجه للبناء:

يعد الحديد الصلب من أهم مواد البناء المستخدمة في الأشغال الكبرى، كما يستخدم في الأشغال الثانوية، ولكن بنسبة أقل.

إن إنتاج الحديد الصلب في الجزائر يوجه أساسا لقطاع البناء، هذا ما يجعل الطلب على هذه المادة مرتبط بحجم الطلب على السكن والمرافق الضرورية المرافقة لها المنجزة من طرف الدولة أو القطاع الخاص. وكذلك نوعية البناء من خلال ارتفاع مستوى الحماية من المخاطر الزلزالية. ويتراوح الطلب المحلي عليه ما بين 1.5 و 2 مليون طن سنويا¹.

إن حجم الإنتاج المحلي من الحديد الموجه لقطاع البناء في الجزائر لا يغطي إلا 20% فقط من حجم الطلب، الشيء الذي يجعل من الجزائر في تبعية دائمة نحو الجارج من هذه المادة²، وتعد أوكرانيا وتركيا الممونان الرئيسيان للجزائر. هذا ما يجعل سعره على المستوى المحلي يتأثر كثيرا بالسوق العالمية.

وقد عرف سعر الحديد الصلب ارتفاعا كبيرا لم يشهد له مثيل من قبل من حيث ديمومته وحدته منذ 1998، حيث وصل ذروته في 2008 أين أصبح سعر الطن حوالي 1000 دولار. ويرجع السبب في ذلك إلى الطلب الكبير من طرف البدان الصاعدة، وكذلك سلوك بعض المؤسسات التي تستخدم الصلب كمادة أولية في صناعاتها بتخزين كميات معتبرة من المعدن تحسبا للارتفاع المستمر للأسعار وندرة السلعة في الأسواق العالمية. لكن بدأت بعدها الأسعار بالانخفاض بسبب الأزمة المالية العالمية نظرا لانخفاض الطلب من طرف مؤسسات صنع السيارات والطلب على العقار. وقد استمر ذلك إلى غاية 2009³.

¹ - Amran , *op. cit.*, p. 221.

² - Saadi A., Sassi Y., Seddaoui M, *Rapport : Industrie métallurgie et travail des métaux*, EDPme, mai/juillet 2007, <http://www.andpme.org.dz/> (consulté le 28/07/2011), p.419.

³ - Halou , A., *Situation critique pour les matériaux de construction : des facteurs exogènes*, AMENHIS, n. 25, novembre/décembre 2009, pp.20-8 (p.27).

إن هذا الارتفاع في أسعار الصلب في العالم كان له تأثير كبير في السوق المحلية، حيث وصل سعر القنطار من الحديد إلى 11000 دج في جويلية 2008 بعد أن كان في حدود 3500 دج في 2005، ليبدأ بعدها بالنخفاض منذ شهر جويلية من نفس السنة، حيث وصل إلى 4200 دج للقنطار في 2009، أي انخفاض بنسبة 65%. ويرى البعض أن اختلال سوق مواد البناء في الجزائر والمضاربة ساهمت هي كذلك بدورها في ارتفاع أسعار هذه المادة، ويمكن ملاحظة مدى ارتفاع واردات الجزائر من الحديد والصلب من خلال الجدول الآتي:

الجدول 19: تطور حجم واردات الجزائر من الحديد والصلب. الوحدة: مليون دج

السنوات	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sidérurgie et 1 ^{er} transfo de la fonte et l'acier	33599.5	41134.7	39258.5	5923.6	68065.5	76958.8	92782.6	116002.0	180156.0	22064.3	367905.3
%	6.1	6.7	5.7	7.7	7.1	7.3	7.1	7.8	11.6	11.5	14.3

Source: ONS, *Evolution des échanges extérieurs de marchandises de 1998 à 2008*, collections statistiques n 178, série E: statistiques économiques, Alger, Janvier 2010, pp. 31-5.

فيلاحظ من خلال الجدول أن مبلغ واردات الجزائر من هذه المادة قد تضاعف حوالي عشر مرات خلال عشر سنوات. فقد انتقل من 33599.5 مليون دينار إلى 367905.3 مليون دينار. وذلك نتيجة ارتفاع الأسعار وحجم الكميات المستوردة.

ب - الإسمنت:

تعتبر الإسمنت من أهم المواد المستعملة في البناء، سواء في الأشغال الكبرى أو في الأشغال الثانوية، حيث أن التغير في حجم العرض من هذه المادة بالنقصان له أثر سلبي كبير على وتيرة تقدم أشغال البناء. ويتكون جانب العرض في سوق الإسمنت في الجزائر من ثلاث متعاملين هم: مصانع الإسمنت التابعة للقطاع العام التي عددها 12 مصنع، والقطاع الخاص الذي يتدخل بمصنع واحد له وحدتي إنتاج تم إنجازه من طرف الشركة المصرية "أوراسكوم"، والذي دخل في مرحلة الإنتاج في سنة 2003. وقد تم شراؤه في سنة 2008 من طرف الشركة الفرنسية "لافارج" (Lafarge)¹. بالإضافة إلى مستوردي الإسمنت. أما بالنسبة لتوزيع الإنتاج، فإن المؤسسات العمومية تتدخل في مناطق جغرافية محددة من طرف مجمعات الإسمنت. وبالنسبة للقطاع الخاص، فللمتعاملين الحرية في تمديد مجال نشاطهم عبر كامل التراب الوطني وفقا لأهدافهم التجارية.

¹ - Anonyme, *Une nouvelle cimenterie à Oum EL Bouaghi*, <http://www.elwatan.com> (consulté le 05/11/2011).

وقد سجل القطاع العام تحسنا في حجم الإنتاج و ذلك ابتداء من سنة 2004، حيث يمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول 20: تطور حجم إنتاج الإسمنت 2004-2009.

السنوات						وحدة القياس 3*10 ³ طن	حجم الإنتاج
2009	2008	2007	2006	2005	2004		
11552.7	11478.3	11617.1	10801.6	10453.0	9535.7		

Source : ONS, *l'activité industrielle 1998-2010*, collections statistiques, série S : statistique économique janvier 2011, p.31.

فمن خلال الجدول نلاحظ أن الفرق في الإنتاج بين سنة 2009 و 2004 هو 2017 مليون طن وهو ما يعادل 21% من حجم الإنتاج في 2004. هذا التحسن يرجع إلى إعادة تهيئة المصانع واستثمار الإرباح المحققة، وكذلك فتح الرؤوس أموال الشركات العمومية أمام الشراكة الأجنبية مثل مصنع المفتاح الذي دخل في شراكة مع المؤسسة " لافارج " (Lafarge) التي تمتلك 35% من رأسمال المؤسسة¹. وفيما يتعلق بإنتاج القطاع الخاص فقد وصل إلى 7 ملايين طن في 2009 حيث سجل زيادة تقدر بـ 50% مقارنة بـ 2008²، و ذلك بعد أن كان حجم إنتاج المؤسسة في بداية انطلاقها في 2003 يقدر بـ 1.75 مليون طن سنويا. أما الطلب على الإسمنت فقد كان خلال الخماسي 2005-2009 في حدود 14 مليون طن سنويا، حيث أن 80% منه يستهلك من طرف قطاع السكن والعمران³.

إن الشيء الملاحظ من خلال هذه الأرقام هو أن العرض يغطي الطلب. لكن شهدت سوق الإسمنت خلا كبيرا خلال هذه المرحلة، خاصة في سنة 2008. فسعر الكيس ذو وزن 50 كغ الذي يخرج من المصنع بحوالي 210 دج وصل إلى 500 دج و600 و 700 دج في السوق السوداء. ويرجع السبب في ذلك حسب المختصين إلى زيادة الطلب بسبب زيادة مشاريع البناء ما شجع ظاهرة المضاربة من جهة، و توقف 5 مصانع عمومية عن العمل في نفس الفترة بسبب أشغال الصيانة، ما أدى وقوع خلل واضطراب في السوق، خاصة مع العلم أن 55% من الإنتاج يذهب في دائرة التوزيع بينما 45% ما يذهب مباشرة إلى مؤسسات البناء⁴.

إن هذا الارتفاع في أسعار الحديد والإسمنت كان له أثر على وتيرة تقدم مختلف أشغال البناء كما كان له أثر فيما بعد على سعر المتر المربع من السكن، ففي صيف 2007 العديد من المؤسسات أوقفت

¹ - Grim N., *SGP industrie des ciments*, <http://www.elwatan.com> (consulté le 05/11/2010).

² - Amnay I., *Groupe Lafarge Algérie : plus de 100 millions d'euros investis depuis 2008*, <http://www.elwatan.com> (consulté le 05/11/2011).

³ - Halou, *op. cit.*, pp. 20-9 (p.24).

⁴ - Zentar M. *L'Etat fixera les marges de vente du ciment*, <http://www.djazairress.com> (consulté le 05/11/2011).

الأشغال أو خفضت من حجم نشاطها بنسبة 30%¹. هذه الوضعية أثرت في وتيرة تقدم الأشغال، كما دفعت بالمقاولين للمطالبة بإعادة تحيين أسعار الصفقات العمومية وتنظيم السوق. فقامت السلطات العمومية في 2008 على إثر ذلك باستيراد مليون طن من الإسمنت، وتعزيز مراقبة الأسعار، وتحديد الأسعار في السوق بموجب مرسوم تنفيذي، حيث حددت هوامش الربح الإجمالية في عملية البيع بالجملة وبالتجزئة على التوالي بـ 80 و 120 دج للقطار بالنسبة للإسمنت غير المكيفة في الأكياس، و 40 و 60 دج بالنسبة لأكياس 50 كغ. إلا أن هذه الإجراءات لم يكن لها أثر كبير على أرض الواقع بسبب سيطرة السوق الموازي، فقد بقيت الأسعار مرتفعة². كما قامت في هذا الإطار اللجنة الوطنية للصفقات العمومية بإعادة تحيين أسعار مواد البناء في مارس 2008 وذلك بإعادة النظر في مؤشر الأسعار الذي تمت مراجعته آخر مرة في 2005، وتم تدعيم أسعار الحديد الصلب المستخدم في البناء حيث يكون ذلك عن طريق إعادة تقييم المشاريع. إلا أن هذا الإجراء لا يمس أصحاب البناء الذاتي والترقوي الخاص. أما بالنسبة للسكن الريفي فقد تم إعادة تحيين مبلغ الإعانات المقدمة ابتداء من شهر أفريل، وذلك بسبب تراجع إقبال المواطنين على هذا البرنامج نتيجة ارتفاع أسعار مواد البناء.

ج - الأجر:

ينقسم إنتاج هذه المادة إلى نوعين: الأجر المسمط والأجر المفرغ. وهو يتميز بخفة الوزن وسهولة القطع بالإضافة إلى مقاومة الرطوبة والضغط خاصة بالنسبة للمسمط³. وحجم الطلب عليه مرتبط ببرامج السكن والتجهيزات المختلفة وتيرة إنجازها بالإضافة إلى مصادر التمويل وتأهيل المؤسسات، فنجد أن 70% من إجمالي الإنتاج موجه للسكن⁴.

لقد كان عدد المصانع 139 في 2007، منها 23 تابعة للدولة، بطاقة إنتاج تقدر بـ 10260500 طن سنويا، من بينها 17 مصانع في حالة توقف. ويتم تزويد هذه المصانع بالطين التي تعد المادة الأولية الأساسية، من 91 مقلع للطين موزع على 36 ولاية. إلا أن هذه الأرقام تبقى نظرية، لأن في الواقع لا نجد حجم الإنتاج هذا، فعلى سبيل المثال بلغ إجمالي الإنتاج في 2006 بـ 7093255 طن⁵.

وقد قدرت احتياجات برامج السكن لإنجاز برنامج المليون ومأتي ألف وحدة سكنية في نهاية 2006 بـ 15000000 طن من المنتجات الحمراء، أي بمعدل 5000000 طن للسنوات الثلاث الأولى (على أساس استهلاك 20 طن لكل سكن بالإضافة إلى المساحات المشتركة). أما بالنسبة للسنوات المتبقية من 2007

¹ - tarache , *op.cit.*, p67-80. (p.78).

² - Halou, *op. cit.*, pp. 20-9 (p.23).

³ - سي فضيل ح، *الإسكان ومواد البناء المحلية في الجزائر*، H&c Habitat et Construction ع.5 (جويلية، أوت 1999)، ص ص. 57-52 (ص54).

⁴ - Mederreg M., *Rapport : Fabrication des briques en terre cuite et de tuiles*, EDPme, avril juin 2007, <http://www.andpme.org.dz/> (consulté le 23/06/2011), P.377.

⁵ - *Ibid.*, p. 378.

إلى غاية 2009 فقد قدر حجم الطلب فيها بـ 7 مليون طن سنويا لكن مع احتساب احتياجات باقي التجهيزات من هذه المادة، أما طلب القطاع الخاص فلم يؤخذ في الحسبان في هذه التقديرات¹. لذلك فإن هذه المادة هي متوفرة في السوق وتغطي حجم الطلب المحلي.

د - الرمل والحصى:

إن هذه المواد يتم الحصول عليها إما من المقالع أو مجاري الوديان أو الشواطئ، وهي تستخدم كثيرا في الأشغال الكبرى، خاصة في الإسمنت المسلح.

وقد شهدت أسعارها ارتفاعا محسوسا خلال الفترة 2005-2009، حيث يرجع السبب في ذلك، حسب آراء بعض المختصين، إلى العراقيل الإجرائية والبيروقراطية لاستغلال المقالع، وكذلك إلى بعض القرارات التي اتخذت من قبل السلطات في هذا المجال، حيث أنه في سنة 2005 قامت الدولة بمنع استخراج مواد البناء من مجاري الوديان مع تحديد مدة سنتين كمرحلة انتقالية لتطبيق هذا القانون²، كما قامت أيضا بمنع استغلال رمال الشواطئ في البناء في سنة 2006³. وقد كان الهدف من وراء هذه القوانين حماية مجاري الوديان و الشواطئ خاصة من الاستغلال المكثف للرمل، لكن هذه النصوص التنظيمية لم تأتي بثمارها، خاصة في ظل نقص التجهيزات في المحاجر لاستغلالها. فقد استمر في استغلال الوديان والشواطئ بطريقة غير مراقبة.

إن غياب الاستثمار في مجال استغلال المقالع دفع بالسلطات العمومية إلى إعادة النظر في إستراتيجيتها، ففي 2009 تم تبني تنظيم آخر من طرف وزارة الموارد المائية يسمح بمنح ترخيص لاستغلال بعض الوديان، ويمنعها فقط في حالة وجود خطر. حيث أجبر السلطات على وضع عملية جرد لكل الوديان المعنية بهذا المنع، كما تضمن هذا القانون ضرورة إدراج دراسة الأثر في دفتر الشروط قبل الاستغلال. فكان الهدف من هذا القانون هو الوصول إلى حل وسط بين الحفاظ على البيئة وتوفير هذه المواد في سوق مواد البناء.

حسب الدراسة التي قامت بها الهيئة " Tiers consult "⁴ فقد توصلت إلى أنه لا يوجد سياسة تنموية واضحة المعالم في قطاع مواد البناء في الجزائر، كما أن هناك اختلال في السوق و سيطرة السوق الموازية.

¹ - Mederreg, *op. cit.*, p. 381.

² - Halou , *op. cit.*, pp. 20-9.

³ - Amran, *op. cit.*, p. 221.

⁴ - Amran, *op. cit.*, p. 222.

إن هذه الوضعية التي يشهدها سوق مواد البناء قد أثرت سلبا في وتيرة إنجاز المشاريع، كما أثرت في مدى صحة مختلف الدراسات التقييمية لتكاليف المشاريع. لذلك لا بد من محاربة المضاربة والسوق الموازية ودعم المؤسسات التي تستثمر في هذا المجال وتشجيع المنافسة وتعزيز رقابة النوعية¹.

خاتمة الفصل الثاني

لقد اعتمدت الجزائر خلال الفترة 2004-2009 في إطار سياستها السكنية، برنامج هام من حيث الحجم يضم أزيد من مليون ومأتي ألف وحدة سكنية، موزعة على خمسة صيغ سكنية تراعى فيها القدرات المالية لكل فئة اجتماعية من المجتمع.

وقد عملت السلطات على تسخير كل الوسائل المتاحة من أجل ضمان تحقيق أهدافها، من وعاء عقاري، وآليات تمويل، وتنظيم لسوق مواد البناء إلا أنها واجهت العديد من الصعوبات في ذلك.

فبالنسبة للأراضي رغم أن العديد من البلديات قامت بمراجعة مخططاتها التعميرية، لكن تبقى تواجه هذه المخططات العديد من المشاكل عند تخصيصها لبناء المساكن كطبيعة ملكية الأراضي، والتوزيع غير المتوازن للوعاء العقاري، وطول إجراءات تخصيص الأراضي.

وفيما يخص آليات التمويل، فنجد أنها كانت متنوعة بما يتماشى والقدرة المالية للمواطنين، وكذلك من أجل تشجيع الاستثمار في هذا القطاع. إلا أن مساهمة القطاع المصرفي تبقى ضعيفة. كما أن الحوافز الجبائية اقتصرت خاصة على البرامج العمومية دون القطاع الخاص.

أما بالنسبة لسوق مواد البناء، فقد عرفت هذه الأخيرة ارتفاعا كبيرا في الأسعار، خاصة بالنسبة للحديد والإسمنت، بسبب المضاربة وارتفاع أسعارها في الأسواق العالمية وندرتها في السوق المحلية. ولم تستطع السلطات من خلال الإجراءات التي اعتمدها تنظيم هذه السوق، بتوفير المواد بالكميات اللازمة ومحاربة السوق الموازية.

¹ - Amran, *op. cit.*, p. 222.

الفصل الثالث

فواعل برنامج السكن للفترة 2004-2009 وعجزها عن حل أزمة السكن

الفصل الثالث: فواعل برنامج السكن للفترة 2004-2009 وعجزها عن حل الأزمة:

إن عملية صنع وتنفيذ أي سياسة عامة تتطلب تجنيد مجموعة من الفواعل تضمن عملية التخطيط والتنفيذ والمراقبة والتقويم، وذلك من أجل ضمان إنجازها في أرض الواقع. وتعتبر سياسة السكن من بين السياسات العامة التي تتطلب تدخل العديد من الأطراف العموميين والخواص من أجل تجسيدها عمليا، فقد بين الواقع عدم قدرة الدولة وحدها على حل أزمة.

وقد عملت السياسة العامة للحكومة خلال الفترة 2004-2009 على إعطاء ديناميكية أكبر لقطاع السكن من خلال تفعيل مشاركة كل الفاعلين سواء الرسميين أو غير الرسميين، من أجل ضمان إدارة وتسيير وتمويل وإنجاز ومتابعة برنامج السكن الذي وضع.

وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى فواعل سياسة السكن من خلال ثلاث محاور، الأول مخصص لهيئات الإدارة والتسيير، والثاني لمؤسسات التمويل، أما المحور الأخير فهو مخصصة لمؤسسات الإنجاز ومكاتب الدراسات.

3-1- هينات الإدارة والتسيير:

إن أي سياسة عامة يتم رسمها من طرف سلطات عمومية هي من يقوم بعملية تحديد الأهداف والتخطيط، وكذلك تحديد مراحل والهيئات المعنية بالإنجاز والمتابعة، كما تقوم كذلك بعملية التقييم للتحقق من مدى فعالية السياسة. وفي إطار سياسة السكن، نجد أن وزارة السكن والعمران هي من يقوم بتجسيد سياسة الحكومة في مجال السكن، كما لها من الهيئات من يسهر على عملية التنفيذ والمتابعة بالإضافة إلى الجماعات المحلية، وهذا ما سنحاول التعرض له من خلال هذا المحور.

3-1-1- وزارة السكن والعمران:

تقوم وزارة السكن و العمران في إطار وظيفتها السياسة بتنفيذ السياسة العامة للحكومة في كل من المجالات التالية¹:

1- السكن الإسكان.

2- التعمير، والهندسة المعمارية التي لم تكن موجودة في المرسوم السابق.

3- البناء.

فبالنسبة للسكن، فإن الوزارة هي من ينفذ استراتيجيات تطوير السكن في الجزائر، من خلال العمل على توفير كل الوسائل الإدارية والقانونية والاقتصادية لرسم سياسة وطنية في مجال تصميم وإنجاز هياكل السكن وضمان تنفيذها ومتابعتها، قصد تلبية الطلب الوطني على هذه السلعة وضمان عقلانية تسييرها.

وفيما يخص التعمير والهندسة المعمارية، فهي تعني كل نشاطات التخطيط المتعلقة بالفضاء الحضري وتهيئته، والتحكم في الإطار المبنى الوطني والتجانس المعماري له من أجل عقلانية أكبر في استغلال الوعاء العقاري وتحسين الطابع الجمالي للبناءات. واقتراح التشريع الوطني في مجال الهندسة المعمارية والمحافظة على الإطار المبنى. وكذا تنظيم سير مهن الهندسة المعمارية والبناء وترقيتها.

إن اختصاصات وزارة السكن والعمران في مجال البناء تكون قبل الإنجاز وأثناء هذه العملية. ففيما يخص التدخل القبلي في البناء للوزارة، فهو يكون من خلال وضع المعايير المتعلقة بالمواد وتقنيات البناء وتحسينها مع التطور التكنولوجيات الحديثة في هذا المجال، واقتراح التنظيم الملائم لاستعمال مواد البناء. أما بالنسبة للتدخل أثناء عملية البناء فهي تتعلق بعملية المراقبة التقنية للبناءات.

إن أي وزارة تتكون من إدارة مركزية وإدارات تابعة لها على المستوى المحلي تعمل على تجسيد سياسة الحكومة في ذلك القطاع المختصة فيه، وذلك من أجل ضمان التحكم المالي والتنظيمي والتسيير الفعال للبرامج.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 08-189 المؤرخ في 01 جويلية 2008 يحدد صلاحيات وزير السكن و العمران، الجريدة الرسمية عدد 37.

فبالنسبة للإدارة المركزية فإن مهامها تكون ذات طابع¹:

- **استشراقي:** من خلال دراسة تطور حاجيات المجتمع ومهام الدولة ومحاولة التوفيق بينهما عن طريق السياسات العامة.
- **الإدارة والتنشيط:** عن طريق وضع الأهداف وتسخير الوسائل المادية والمالية والبشرية اللازمة لتحقيقها وتوجيه مصالح عدم التركيز.
- **التشريع والتنظيم:** أي إصدار المعايير والقواعد الوطنية ومشاريع القوانين الخاصة بالسياسات العامة.
- **الرقابة والوصاية:** أي رقابة السير الحسن لكل المصالح المحلية التابعة لها.
- **التقييم:** عن طريق تقييم آثار السياسات العامة لتدارك النقائص.

لقد عرف الهيكل التنظيمي لوزارة السكن زيادة في عدد المديريات في 2008 بموجب المرسوم التنفيذي 190-08 المؤرخ في 2008/07/01 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة السكن. حيث أصبح عددها مديريتين عامتين تضمان 07 مديريات و 04 مديريات أخرى، بعدما كان 06 مديريات فقط دون وجود المديريات العامة من قبل. إلا أن هذا التغيير في الهيكل التنظيمي والتوسيع في أجهزة الإدارة المركزية لم يصاحبه تغير كبير في عدد الموظفين في سنة 2008 و2009 حيث يمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول الآتي:

الجدول 21: تطور عدد موظفي الإدارة المركزية في وزارة السكن والعمران 2004-2009.

2009	2008	2007	2006	2005	2004	
84	80	88	87	88	98	التأطير
150	166	158	156	150	160	التحكم
58	47	48	49	45	49	التنفيذ
292	293	294	292	283	307	المجموع

المصدر: وزارة السكن والعمران

من خلال جدول نلاحظ أن عدد العمال لم يتغير كثيرا، بل انخفض بين 2007 و2009 بمنصبين، على الرغم من زيادة عدد المديريات في الوزارة.

أما على المستوى المحلي فإن للوزارة مديريتي عدم التركيز في كل ولاية هما:

¹ - Debbasch C., *Droit administratif*, Economica, 6me édit., 2002, Paris , p.157.

أ - مديرية السكن والتجهيزات العمومية DLEP:

هي مكلفة بتوفير كل الظروف الحيوية التي تخص إنجاز عمليات السكن الاجتماعي وتشجيع الاستثمار الخاص في ميدان الترقية العقارية وإعداد دراسات حول المعايير في مجال السكن التطوري والسكن الريفي ومتابعة إنجاز هذا الأخير على أرض الواقع، كل ذلك بالاتصال مع الهيئات المعنية والجماعات المحلية. كما تتولى متابعة وجمع الدراسات واستغلالها وإنجاز التجهيزات العمومية والسهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال المحاسبة العمومية والصفقات العمومية والإشراف على الدراسات. كما أن هذه المديرية مكلفة بالمتابعة التقنية للسكن الريفي. فهي من يتبع نسبة تقدم الأشغال من أجل دفع أقساط الإعانة من طرف CNL.

ب - مديرية التعمير و البناء DUC:

تقوم هذه المديرية بتجسيد سياسة التعمير على المستوى المحلي، كما تعمل على تنفيذ أدوات التعمير محليا، وذلك بالاتصال مع الجماعات المحلية واحترام النوعية المعمارية للبناء وحماية المعالم التاريخية والثقافية والطبيعية الهامة، وتحسين الإطار المبني حسب المتطلبات الاجتماعية والجغرافية، وتهيئة العقار.

كما أن هذه المديرية مكلفة أيضا بمتابعة دراسات التهيئة والتعمير الرامية إلى التحكم في تنمية الإقليم البلدي من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة العمران ومخطط شغل الأراضي، وإبداء آراء فنية من أجل إعداد مختلف أعمال التعمير وضمان مراقبتها.

3-1-2- الجماعات المحلية:

تعتبر الجماعات المحلية في الجزائر، والتي تتكون من الولاية والبلدية، قاعدة هرم الإدارة العامة للدولة، فهي الأرضية الأساسية التي يرتكز عليها الحكم، بالنظر لدورها الفعال في رفع كفاءة الأداء الإداري والتنموي للدولة، وفي تقريب الإدارة من المواطن، ما يسمح بتنمية المجتمع وتحقيق رفاهيته. إن أهم المهام المتعلقة بالسكن التي تعود إلى الجماعات المحلية تتمثل خاصة في ما يلي¹:

- التهيئة والتعمير، (إعداد مخطط التهيئة والتعمير و مسح الأراضي).
- التسيير العقاري.
- إنجاز المرافق العامة (الطرق، المياه، الكهرباء...).
- إصدار رخص البناء.
- وضع برامج سكن وأخرى للتجهيز.

¹ - ربيع، مرجع سابق، ص ص. 6-15.

ففي هذا الإطار، يمكن للجماعات المحلية أن تستعمل الأموال المتوفرة لديها والمخصصة لها في بناء مساكن بصفتها كمرقي عقاري. ومصدر هذه الأموال إما من ميزانيتها في إطار المخططات البلدية للتنمية PCD أو من مساهمات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL أو عن طريق القروض.

إن هذه الصلاحيات في مجال السكن والتعمير التي نص عليها كلا من قانون البلدية الولائية، تصطدم بمشكل موارد البلدية، والتي تعتبر غير كافية. وكذلك مشكل نقص التأطير البشري على مستوى إدارتها، فحسب دراسة قام بها المركز الوطني لدراسات التخطيط والإسكان CENEAP في سنة 2000، أوضحت أن نسبة التأطير الفني والتقني في البلديات الجزائرية لا يمثل إلا 0.2% من المهندسين المعماريين، 0.5% لمهندسي الدولة في التخصصات التقنية والفنية، و0.1% للبيطرة، و1.6% من حملة شهادة الليسانس¹. الأمر الذي يصعب من عملية إنجاز أي مشروع.

إن دور البلديات في قطاع السكن يبقى محدودا نسبيا، حيث لا سلطة لها في اتخاذ القرارات الأساسية المرتبطة بمشاريع السكن، مثل سلطة اختيار الموقع، والإشراف وتسيير البرامج التي تقوم بها نيابة عنها هيئات الوصاية. فالوكالات العقارية التي كانت تعد في حكم الوكيل القانوني للبلديات للتصرف في كل ما يتعلق بالجانب العقاري من تسيير للوعاء العقاري والقيام بمشاريع تدخل في إطار الترقية العقارية... قد أصبحت تابعة للولاية بموجب المرسوم التنفيذي 03-408 المؤرخ في 05/11/2003 بسبب تلاعبات المنتخبين المحليين بالعقار والمشاكل القانونية والتسييرية التي كانت تواجهها.

ويقتصر دور البلديات على عمليات التحسيس والتعبئة، بتحديد قوائم المستفيدين من السكنات بإحصائهم²، وذلك عن طريق إعداد المخطط البلدي للسكن الذي تعده البلدية والذي يبين احتياجاتها من السكن، حيث يرفع إلى الولاية وهذه الأخيرة ترسل طلبات كل إقليمها إلى وزارة السكن والعمران لتحديد البرنامج الذي ستستفيد منه، ثم بعد إرسال البرنامج يتم تقسيمه على البلديات حسب احتياجاتها وذلك طبقا للقرار الوزاري رقم 38 المؤرخ في 21/09/1998 المتعلق بإنشاء اللجنة الولائية المكلفة بالتوزيع حسب البلديات لبرامج السكن والإعانات العمومية في مجال السكن³. كما تعمل البلدية على التنسيق مع كل من DLEP و CNL فيما يتعلق باستقبال ملفات الطلبات الإعانة المتعلقة بالسكن الريفي والسكن الاجتماعي التساهمي الذي تنجزه هي ، هذا بالإضافة إلى إجراء التحقيقات الاجتماعية والاقتصادية. كما يشارك رؤساء البلديات أو من يمثلهم في اللجان التي تنشأ على مستوى الدوائر من أجل توزيع السكن الاجتماعي الإيجاري التي يشارك فيها كلا من⁴:

• رئيس الدائرة كرئيس للجنة.

¹- لعروق م.ه، *التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية* ، مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10/01/2008، ص ص.31-48 (ص.36).

²- لعروق، *مرجع سابق*، ص ص. 39-79 (ص.56).

³ - Ait Ammar, *op.cit.*, p.25.

⁴ - المرسوم التنفيذي 142-08 المؤرخ في 11/05/2008 الذي يحدد فواعل منح السكن الاجتماعي الإيجاري. الجريدة الرسمية العدد 24.

- رئيس أو رؤساء أو من يمثل المجالس البلدية المنتخبة المعنية بتوزيع السكنات الاجتماعية الإيجارية.
 - ممثل مدير الولائي للسكن على مستوى الولاية.
 - ممثل المدير الولائي المكلف بالشؤون الاجتماعية.
 - ممثل ديوان الترقية والتسيير العقاري.
 - ممثل الصندوق الوطني للسكن.
 - ممثل المنظمة الوطنية للمجاهدين.
- وفي حالة الطعن في قرارات هذه اللجنة، فإن اللجنة الثانية التي تنشأ لدراسة هذه الطعون لا يشارك فيها من يمثل المجالس البلدية، وإنما رئيس المجلس الولائي.
- وحسب التقرير الصادر عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 1999 فإن من بين أسباب أزمة السكن في الجزائر هو عجز الجماعات المحلية على تسوية المشاكل الناجمة عن عمليات التوزيع المخالفة للقانون وكذا احتكار الدولة لإنجاز مشاريع السكن الاجتماعي¹.

3-1-3- المرقين العقاريين:

- حتى يكون أي نشاط عقاري عبارة عن ترقية عقارية لا بد من أن يتوفر على الشروط التالية²:
- أن يكون النشاط منصبا على الإنجاز أو التجديد.
 - أن يبادر المرقى العقاري بالعناية الرئيسية في العملية، أي التفكير في المشروع والتخطيط.
 - أن يباشر المرقى العقاري كل العمليات التي يتطلبها البناء أو جزء منه، قانونيا أو إداريا.
 - يجب أن لا يقوم المرقى العقاري بعمليات التنفيذ الفعلية بنفسه، وإلا أصبح مقاولا، ولا يهم إذا ما كان المرقى العقاري يقوم بالترقية العقارية لحسابه أو لتأجيره أو لبيعه أو لأي غرض آخر.
- ويمكن في الجزائر أن نفرق بين نوعين من المرقين العقاريين، فنجد مرقين عموميين تابعين للدولة، وآخرين خواص.

أ - المرقين العقاريين العموميين:

ونجد في هذا الإطار: دواوين الترقية والتسيير العقاري، الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره، ومؤسسة ترقية السكن العائلي، ومؤسسة الترقية العقارية للمدخرين، بالإضافة إلى المجالس البلدية التي تكلمنا عنها سابقا، والتي سمح لها قانون الترقية العقارية 93-03 بممارسة هذا النشاط.

• دواوين الترقية والتسيير العقاري OPGI :

¹- ربيع، مرجع سابق، ص ص.61.

²- ربيع، مرجع سابق، ص ص.3-12.

وهي مؤسسات عمومية ذات طابع تجاري وصناعي، أنشئت بموجب المرسوم رقم 76-143 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، ويبلغ عددها 50 ديوانا ثلاثة في العاصمة وواحد في كل ولاية. وتمثل هذه الدواوين وسيلة من وسائل تطبيق سياسة الحكومة في مجال البناء عموما والسكن الاجتماعي خصوصا باعتبارها هي المرفق العقاري في هذا النوع الأخير من السكنات. وقد منح المرسوم 91-147 دواوين الترقية و التسيير العقاري بالإضافة إلى مهام الخدمة العمومية كل الصلاحيات للقيام بالنشاطات ذات الطابع التجاري الخاص في مجال الترقية العقارية. وتتمثل مهامها خاصة في:

مهمة الترقية:

- تتولى في إطار تجسيد السياسة الاجتماعية للدولة، وترقية الخدمة العمومية في ميدان السكن، لاسيما بالنسبة للفئات الأكثر حرمانا. فالدواوين هي المسؤولة على إنجاز كل سكنات ذات الطابع الاجتماعي الإيجاري.
 - يمكن للدواوين أن تتدخل في الترقية العقارية بإنجاز مشاريع في إطار السكن الاجتماعي التساهمي، أو السكن الترقوي لكن هذا الأخير يكون على سبيل التبعية وليس هو النشاط الرئيسي لهذه المؤسسة.
- فالملاحظ على المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91-147 أنها قد سمحت لهذه المؤسسة بممارسة الترقية العقارية كنشاط تجاري وذلك على سبيل التبعية، في حين أنه يفترض أن تكون هي النشاط الرئيسي لها، وذلك تماشيا مع طبيعتها الصناعية والتجارية¹.

مهمة التسيير:

- إيجار المساكن والمحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري و الحرفي أو التنازل عنها، وتحصيل المبالغ.
- المحافظة على العمارات وملحقاتها قصد الإبقاء عليها في حالة جيدة للسكن.
- إعداد جرد للعمارات المكونة للحظيرة العقارية التي تسييرها وضبطها ومراقبتها.
- تنظيم جميع العمليات التي تستهدف الاستعمال الأمثل للمجمعات السكنية التي تسييرها.
- ضمان تسيير جميع الأملاك التي ألحقت بها.

وقد بلغ عدد الأملاك المؤجرة في 2008 بـ 726283 مسكن و 51969 محل تجاري.

الإيجار المطبق على السكنات الإيجارية:

¹ - BELLALI A., *Les OPGI face à la problématique de financement*, thèse de Doctorat, Ecole supérieur de commerce Alger, 1996, p 12.

إن الإيجار المطبق على السكنات العمومية الإيجارية المسيرة من طرف الدولة، هو ضعيف جدا مقارنة بأسعار السوق، وذلك كونه محدد من طرف الدولة بطريقة إدارية دون مراعاة الجانب الاقتصادي. فيبلغ في هذا الإطار، ثمن إيجار شقة بثلاث غرف مساحتها حوالي 60م² ما بين 320 دج كحد أدنى و1845 دج كحد أقصى. وعلى الرغم من ضعفه إلا أن الدواوين لا تغطي إلا ما نسبته 35% سنويا من المبلغ الإجمالي المستحق. ما يؤدي إلى تراكم الديون التي وصلت في 2008/12/31 بـ 16 مليار دينار¹. هذا ما يجعل من تأثير الدواوين في السوق الإيجار ضعيفا.

إن ضعف مبلغ هذا الإيجار من جهة، وصعوبة تحصيله من جهة أخرى يجعل OPGI غير قادرة ماليا على صيانة والمحافظة على المساكن، وحتى الإجراءات الردعية فإنها غير مجدية. كما أن عملية التنازل عن أملاك الدواوين مقابل أثمان زهيدة مقارنة بالأسعار في السوق، جعل هذه الهيئة تفوت أرباحا هائلة عليها.

• الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره AADL:

أنشأت هذه الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-148 المؤرخ في 12/05/1991 في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري وصناعي، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحت وصاية وزارة السكن والعمران، وتتمثل مهامها خاصة في:

- المساهمة في القضاء على الفوارق في مجال الخدمات الاجتماعية بتنفيذ السياسة الاجتماعية والثقافية المحددة والهادفة إلى توزيع عادل للخدمات الاجتماعية
 - ترقية وتطوير سوق العقار في الجزائر
 - تأطير وتنشيط حركية أعمال احتواء السكن غير الصحي، وتجديد وترميم النسيج العمراني القديم، وتحضير وتعميم أساليب البناء التجديدي من خلال برامج عملها².
- وقد تكفلت الوكالة بإنجاز البرنامج الوطني لصيغة البيع بالإيجار منذ سنة 2001، فهي تعتبر المرفق العقاري لهذه الصيغة.

كما أن القانون الأساسي للوكالة 91-148 قد منحها الحق في إنجاز عمليات الترقية العقارية، لذلك نجد أن للوكالة عدة مشاريع في إطار السكن الاجتماعي والتساهمي والسكن الترقوي.

¹- كاتب الدولة لدى الوزير الأول المكلف بالاتصال، مرجع سابق، ص.97.

²- كاتب الدولة لدى الوزير الأول المكلف بالاتصال، مرجع سابق، ص 90.

• المؤسسة الوطنية للترقية العقارية ENPI:

وهي عبارة عن مؤسسة عمومية اقتصادية أنشأت من طرف شركة تسيير مساهمات الدولة، تأخذ على عاتقها طلبات المواطنين طالبي السكن من ذوي الدخل المتوسط الذين لا تتوفر فيهم شروط الحصول على السكن الاجتماعي الإجاري أو شروط الاستفادفة من السكن الترقوي¹.

وهي تقوم خاصة بما يلي²:

- اقتناء أراضي بغرض الشروع في أي عملية من شأنها المساهمة في تصميم، تمويل وإنجاز مجموعات عقارية مثل عقارات للسكن الجماعي، نصف الجماعي أو الفردي، أو محلات ذات الاستعمال المهني و التجاري.
- إقتناء أراضي بغرض إنجاز برامج تخصيص مجهزة بالمنافع العامة، وتخصيص قطع للبيع إضافة إلى اقتناء أية عقارات مبنية قصد إعادة تأهيلها وترميمها أو إعادة هيكلتها على أن تكون مخصصة للبيع، بالإضافة إلى تسيير مجموعات عقارية وتقديم الاستشارة في ميدان تسيير الأملاك العقارية وذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة سواء كان ذلك لصالحها أو لصالح الغير.

لقد تم إنشاء المؤسسة الوطنية للترقية العقارية على خلفية حل مؤسسات ترقية السكن العائلي (E.P.L.F) والتي تعتبر هي الأخرى مؤسسات عمومية محلية أنشأت بموجب كل من المرسومين 83-200 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية، والمرسوم 84-177 المتضمن حل الديوان الوطني للسكن العائلي. والتي كانت تهدف إلى إنجاز جميع العمليات الرامية إلى الحصول على مسكن فردي عائلي³. وعلى الرغم من الدور الذي لعبته هذه المؤسسات إلا أنها لم تعد تتماشى مع التصور الجديد الذي رسمته الحكومة لتفعيل نشاطها بعد أن سجلت عدة نقائص في أدائها، حيث لم تلعب دورا كبيرا في البرنامج الخماسي 2005/2009، الشيء الذي جعلها تحل وتدمج في المؤسسة الوطنية للترقية العقارية⁴.

ب - المرقين العقاريين الخواص:

لقد فتح المشرع الجزائري المجال للقطاع الخاص للاستثمار في السكن، وذلك من أجل تخفيض الضغط على الخزينة العمومية، والاستجابة أكثر لطلب ذوي الدخل المتوسط، وتشجيع الاستثمار بصفة عامة في القطاع.

¹- عربي باي ي.، النظام القانوني للترقية العقارية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر ببائنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

2010، ص 31.

²- المكان نفسه.

³- المرجع نفسه، ص.32.

⁴- المرجع نفسه، ص.32-3.

وقد عرف قانون النشاط العقاري 93-03 في المادة 03 منه المرقيين العقاريين الخواص على أنهم كل شخص طبيعي أو معنوي يساهم في إنجاز أو تجديد الأملاك العقارية الموجهة للبيع أو الإيجار أو لتلبية حاجة خاصة. ويخضع هؤلاء المتعاملين في نشاطهم لأحكام القانون الخاص.

إن المرقيين العقاريين الخواص يمكنهم المساهمة في سوق السكن إما من خلال بناء سكنات اجتماعية تساهمية أو سكنات ترقية. فبالنسبة للصيغة الأولى التي تدخل في إطار الترقية العقارية العمومية، فهي تخضع لكل القواعد التي تحددها الدولة في بناء هذه المساكن من حيث المساحة وسعر البيع...، كما أن المرقي العقاري يتمتع بكل الامتيازات التي حددتها الدولة عند بناء هذه المساكن، كتخفيض سعر شراء الأراضي، الإعفاءات الضريبية.... أما بالنسبة للصيغة الثانية التي تدخل في إطار الترقية العقارية الخاصة، فالمرقي لا يخضع لنفس الشروط المفروضة في حالة السكن التساهمي، وهو أيضا لا يتمتع بنفس الامتيازات.

وتبقى مساهمة الترقية العقارية الخاصة جد محدودة في سوق السكن. فهي لا تساهم إلا بـ 05% فقط في الحظيرة الوطنية للسكن كما سبق ذكره، وذلك نظرا لكونها تجربة حديثة في الجزائر، وكذلك نظرا لارتفاع تكاليف البناء. كما أن الترقية العقارية الخاصة لا تتمتع بنفس المحفزات مقارنة بالترقية العقارية العمومية.

3-2- مؤسّسات تمويل السكن:

تماشياً مع التغييرات التي عرفتها الجزائر بعد سنة 1990، عرف نظام تمويل السكن هو الآخر تطوراً من خلال وضع آليات جديدة، وكذلك إنشاء مؤسسات جديدة، من أجل الاستجابة لانشغالات البنوك في إطار التمويل الطويل المدى ولطلبات المواطنين المتزايدة على السكن، والتسيير الفعال لمساهمات الدولة، من خلال إنشاء الصندوق الوطني للسكن، وفتح المجال أما البنوك التجارية، وإنشاء سوق ثانوية للرهن العقاري.

3-2-1- الصندوق الوطني للسكن CNL:

هو مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري وصناعي، أنشأ عام 1991 تحت وصاية وزارة السكن والعمران على إثر إعادة هيكلة CNEP بموجب المرسوم التنفيذي 144/91 المؤرخ في 12/05/1991، وقد ظهر في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاصلة في الجزائر في مطلع التسعينيات، التي أفرزت توسع دائرة الطبقات الضعيفة الدخل، وتدهور القدرة الشرائية للمواطنين، واستجابة لشروط البنك الدولي وصندوق النقد الدولي اللذان اشترطا وجوب إنشاء صندوق وحيد خاص بالسكن تصب فيه كل مساهمات الدولة لتسهيل عملية تسيير ومراقبة هذه الأموال¹.

أ - صلاحيات ومهام الصندوق:

تتمثل صلاحيات الصندوق الوطني للسكن خاصة في:

- تسيير الإعانات والمساهمات التي تقدمها الدولة في مجال السكن، لاسيما في مجال الإيجار وامتناص السكن غير اللائق وإعادة الهيكلة العمرانية وإعادة تأهيل الإطار المبني وصيانته وترقية السكن ذو الطابع الاجتماعي.
- ترقية كل أشكال السكن، لاسيما الاجتماعي، عن طريق البحث عن موارد التمويل غير موارد الميزانية وتعبئتها.

ففي هذا الإطار يكلف الصندوق بالمهام التالية:

- يساهم في تحديد سياسة تمويل السكن، لاسيما ذو الطابع الاجتماعي.
- يستلم موارد المؤسسة لصالحه بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما ويسيرها.
- ينشئ كل الفروع ويأخذ جميع المساهمات ويسيرها، لاسيما في المؤسسات المالية أو التجمعات أو المؤسسات ذات الصلة بحقل نشاطه.
- يقترح كل الدراسات الرامية إلى تحسين عمل السلطات العمومية لصالح الإسكان خاصة السكن الاجتماعي.

¹ - خيرات، مرجع سابق، ص.96.

• ينجز كل الخبرات والتحقيقات والأبحاث المرتبطة بالسكن، ويقدم خبرته التقنية والمالية للمؤسسات العمومية والهيئات المعنية، ويشجع الأعمال الإعلامية وتبادل التجارب واللقاءات من أجل ترقية السكن وتطويره.

ويسير الصندوق كل نظم المساهمات والإعانات للبناء أو للأشخاص مباشرة في إطار السكن الحضري أو الريفي، وعلى هذا الأساس يقوم لحساب الدولة بتنسيق عمله مع الجماعات المحلية ومنجزي المشاريع ومؤسسات الترقية العقارية والمستفيدين بصفة فردية من الإعانات لتسيير التمويل العمومي المسخر سنويا¹:

- برامج السكن الاجتماعي الإيجاري بحجم متوسط يبلغ 60000 وحدة سكنية كل عام الموجهة لفائدة المواطنين ذوي الدخل الضعيف.
- برامج سكنية مدعمة بحجم متوسط يبلغ 40000 وحدة سكنية كل سنة يوجه للفئات ذات الدخل المتوسط.
- برامج ترقية مدعمة ضببت في إطار شراكة مع البنوك الناشطة في مجال القروض العقارية، تأخذ شكل دعم يضاف للمستفيدين من القرض.
- برامج سكنية الوجهة للبيع بالإيجار.
- برامج القضاء على السكن الهش وإعادة تهيئة وصيانة البنايات.
- برامج دعم السكن الريفي.

فمن خلال ما تقدم نلاحظ أن أهم المتعاملين مع الصندوق الوطني للسكن هم أصحاب المشاريع على مستوى الولايات والمتمثلين في DLEP و DUC، والمجالس الشعبية البلدية، ومؤسسات الترقية العقارية العمومية والخاصة. بالإضافة إلى البنوك العمومية التي تنشط في مجال القروض العقارية وكان عددها خلال الفترة 2004-2009 أربعة (CNEP/Banque, CPA, BDL, BNA) و المؤسسات المالية. والمواطنون المستفيدون بصفة شخصية من إعانة الدولة في مجال السكن الريفي.

ب - نشاط الصندوق خلال الفترة 2004-2009:

نظرا لحجم المشروع الخماسي من حيث المبلغ، فقد تضاعف تقريبا مبلغ المدفوعات خلال هذه الفترة حيث وصل في نهاية 2009 167.45 * مليار دج بعد أن كان 86.46 مليار دج في 2004 وذلك حسب الجدول التالي:

¹ - CNL, *op.cit.*, pp. 42-7 (p.42).

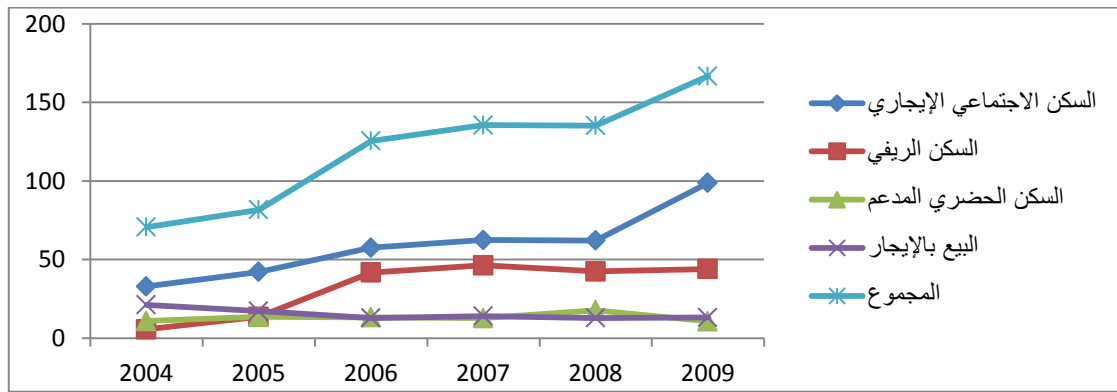
* هذا المبلغ مضاف إليه مبلغ البرنامج الخاص بزلزال 2003 والمقدر بـ 0.65 مليار دينار بالنسبة لسنة 2009 و 15.72 مليار بالنسبة لسنة 2004.

الجدول 22: تطور مدفوعات CNL في الفترة 2004-2009.

البرامج	2009	2008	2007	2006	2005	2004
السكن الاجتماعي الإيجاري	98.82	62.17	62.42	57.53	42.22	32.95
السكن الريفي	43.99	42.45	46.32	41.8	13.61	5.64
السكن الحضري المدعم بما في ذلك الاجتماعي التساهمي	10.68	17.77	12.76	13.23	13.59	10.95
البيع بالإيجار	13.21	12.84	14.07	12.91	17.25	21.20
المجموع	166.7	135.23	135.57	125.47	81.67	70.74

المصدر الصندوق الوطني للسكن، www.cnl.org.dz

الشكل 03: تطور مدفوعات CNL خلال الفترة 2004-2009.



نلاحظ من خلال الجدول أن السكن الاجتماعي الإيجاري هو الذي أخذ أكبر حصة من مبلغ المدفوعات كلها في نشاط الصندوق، وذلك راجع لكونه مدعم بصفة كلية من طرف الدولة، وأيضا حجم عدد السكنات التي انطلق في إنجازها في الفترة 2004-2009 والمقدر بـ 456030 وحدة سكنية. يليه بعد ذلك السكن الريفي الذي قدر فيه عدد الوحدات السكنية المدعمة في نفس الفترة بـ 548689 وحدة سكنية. ثم السكن الحضري المدعم، وفي الأخير نجد البيع بالإيجار.

ونلاحظ من خلال الجدول أن مبلغ المدفوعات كان في تزايد مستمر، ما عدا في سنة 2008 بسبب الارتفاع الكبير في أسعار مواد البناء وندرتها في السوق. لكن السكن الاجتماعي الإيجاري لم ينقص مبلغ المدفوعات فيه كثيرا، وذلك راجع إلى الإجراءات التي اتخذتها الدولة في مجال تنظيم سوق مواد البناء من خلال فرض إجراءات رقابية على السوق وتحديد سعر الإسمنت وإعادة تحيين أسعار الصفقات. ونفس الشيء نلاحظه بالنسبة للسكن الحضري المدعم، فهو أيضا لم يشهد انخفاضا كبيرا وذلك راجع إلى رفع مبلغ الإعانة من طرف الصندوق في نفس السنة وكذلك سعر بيع السكنات، فبعد أن كان يجب ألا يتعدى 2000000.00 دج بالنسبة لشقة بثلاث غرف رفع السقف إلى 2800000.00 دج. أما بالنسبة للسكن الريفي فقد تأثر بهذه الظروف، فقد انخفض مبلغ المدفوعات بـ 3.87 مليار دينار على الرغم من رفع

معدل الإعانة المقدمة من قبل الصندوق من 500000.00 دج إلى 700000.00 دج. ونفس الشيء نلاحظه بالنسبة للبيع بالإيجار فقد انخفض مبلغ المدفوعات فيه كذلك.

أما إجمالي المدفوعات خلال الخماسي 2005-2009 فقد وصل إلى 644.64 مليار دينار، أي أنه فاق التقديرات التي وضعت من قبل والمقدرة بـ 580 مليار دينار لإنجاز المليون ومأتي ألف سكن.

3-2-2- البنوك التجارية ومؤسسات ضمان وتأمين القروض:

إن الودائع في النظام المصرفي لها أهمية كبيرة في تمويل القروض العقارية، إلا أنها تتميز بأنها قصيرة الأجل. هذا ما يجعل المقرضين دائماً في خطر عند التزامهم بقروض طويلة الأجل، حتى وإن تمكنوا من الحصول على الأموال الكافية لضمان نشاطهم. هذا الواقع دفع بالسلطات إلى إنشاء هيئات جديدة مهمتها ضمان القروض العقارية خاصة في حالة إفلاس المدينين وضمان تمويل البنوك بالسيولة اللازمة، وذلك من أجل مواجهة طلبات زبائنهم عند سحبهم لأموالهم.

أ - البنوك التجارية:

لقد كان تمويل السكن في السابق مسيراً كلياً من طرف الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط. ومنذ التحرير المالي أصبحت معدلات الفائدة حرة وتم تحويل الصندوق إلى بنك تجاري، يقوم بجمع ادخار الأسر في شكل ودائع و يمنح قروض رهنية للمقرضين العقاريين و للأفراد الذين يرغبون في اقتناء سكننا، كما تم فتح المجال أما كل البنوك التجارية للاستثمار في السوق العقارية.

وتعد سوق القرض العقاري في الجزائر في حالة تنوع، حيث يتجلى ذلك في دخول مقرضين جدد إلى الساحة. فدخل القرض الشعبي الجزائري CPA إلى سوق السكنات في سنة 1999 بقروض رهنية للمتملكين والمقاولين، جلب العنصر الأول للمنافسة بالنسبة CNEP/Banque، وشكل نموذجاً مرجعياً بالنسبة لباقي البنوك. واتبع نمودجه بنك التنمية المحلية BDL سنة 2000، ثم بنكين آخرين ينتميان إلى القطاع العمومي هما: البنك الوطني الجزائري BNA والبنك الخارجي الجزائري BEA من خلال تقديمهما لمنتجات رهنية¹. لكن لا يزال الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بنك مسيطراً بنسبة كبيرة على السوق تقدر بحوالي 60%.

وهناك عدد قليل من البنوك الخاصة قاموا هم كذلك باختراق سوق التمويل الرهني كبنك البركة، لكن مساهمتها تبقى ضعيفة مقارنة بالبنوك العمومية، إلا أن هيكلها الأكثر مرونة يمكن أن يمنح لها حافزاً لمنافسة البنوك العمومية.

¹ - طالب ع، غوفي ع، إعادة التمويل الرهني وأثره على المنظومة المالية والمصرفية في الجزائر دراسة حالة: شركة إعادة التمويل الرهني، مجلة الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ع.2، 2007، www.ao-academy.org (تمت زيارة الموقع بتاريخ 2011/11/21). ص 31-6 (ص.17).

على الرغم من هذا التنوع في البنوك التجارية المتدخلة في عملية تمويل السكن إلا أن القطاع المصرفي لا يساهم في الجزائر إلا بـ 08% في تمويل الطلب السنوي على السكن، وهي نسبة ضعيفة مقارنة بالإمكانيات المالية الكبيرة التي تحوزها البنوك العمومية، ويرجع السبب في ذلك أيضا إضافة إلى الأسباب التي ذكرت في آليات التمويل إلى:

- تفضيل البنوك الخاصة تمويل نشاطات أخرى غير العقار كالتجارة الخارجية.
- اعتبار هذا النشاط ثانوي في البنوك، ما عدا في CNEP/Banque.
- غياب تنظيم سوق الأراضي الموجهة للبناء فالعديد من الأراضي هي بدون عقود ملكية، وكذلك الأراضي الموجهة للتعمير وندرتهها، وضعف فعالية مؤسسات البناء ما يجعل المساكن ذات تكاليف مرتفعة وقليلة في السوق¹.

ب - شركة إعادة التمويل الرهنى SRH:

نظرا لطول مدة استحقاق القروض العقارية، أصبحت العديد من البنوك عاجزة أو تتهرب في كثير من الأحيان عن منح مثل هذه القروض، لذلك عمدت الحكومات إلى البحث عن تقنية عملية تحل هذا الانسداد وتحفز المؤسسات المالية على تمويل السكن. فتم توصل إلى حل يقضي بإنشاء مؤسسات مالية متخصصة في القروض الرهنية طويلة الأجل، وفي الجزائر تم إنشاء شركة إعادة التمويل الرهنى SRH وشركة ضمان القرض العقاري SGCI. وسوف نتطرق في هذه الفقرة إلى المؤسسة الأولى.

إن شركة إعادة التمويل الرهنى هي مؤسسة مالية، أنشأت في نوفمبر 1997 في شكل شركة ذات أسهم، ساهمت فيها كل البنوك العمومية ما عدا BDL وكل شركات التأمين ما عدا الشركة المركزية لإعادة التأمين. وتغطي هذه المؤسسة نشاطها المالي بثلاث مصادر هي: طرح السندات في السوق المالية، أو اللجوء إلى السوق المالية الخارجية - فقد كانت انطلاقة هذه الشركة بتمويل من البنك العالمي كما حصلت على قرض من الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية- أو تلجأ لطلب قرض من البنك المركزي².

تقوم هذه الشركة بتوفير السيولة للبنوك والمؤسسات المالية المقرضة عن طريق إعادة تمويل القروض الممنوحة للأفراد والمقرنين العقاريين من أجل بناء أو شراء مسكن، كما تسمح للمؤسسات المقرضة بتسيير سيولتها واحتياجاتها في أحسن الظروف. ففي هذا الإطار تقوم الشركة بإعادة تمويل القروض التي منحها البنك وتأخذ الرهن الذي منحه المقرض للمؤسسة المقرضة لتستعمله كضمان لها، فتطرحه في

¹ - جعيل، مرجع سابق، ص 192-4.

² - رحمانى، مرجع سابق، ص 59.

شكل سندات في السوق المالية ، بمعنى آخر السندات المرهونة (القرض المرهون) تصبح سندات استحقاق، فيتدخل المستثمرين الأساسيين التي تحوز رؤوس الأموال الكافية للتعامل فيها بالبيع والشراء.

وقد أقدمت السلطات العامة على القيام بجملة من الإجراءات الإصلاحية الرامية إلى تطوير السوق الرهنية في الجزائر، تمثلت في اتخاذ قرار بمتابعة عمل تحديث وتسهيل الحصول على القرض الرهني بالمصادقة، عن طريق تمويل من البنك الدولي، على مشروع مساعدة تقنية من أجل تطوير القرض الرهني في الجزائر، إضافة إلى سن قوانين فيما يتعلق بتطهير العقار وتحرير مهنة التوثيق في الجزائر، وكذا إصدار مراسيم في إطار قانون المالية لسنة 2005 تعمل على خلق جو ملائم يسمح بتطوير السوق الرهنية. كما تم في السنة 2006 المصادقة من طرف البرلمان على مشروع قانون توريق القروض الرهنية الذي يعتبر بمثابة الآلية المنظمة للسوق الرهنية الثانوية وبمثابة الأداة التي تسمح بتوفير السيولة طويلة الأجل¹.

ج - شركة ضمان القرض العقاري SGCI:

هي شركة عمومية ذات أسهم أنشأت في 1997 ساهمت فيها كل البنوك العمومية -ما عدا BDL- والشركات التأمين التالية: الشركة الجزائرية للتأمين، الشركة الجزائرية لإعادة التأمين، الشركة الجزائرية لتأمينات، الشركة الجزائرية للتأمين وإعادة التأمين². وقد بدأت نشاطها في سنة 2000. إن مهمة شركة ضمان القرض العقاري هو تشجيع البنوك والمؤسسات المالية المتدخلة في التمويل العقاري على منح القروض في إطار الترقية العقارية أو الحصول على ملك عقاري بهدف السكن(الشراء، التجديد، البناء الذاتي) من طرف الخواص. وفي مقابل ذلك فإن المؤسسات المانحة للقروض تتحصل على ضمانات من أجل تغطية المخاطر المالية الممكنة الحدوث، بالإضافة إلى هذا نجدها تقوم ب:

- التسيير بطريقة مستقلة مال الضمان، المكون من حصص المؤسسات المالية.
- مراقبة تسيير المؤسسات المالية في شأن المنازعات القانونية، مع حق الحلول محلهم لمتابعة عمليات استرجاع الديون.
- تنفيذ كل عمليات القرض الخاصة بالمقرنين العقاريين، وعموما كل العمليات المالية العقارية أو المنقولة التي يمكن أن ترتبط بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بموضوعها، أو من شأنها أن تسهل تطور أو تنفيذ هدفها أو نشاطها.

ففي هذا السياق، تقوم الشركة بإعطاء ضماناتها للمؤسسات البنكية والمالية التي تمنح قروضا موجهة إما للترقية العقارية أو الحصول أو تجديد أو بناء مسكن من طرف الأفراد، وذلك حتى تتمكن هذه البنوك من حماية نفسها من مخاطر المتعلقة بهذا النوع من القروض كالإعسار النهائي أو المؤقت للمقترض.

¹- طالب، غوفي، مرجع سابق، ص ص. 6-31 (ص.21).

²- خيرات، مرجع سابق، ص.76.

إن التعويض المستحق للمؤمن في حالة إعساره يساوي 90% من مجمل أصل القرض والفوائد المطلوبة منقوصا منه المبلغ المحصل عليه من بيع الملك المرهون.

د - صندوق الضمان والكفالة المتبادلة في الترقية العقارية FGCMPI:

أحدث هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-406 المؤرخ في 1997/11/03، وهو ذو طابع تعاوني لا يهدف إلى تحقيق الربح يتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية، كما أنه موضوع تحت وصاية وزارة السكن والعمران. وهو لم يبدأ عمله فعليا إلا في سنة 2000.

تكمن مهمة الصندوق في ضمان المدفوعات المقدمة في شكل تسبيقات على الطلب من طرف المشترين المستقبليين للسكن في إطار البيع على المخططات، وهو يعوض هذه المبالغ في الحالات التالية:

- وفاة المتعامل دون تكفل الورثة الشرعيين بإتمام المشروع إذا كان شخصا طبيعيا.
 - اختفاء المتعامل مع إثبات ذلك من طرف الجهات المختصة إذا كان المتعامل كذلك شخصا طبيعيا.
 - الاحتيال والنصب من طرف المتعامل شريطة إثبات ذلك من طرف السلطات القضائية.
 - إفلاس الشركة أو في حالة تصفيتها إذا كان المتعامل شخص معنوي.
- لقد جاء إنشاء هذا الصندوق من أجل وضع حد لاحتيايل بعض المرقين العقاريين على زبائنهم وكذلك في حالة إفلاسهم في إطار البيع على التصاميم، فمن جملة ما يهدف إليه الصندوق:
- إشراك المشتري في عملية التمويل عن طريق التسبيقات التي يدفعها،
 - تطوير نشاط الترقية العقارية بصفة عامة.
 - ضمان الشفافية في المعاملات.
 - حماية وتأمين المشتري.
 - ضمان عملية البيع قبل إتمام الإنجاز.
 - إمكانية استغلال أموال المشتري أثناء عملية الإنجاز.

وعلى عكس الضمان الذي يعتبر إجباريا، فإن الانخراط في الصندوق يعتبر تطوعيا، ووثيقة الانخراط لا تعتبر عقد ضمان ولا يلتزم الصندوق بتعويض تسبيقات المشترين للمساكن في حالة خسارة المرقى العقاري.

هذا وقد بلغ عدد المرقين العقاريين المسجلين لدى الصندوق في سنة 2009 إلى 13000 مرقى عقاري، مع العلم أن السكن الترقوي لا يمثل إلا 05% من حظيرة السكن في الجزائر كما سبق ذكره¹.

¹ - Anonyme, *Crédit, fociet et promotion immobilière au menu, op.cit.,* pp.06-11 (p.10).

من خلال ما تقدم نلاحظ أن الجزائر قامت بتنويع مؤسسات التمويل في مجال السكن، حيث أنشأت الصندوق الوطني للسكن الذي يتكفل بتسيير مساهمات الدولة في قطاع السكن، كما تم فتح المجال لمختلف البنوك للتدخل في السوق العقارية، سواء العمومية أو الخاصة، و وضعت مؤسسات جديدة لتشجيع السوق العقارية الثانوية، مهمتها ضمان القروض العقارية وتمويل البنوك بالسيولة. وكذلك صندوق الضمان والكفالة المتبادلة في الترقية العقارية، من أجل ضمان الأموال التي يدفعها المواطن لاقتناء سكن في حالة البيع على التصاميم. إلا أن عملية التمويل تبقى تتميز بالبيروقراطية والتعقيد إضافة إلى المساهمة الضعيفة للقطاع المصرفي في تمويل السكن في الجزائر.

3-3- مؤسسات البناء ومكاتب الدراسات:

إن مؤسسات البناء هي المسؤولة على تنفيذ المشاريع ميدانيا، ويكون ذلك بإعداد المواقع وتجهيزها، وبناء المساكن. وقد بلغ عددها ككل في الجزائر في نهاية 2009 بـ 31830 مؤسسة. أما مكاتب الدراسات فهي مكلفة بإعداد تصاميم المشاريع ومتابعة ومراقبة تجسيدها على أرض الواقع، وفقا للشروط والمعايير المتعاقد عليها في دفاتر الشروط بين كل من صاحب المشروع ومؤسسة الإنجاز. وسنتناول من خلال هذا المحور مؤسسات البناء في الجزائر وتأهيلها، ثم نتطرق بعد ذلك إلى مكاتب الدراسات.

3-3-1- تصنيف المؤسسات البناء في الجزائر:

لقد صنف المشرع الجزائري مؤسسات البناء من 01 إلى 09، وذلك بناء على ستة معايير تتمثل في: عدد العمال ونسبة التأطير التقني، وقيمة وسائل الإنتاج ورأس مال المؤسسة، بالإضافة إلى رقم الأعمال المحقق وشهادة حسن التنفيذ المسلمة من طرف صاحب المشروع.

فالمؤسسات ذات التصنيف من 01 إلى 04 هي ولائية، أما من 05 إلى 09 فهي ذات تصنيف وطني تقدم لها شهادة تصنيفها على مستوى وزارة السكن والعمران. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مدة صلاحية هذه الشهادة هي 03 سنوات، فبعد انقضاء هذه المدة نجد أن المقولة إما ترتقي في التصنيف أو تنزل إلى درجة أقل أو تبقى في نفس المرتبة.

أ - المؤسسات ذات التصنيف الولائي:

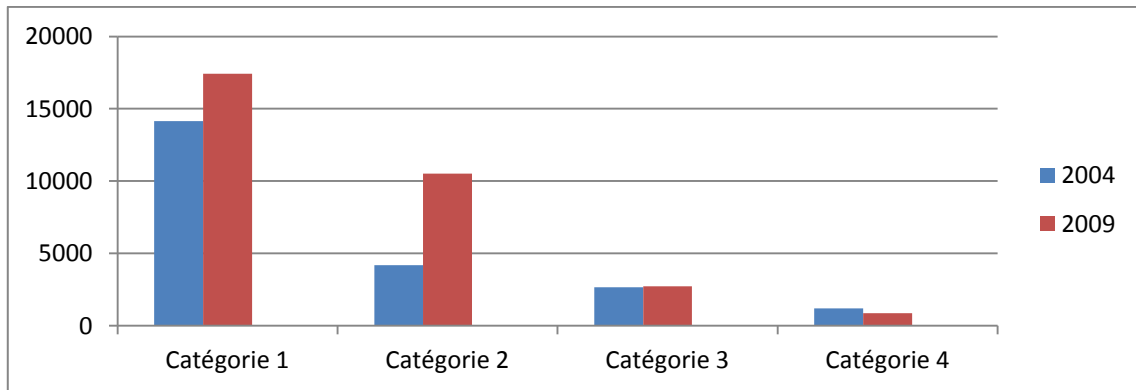
وهي مؤسسات صغيرة لا يفوق عدد عمالها 100، ومن ضمن هذه المؤسسات نجد المؤسسات الحرفية وهي تلك التي لا يزيد عمالها عن 10 وهي في الصنف 01. وتظهر أهمية هذه المؤسسات خاصة عند إنجاز الأشغال الثانوية التي تمثل أكثر من 50% من حجم الأشغال والتي لا تتطلب تجهيزات ووسائل كبيرة وكذا المشاريع الصغرى. وتشكل هذه المؤسسات نسبة كبيرة في قطاع البناء في الجزائر حيث تبلغ نسبتها 99%. حيث شهد عددها تطورا معتبرا خلال الخماسي 2005-2009 وذلك حسب الجدول الآتي:

الجدول 23: تطور عدد مؤسسات البناء ذات التصنيف من 1 إلى 4 في الفترة 2004-2009.

التغير	عدد المؤسسات المصنفة		التصنيف
	في نهاية 2009	في نهاية 2004	
3271	17414	14143	الصف 01
6323	10510	4187	الصف 02
70	2729	2659	الصف 03
320-	878	1198	الصف 04
9344	31531	22187	المجموع

المصدر: وزارة السكن والعمران.

الشكل 04: تقسيم المؤسسات حسب التصنيف من 01 إلى 04 خلال الفترة 2004-2009.



فمن خلال الجدول نلاحظ أن عدد المؤسسات قد زاد بـ 9344 مؤسسة مقارنة بـ 2004 كلها صف 01 و02 و03، أما الصف 04 فقد سجل انخفاض في عددها، ويرجع السبب هذا التطور في عدد المؤسسات إلى حجم المشاريع التي عرفتها الجزائر خلال هذه الفترة ما سمح بخلق العديد من المقاولات الجديدة والارتقاء في التصنيف بالنسبة للتي كانت موجودة من قبل عن طريق الرفع من مستوى كفاءتها. كما نلاحظ من خلال الجدول أن المؤسسات ذات التصنيف 01 و02 هي التي تمثل الأغلبية حيث نجد أن نسبتها على التوالي من مجموع مؤسسات البناء ككل في الجزائر 54.7% و 33.01%، أما الأصناف الأخرى 03 و04 فنسبتها هي: 8.57% و 2.75% على التوالي.

إن هذه المؤسسات الصغيرة عادة ما تبدأ نشاطها بشخص تحصل على خبرة في مجال البناء فيقوم بإنشاء مقاولته الخاصة، وهي تبدأ بمشاريع صغيرة لا تتطلب تمويلا كبيرا. لكن الصعوبة التي تواجهها تكمن في مواصلة نشاطها، فالحصول على مشروع به صعوبات عند إنجازها أو عدم تجدد الطلبات أو تأخر في استحقاق بعض الأموال يمكن أن تنجر عنه خسائر معتبرة فلا تستطيع تغطية التكاليف ما يؤدي إلى اختفاء نسبة كبيرة من هذه المؤسسات في هذا القطاع¹.

¹ - Tournier, *op.cit.*, p. 68-9.

ونلاحظ في الجزائر أن هذه المؤسسات ينقصها التأطير والتأهيل، فبالنسبة للصنف الأول يشترط في المؤسسة أن تكون فيها نسبة التأطير التقني 10% أي عامل واحد، و11% بالنسبة للصنف 02 (عدد عمالها من 11 إلى 20)، و 12 بالنسبة للصنف 03 (عدد العمال من 21 إلى 50)، و من 13 إلى 15% بالنسبة للصنف 04 (عدد العمال من 51 إلى 100). أي أن 54% من عدد المؤسسات في الجزائر فيها إطار تقني واحد، الأمر الذي يؤثر كثيرا في مدى احترام معايير النوعية في البناء خاصة.

ب - المؤسسات ذات التصنيف الوطني:

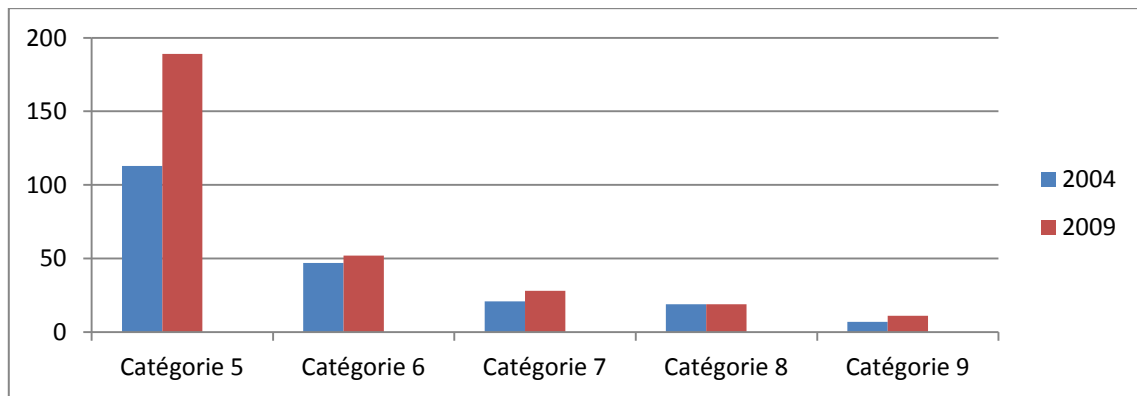
وهي المؤسسات التي يفوق عدد عمالها 100 ورأس مالها 20000000.00 دج، وتبلغ نسبتها 01% من إجمالي المؤسسات في الجزائر، وهي نسبة ضعيفة مقارنة بحجم الأعمال الكبرى التي تنجزها. ويمكن أن نلاحظ عددها وتطورها خلال الفترة 2004-2009 في الجدول الآتي:

الجدول 24: تطور عدد مؤسسات البناء ذات التصنيف من 5 إلى 9 في الفترة 2004-2009.

التغير	عدد المؤسسات المصنفة في		الصنف
	نهاية 2009	نهاية 2004	
76	189	113	الصنف 05
05	52	47	الصنف 06
07	28	21	الصنف 07
00	19	19	الصنف 08
04	11	07	الصنف 09
92	299	207	المجموع

المصدر: وزارة السكن والعمران.

الشكل 05: تقسيم المؤسسات حسب التصنيف من 05 إلى 09 خلال الفترة 2004-2009.



من خلال الجدول نلاحظ أن هذه الزيادة في المؤسسات مست خاصة مؤسسات الصنف 05 بـ 76 مؤسسة، أما الأصناف من 06 إلى 09 فيقدر حجم التغير فيها بـ 17 مؤسسة إنجاز فقط. وعلى الرغم من هذا التطور الذي شهدته خلال هذه الفترة إلا أنه يبقى ضعيفا مقارنة بحجم المشاريع التي عرفت الجزائر خلال هذه الفترة، فقد صرح وزير السكن "نور الدين موسى" على أنه في الجزائر لا يوجد إلا 400

مؤسسة تتوفر على المعدات والمؤهلات اللازمة لإنجاز المشاريع الكبرى¹. مما يضطر السلطات في بعض الأحيان إلى اللجوء إلى المؤسسات الأجنبية.

إن توزيع هذه المؤسسات على مختلف أنحاء الوطن ليس متوازنا، فهناك من الولايات من لا يوجد فيها أي مؤسسة فوق صنف 05، كما أن المؤسسات الصنف 09 موجودة في 04 ولايات وهي الجزائر العاصمة (08 مؤسسات) عنابة ووهران والبلدية بمعدل مؤسسة في كل ولاية، أما الصنف 08 فهي موجودة في 08 ولايات.

الجدول 25: توزيع المؤسسات من الصنف 05 إلى 09 حسب الولايات.

عدد الولايات	لا يوجد أي مؤسسة	مؤسسة واحدة	مؤسستين	ثلاث مؤسسات وما فوق
08	08	12	09	19

المصدر: وزارة السكن والعمران

إن هذه الولايات التي لا يوجد بها أي مؤسسة كبيرة الحجم أو التي يوجد بها مؤسسة واحدة هي محرومة من خبرة هذه الأخيرة. فعلى الرغم من كونها مؤسسات ذات حجم وطني فإنها لا تنتقل إلى هذه الولايات إلا في حالة وجود مشاريع ضخمة ذات مردودية عالية، كون عملية نقل المعدات والعمال وغيرها من الوسائل عملية ضخمة ومكلفة. وهذا ما يفسر في بعض الأحيان عدم جدوى المناقصات في بعض المناطق من الوطن بسبب عدم تأهيل المؤسسات المحلية وعدم قدوم المؤسسات الكبيرة إليها.

ونجد من بين هذه المؤسسات 62 مؤسسة تابعة للقطاع العام فقط بعدما كانت تشكل الأغلبية من قبل. ويرجع سبب تناقص عددها إلى عملية الخصخصة وتصفية بعضها. فالعديد من المؤسسات العمومية ذات الحجم الكبير عانت ولا تزال تعاني من العديد من المشاكل أهمها:

- تفضيل قانون الصفقات العمومية لمصلحة الإدارة على حساب مصلحة المؤسسة.
- عدم تجديد وسائل الإنتاج وقدمها.
- البيروقراطية والمركزية في التسيير، فقبل اتخاذ كل قرار لابد من الرجوع إلى شركة تسيير مساهمات الدولة أو الوزارة الوصية.
- عدم القدرة على التكيف مع متطلبات السوق الجديدة.
- استمرار مشكل التمويل بمواد البناء بسبب عدم القدرة على الدفع نقدا.
- اليد العاملة الزائدة.

¹ - Boudedja N., *Quel code pour les marchés publics ?*, Elwatan économie, n. 307, du 14 au 20 novembre 2010, p. 3.

كل هذه العوامل وأخرى لم تسمح للمؤسسة العمومية بتطوير قدراتها والاعتماد على إمكانياتها ومواردها، على الرغم عمليات إعادة التمويل المتكررة من طرف الخزينة العمومية، من أجل الاستجابة للطلب الاجتماعي على السكن والتجهيزات الأخرى.

إن واقع المؤسسات هذا في الجزائر يدفع صاحب المشروع إلى تقسيم المشروع إلى عدة حصص من أجل ضمان إنجاز المشروع في الآجال المحددة والحفاظ على نفس التكاليف حتى يبقى السكن في متناول المواطن، لكن يكون ذلك دائما على حساب نوعية البناء.

والملاحظ على أنظمة البناء المعتمدة من طرف مؤسسات البناء في الجزائر هو أنها تتمثل خاصة في¹ النظام التقليدي الذي يعتمد على الأعمدة والروافد (Le système en portique poteaux – poutres) بنسبة 80% وذلك نظرا لبساطته وعدم تطلبه لمؤهلات كبيرة ما يجعله في متناول جميع المؤسسات الصغيرة والتقليدية التي ينقصها التأطير التقني والوسائل المادية. لكن قد أظهر هذا نظام عدم قدرته على مقاومة الزلازل خاصة بعد زلزال بومرداس في 2003 .

وقد أظهرت دراسة قامت بها كلا من "CNIREB" و"CGS" حول 159 مشروع لإنجاز تجهيزات موزعة عبر كامل التراب الوطني ما يلي²:

فيما يتعلق باستغلال الوسائل المادية والبشرية:

- 40% من المؤسسات ليس لها من الوسائل المادية إلا الحد الأدنى فقط.
- 10% تلجأ إلى مراكز الإسمنت المسلح لإنتاجه.
- 95% من المؤسسات تستعمل الخشب من في وضع قوالب الإسمنت.
- 40% توظف تقني مؤهل في الورشة.

فيما يخص استعمال مواد البناء:

- 05% من المؤسسات لها بطاقة تقنية حول الإسمنت والحديد الصلب المستعمل.
- 10% من المؤسسات قدمت تقرير حول تجربة الرمل والحصى المستعملين.
- 02% من المؤسسات لها تقرير تجربة حول الإسمنت المسلح.

¹ - Saichi T., *Vulnérabilité et fiabilité des systèmes constructifs dans la construction*, Colloque nationale sur les systèmes constructifs, les matériaux et produits de construction, Ministère de L'Habitat et L'Urbanisme, 17-18 mars 2005, Alger, p.45-7 (p.45)

² - Guechi, *Les béton et mortiers*, Colloque nationale sur les systèmes constructifs, les matériaux et produits de construction, Ministère de L'Habitat et L'Urbanisme, 17-18 mars 2005, Alger, pp.56-68 (pp.64-5).

- 90% من الإسمنت المسلح المستعمل يتم إنتاجه في ورشات البناء.
- 05% من المؤسسات تستعمل مواد مساعدة في الإسمنت المسلح (les adjuvants).
- 90% من المؤسسات تأخذ عينات من أجل الدراسات الميكانيكية.

فهذه الدراسة تسمح بإعطاء نظرة عامة حول النقص التقني والتأهيل الذي تعاني منه المؤسسات. الأمر الذي دفع بالسلطات إلى اللجوء إلى المؤسسات الأجنبية خاصة بالنسبة لإنجاز العمارات الطويلة التي تتطلب يد عاملة ووسائل خاصة، فنجد في هذا الإطار أن 45% من برنامج البيع بالإيجار قد تم منحه إلى مؤسسات صينية لإنجازه¹، هذه الأخيرة التي جندت أيضا 45% من اليد العاملة الأجنبية حسب AADL.

3-3-3- اليد العاملة في قطاع البناء والأشغال العمومية في الجزائر:

يعتبر قطاع البناء والأشغال العمومية من أهم القطاعات المستقطبة لليد العاملة في الجزائر، فهو يأتي بعد قطاع الخدمات من حيث عدد العمال. وقد انتقلت نسبة التشغيل فيه خلال الفترة 2004 – 2009 من 12.4% إلى 18.1% من إجمالي اليد العاملة الناشطة في الجزائر، الشيء الذي يمكن ملاحظته من خلال الجدول التالي:

الجدول 26: تطور اليد العاملة في قطاع البناء والأشغال العمومية في الفترة 2004-2009.

2009	2008	2007	2006	2005	2004	
1718	1575	1524	1258	1212	968	عدد العمال(ألف)
18.1%	17.2%	17.7%	14.2%	15%	12.4%	% من إجمالي اليد العاملة

الوحدة: ألف عامل

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء.

من خلال الجدول نلاحظ أن عدد العمال قد انتقل من حوالي 968000 إلى 1718000 أي أن عددهم قد تضاعف تقريبا، وذلك بفضل المشاريع الكبرى التي شهدها القطاع خلال هذه المرحلة، وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام لا تعني قطاع السكن وحده، بل الأشغال العمومية والبناء ككل، كما أن اليد العاملة في هذا المجال تتميز بالانتقال من مشروع لآخر وليس بالاستقرار في مكان عمل واحد.

على الرغم من أهمية القطاع في الجزائر إلا أنه يعاني من نقص في اليد العاملة المؤهلة، وفي تطوير المهن المرتبطة به. فهو لا يستطيع جذب العمال إليه سواء بالنسبة للأشغال الكبرى (Coffreurs, ferrailleurs, conducteurs d'engins, grutiers, chefs d'équipes, et chefs de chantiers)، أو الأشغال التكميلية التي تمنح عدة فرص لممتهنيها كإنشاء مؤسسة خاصة بهم. كما أن أنظمة البناء التقليدية المعتمدة في المؤسسات لم تسمح للعمال بتطوير مهاراتهم وكفاءاتهم، هذا بالإضافة

¹ - Amrane, *op. cit.*, p.215.

إلى العدد القليل من المؤسسات التكوينية وغياب التكوين المستمر في المؤسسات، فيمكن أن نلاحظ مستوى التكوين في القطاع في الجدول الآتي:

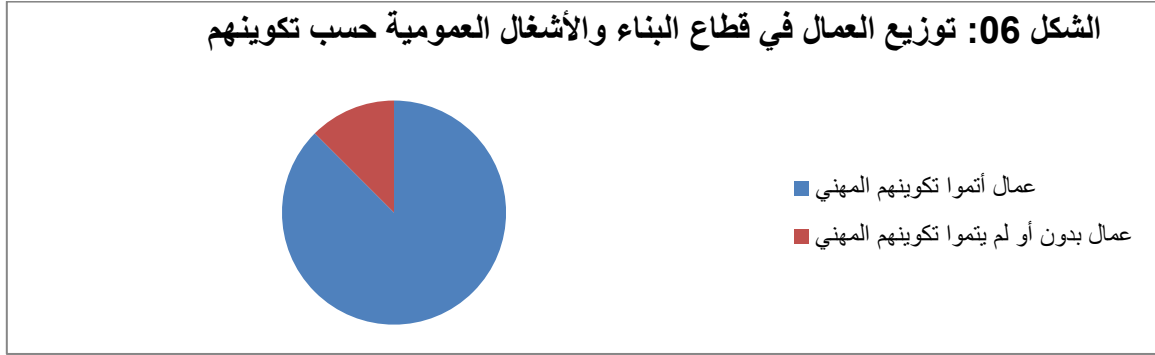
الجدول 27: مستوى التكوين في قطاع البناء والأشغال العمومية في 2009.

	الذين أتموا التكوين	%	بدون أو لم يتموا التكوين	%	المجموع	%
أرباب العمل	07	09	70	91	77	100
الأحرار	46	13	307	87	353	100
العمال الدائمين	29	18.1	132	81.9	161	100
العمال المؤقتين	127	11.7	954	88.3	1081	100
المجموع	209	12.5	1463	87.5	1672	100

الوحدة: ألف عامل

Source : ONS, *Enquête emploi auprès des ménages 2009*, collections statistiques, série S : statistiques sociales n. 150, Alger, juin 2010, pp.49-54.

الشكل 06: توزيع العمال في قطاع البناء والأشغال العمومية حسب تكوينهم



من خلال الجدول نلاحظ أنه من بين 1672000 عامل لا يوجد إلا 209000 ممن أتموا تكوينهم. ويرجع السبب كذلك في نفور الأفراد من القطاع بسبب النظرة السلبية التي ينظرون بها إليه، خاصة كون الأعمال فيه شاقة وفيها العديد من المخاطر، وكذلك انخفاض مستوى الأجور¹، وعدم حصول العديد من العمال على حقوقهم، فنجد على سبيل المثال أن نسبة كبيرة منهم لا يصرح بها عند مصالح الضمان الاجتماعي وذلك حسب الجدول الآتي:

¹ - Azzouz H., *La modernisation des métiers du bâtiment*, L'ACTUEL International, n.68, février 2006, pp.19-21 (p.21).

الجدول 28: نسبة العمال المصرح بهم وغير المصرح بهم لدى مصالح الضمان الاجتماعي 2004-2009

المصرح بهم	%	غير المصرح بهم	%	المجموع	%
206	21.8	761	78.2	968	100
225	18.5	987	81.5	1212	100
273	21.7	985	78.3	1258	100
306	20	1217	80	1524	100
371	23.6	1204	76.4	1575	100
347	20.2	1372	79.8	1718	100

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء.

فمن خلال الجدول نلاحظ أن أكثر من 76% من إجمالي العمال خلال الفترة 2004-2009 لم يصرح بها عند مصالح الضمان الاجتماعي، على الرغم من كون العمل في هذا المجال ذو مخاطر عالية.

وما يميز العمل في قطاع البناء والأشغال العمومية كذلك هو عدم الاستقرار، بسبب التغير المستمر في الطلب في القطاع في الزمن والمكان، ما يدفع بالمؤسسات إلى توظيف الأفراد لفترات محدودة، وهذا ما لا يحفز الأفراد للعمل في القطاع، حيث كانت نسبة العمال المؤقتين على سبيل المثال في 2008 و2009 على التوالي 63.5 و63.3% بينما نسبة العمال الدائمين كانت 11.6 و9.3% على التوالي.

إن تعزيز كفاءات العمال هي من أهم الأولويات قطاع البناء من أجل ضمان التنمية الاقتصادية والتقنية وتلبية حاجيات المؤسسات من اليد العاملة. لذلك لا بد من إعادة النظر في منظومة التكوين المهني والتمهين وتعزيز قدراتها في هذا المجال وتحسين هياكل الاستقبال والتوجيه، كما أنه لا بد من ضمان التكوين المتواصل للعمال في مؤسساتهم، الأمر الذي يتطلب إشراك المقاولات كطرف في التكوين وتحديث مهن البناء وتحسين صورة القطاع. كل ذلك من الاستجابة لطلب المؤسسة وضمان توظيف دائم للعمال.

3-3-3- مكاتب الدراسات والمتابعة:

إن مكاتب الدراسات مكلفة بتصميم ومراقبة ومتابعة تنفيذ المشاريع، في إطار التنظيم المعمول به في مجال البناء والتعمير والمعايير الفنية والالتزامات المتعاقد عليها في دفتر الشروط¹، هذا ما يجعل مكاتب الدراسات تقوم بوظيفة هندسية من خلال تصميم البناءات وأخرى تقنية من خلال وضع معايير البناء، وكذلك اقتصادية من خلال وضع تقديرات حول تكاليف المشروع، وأخرى تتعلق بالمراقبة وذلك أثناء متابعة تنفيذ المشروع.

¹ - Bousbah A., *La conduite de la maitrise d'ouvrage*, H&C Habitat et Construction, n.05, Juillet-Aout 1999, pp. 21-2 (p.21).

إن هدف كل مكتب دراسات هو أن يتم إنجاز المشروع في إطار احترام معايير النوعية المعمول بها وفي الأجال المحددة والتكاليف التي تم تقديرها مسبقا. إن تحقيق هذه الغايات يتطلب قدرات عملية في تسيير المشروع تتمثل خاصة في¹:

بالنسبة لمصالح تخطيط ومراقبة تقدم تنفيذ الأشغال يجب أن تكون قادرة على:

- التقدير بدقة لمراحل إنجاز المشروع.
- دمج هذه المراحل في مخطط عملي متناسق.
- مراقبة نسبة تقدم المشروع مقارنة بالمخطط العملي.
- اقتراح كل عمل من شأنه تدارك التأخر في العمل.

أما بالنسبة لمصالح تقدير ومراقبة تكاليف إنجاز المشروع فيجب أن تكون قادرة على:

- تقدير كل التكاليف في ميزانية واحدة.
- مراقبة تطور التكاليف مقارنة بالميزانية الموضوعية مسبقا أثناء عملية الإنجاز.
- اقتراح كل التدابير التي من شأنها تخفيض التكاليف في حالة تجاوزها.

وفي الجزائر، حسب إحصائيات وزارة السكن والتعمير، نجد أن مكاتب الدراسات والمتابعة تتمثل فيما يلي:

- 5000 مهندس معماري مسجل في Tableau national de l'ordre de architecte .
- 3109 مهندس معتمد في مجال هندسة البناء ingénierie du bâtiment.
- 14 مكتب دراسات عمومي (07 وطنية و 07 جهوية).
- 12 مكتب دراسات عمومي في مجال التعمير.
- 06 هيئات رقابة التقنية للبناء وهي عمومية.
- 05 مخابر عمومية للبناء.

يرى العديد من المختصين أن هذا العدد من مكاتب الدراسات والمتابعة غير كافي في الجزائر، فإذا قمنا مثلا بتقسيم عدد المهندسين المعماريين المعتمدين على عدد البلديات في الجزائر الذي هو 1541 بلدية نجد معدل حوالي 03 مهندسين معماريين في كل بلدية وحوالي مهندسين في مجال البناء لكل بلدية أيضا وهو عدد قليل. لكن المشكل يكمن أيضا في توزيع هؤلاء المهندسين على التراب الوطني، فهو توزيع غير

¹ - Moussa N., *L'économiste de la construction dans le BTP*, La revue de l'AADL, n.01, Octobre 2003, pp.25-7 (p.26).

متوازن، فهناك من البلديات من فيها عدد كبير وأخرى قلة منهم إن وجدوا. هذا ما يؤثر على إنجاز المشاريع من حيث الأجال والنوعية في حالة عدم وجود هذه الخبرات التقنية في بعض المناطق في البلاد. يضاف إلى ذلك مشكل مستوى التأهيل لدى هذه المكاتب، حيث أن بعض دراسات التي تقوم بها تتميز بعدم الدقة في تحديد مختلف معايير البناء التي يلتزم بها المقاول، وكذلك في تحديد تكاليف المشروع، ما يؤثر على نوعية البناء ويجعل من التقديرات المالية غير صحيحة ودقيقة.

من خلال ما تقدم نلاحظ أنه على الرغم من التطور الكبير في عدد مؤسسات البناء في الجزائر، إلا أنها تبقى غير قادرة على تنفيذ كل المشاريع المقررة من طرف السلطات العمومية، نظرا لضعف قدراتها ومستوى تأهيلها ماديا وبشريا، مما يستوجب الاستعانة بالمؤسسات الأجنبية لتنفيذ المشاريع الكبرى. أما بالنسبة لمكاتب الدراسات فإن عددها كذلك قليل مقارنة بحجم المشاريع التي تعرفها الجزائر. لذلك لابد من وضع إستراتيجية لتطوير المؤسسات المسؤولة على التنفيذ والمتابعة في القطاع، وذلك لضمان إنجاز مختلف المشاريع من حيث إنجازها وفقا لمعايير النوعية وفي الأجال المحددة وطبقا للتكاليف التي تم تقديرها قبل الانطلاق في الإنجاز.

خاتمة الفصل الثالث:

من خلال ما تقدم نلاحظ أن السلطات قد عملت خلال الفترة 2004-2009 على إشراك جميع الفاعلين العموميين والخواص في عملية تجسيد سياسة الحكومة في مجال السكن، سواء من حيث التسيير والإدارة أو التمويل أو الإنجاز والمتابعة، وذلك من أجل تخفيف العبء على الدولة والاستغلال الأمثل لجميع الموارد والطاقات. إلا أنها بقيت تواجه العديد من المعوقات التي تؤثر سلبا في تحقيق أهداف سياسة السكن.

فبالنسبة لهيئات الإدارة والتسيير فإننا نلاحظ أن سياسة السكن ما زالت تتسم بالمركزية، خاصة في تنفيذ برامج السكن العمومية، ولم يترك مجالا واسعا للجماعات المحلية في للتدخل في القطاع.

أما بالنسبة لمؤسسات التمويل، فإن مساهمة القطاع المصرفي لا تزال ضعيفة في تمويل السكن في الجزائر، بسبب عدم حماس البنوك لتمويل القطاع وتخلف السوق العقارية. كما أن نظام تسيير مساهمات الدولة من خلال CNL يتسم بطول الإجراءات.

وفيما يخص مؤسسات البناء ومكاتب الدراسات، فإنها لا تزال تعاني من النقص في الإمكانيات المادية والبشرية، على الرغم من كون قطاع البناء محفزا للاستثمار فيه، ما يؤثر سلبا على تكاليف وجودة المشاريع.

خلاصة واستنتاجات:

إن أزمة السكن في الجزائر ليست حديثة، بل تعود في جذورها إلى المرحلة الاستعمارية، وذلك نتيجة سياسة التمييز التي اعتمدها المستعمر، فحسب إحصائيات 1954 كان مليون أوروبي يعيشون في 262000 سكن، و 8455000 جزائري يقطنون في 209000 مسكن، أي بمعدل 2.4 مسكن لكل 100 مسلم¹. وقد تفاقمت هذه الأزمة أكثر بعد الاستقلال، بسبب النمو الديمغرافي الذي عرفته البلاد، وكذلك ارتفاع نسبة التمدن. بالإضافة إلى عدم وجود سياسات سكنية فعالة تستجيب لهذه التغيرات في المجتمع. فقد كانت وتيرة تطور حظيرة السكن ضعيفة.

فخلال المرحلة الممتدة من 1962-1978 قامت السلطات بتبني سياسة الصناعات المصنعة بهدف النهوض بالاقتصاد الوطني، لكنها أهملت المطالب الاجتماعية للأفراد، خاصة السكن. ما أدى إلى تفاقم الأزمة أكثر. وقد حاولت السلطات فيما بعد تدارك هذا التأخر في مجال السكن، إلا أن الأزمة المالية والسياسية والأمنية التي عاشتها البلاد منذ 1986 أعاقت تحقيق ذلك. حيث لم تستطع الدولة تنفيذ كل البرامج، ولم يلعب القطاع الخاص الدور الذي كان منتظرا منه في التقليل من حدة الأزمة، بسبب الركود الذي عرفه الاقتصاد الوطني خلال هذه المرحلة.

لقد عرف الاقتصاد الجزائري منذ سنة 1999 انتعاشا بفضل ارتفاع عائدات الدولة من البترول، فتم وضع برنامج الإنعاش الاقتصادي، الذي كان هدفه الأساسي حل المشاكل الاجتماعية بما فيها السكن، ودفع عجلة النمو. فقد أعطى اهتماما أكبر لهذا القطاع، ووصل عدد السكنات الموزعة خلال الفترة 1999-2003 إلى 693280 وحدة أي بمعدل 138656 سكن في السنة.

في سنة 2004، عرفت الجزائر وضع برنامج اقتصادي آخر هو "البرنامج التكميلي لدعم النمو" الذي يتم ما حققه الذي البرنامج السابق من نتائج. وقد حظي قطاع السكن فيه بأهمية البالغة، من خلال وضع برنامج لإنجاز مليون وحدة سكنية حددت آجال تحقيقه بخمس سنوات من 2005 إلى 2009، كما رصد له غلاف مالي يقدر بـ 550 مليار دج، مقسم كما يلي:

- السكن الاجتماعي الإيجاري 21.49%
- السكن الاجتماعي التساهمي 23.52%
- البيع بالإيجار 12.5%
- السكن الترقوي 5.32%
- السكن الريفي 37.17%

¹ - Tarache, *op.cit.*, p.67.80.

كما أضيف له برنامج تكميلي بـ 200000 سكن آخر، ليصل بذلك عدد كل السكنات بإضافة المساكن التي لم تنجز في إطار البرامج السابقة إلى 1532687 مسكن. وقد رصد للبرنامج التكميلي غلاف مالي بـ 30 مليار دج.

وقد كان هدف الدولة من خلال هذه البرامج هو الوصول إلى معدل شغل للسكن بـ 5 أفراد في المسكن. وتشجيع الأفراد على الاستقرار في المناطق الريفية. وكذلك تحسين الإطار المبني، وتنويع صيغ السكن في السوق بما يتماشى والقدرات المالية للأسر.

إن تنفيذ أي سياسة سكن لا بد لها من توفير مجموعة من الوسائل وتسخير مجموعة من الفاعلين، من أجل ضمان تسخير الوعاء العقاري اللازم للبناء، وعملية التمويل، والإنجاز والمتابعة.

فبالنسبة للوعاء العقاري، فقد قامت العديد من البلديات بإعادة مراجعة مخططاتها التعميرية المتمثلة في PDAU و POS لتحديد الأراضي الموجهة للتعمير. إلا أن عملية تخصيص هذه الأراضي تبقى تواجه العديد من المشاكل بسبب طبيعة ملكيتها، وعدم إتمام عملية مسح الأراضي، والتوسع العمراني غير المنتظم خاصة على حساب الأراضي الزراعية، وعدم دقة المخططات التعميرية، بالإضافة إلى العراقيل البيروقراطية.

أما بالنسبة لآليات تمويل السكن، فإن الدولة لا تمول إلا السكن الاجتماعي الإيجاري بنسبة 100%، أما باقي الصيغ الأخرى من السكن فتكون عن طريق تقديم إعانات بالنسبة للسكن الاجتماعي التساهمي والريفي، وعن طريق قروض بدون فائدة بالنسبة لصيغة البيع بالإيجار. كما نجد من بين آليات التمويل كذلك، القروض التي تقدمها البنوك التجارية سواء بالنسبة للمستثمرين من أجل بناء وبيع مساكن أو للأفراد لشرائها، إلا أن هذه القروض تتسم بأنها مثقلة بالضمانات وبارتفاع معدل الفائدة الذي كان في حدود إلى 7%.

لقد شهدت سوق مواد البناء خلال الفترة 2004-2009 ارتفاعا كبيرا في الأسعار، خاصة الإسمنت والحديد. ويرجع السبب في ذلك إلى ارتفاع أسعار بعض المواد في الأسواق العالمية وظاهرة المضاربة، بالإضافة إلى ندرة بعض المواد. ومن أجل الحد من ذلك، فقد قامت السلطات بالتدخل في السوق من أجل تنظيمها، وذلك بمراقبة أسعار الإسمنت وتحديد هامش الربح، وتدعيم أسعار الحديد مع إعادة تحيين الصفقات العمومية. غير أن الأسعار بقيت مرتفعة بالنسبة لبعض المواد، الأمر الذي كان له أثر سلبي في تقدم وتيرة الأشغال في العديد من المشاريع.

وفيما يتعلق بالهيئات والمؤسسات التي تتدخل في تنفيذ سياسة السكن، فيمكن أن نصنفها إلى هيئات الإدارة والتسيير ومؤسسات التمويل بالإضافة إلى مؤسسات الإنجاز ومكاتب الدراسات.

فبالنسبة لهيئات الإدارة والتسيير، فإن عملية تجسيد أي سياسة عامة تتطلب تسخير كل الفواعل على المستوى المركزي والمحلي. وما نلاحظه على سياسة السكن في الجزائر هو عدم منح صلاحيات كبيرة في تنفيذ هذه السياسة للجماعات المحلية، فالإدارة المركزية هي التي تقوم برسم هذه السياسية وتنفيذها ومتابعتها على المستوى المحلي عن طريق DLEP و DUC ومختلف مؤسسات الترقية العقارية العمومية. أما المرقيين العقاريين الخواص فمساهماتهم جد محدودة.

وفيما يخص مؤسسات التمويل، فإن مساهمات الدولة يتم تسييرها كلها عن طريق CNL، أما البنوك التجارية فتبقى مشاركتها قليلة في تمويل السكن عن طريق القروض، فهي غير متحمسة للدخول في هذا المجال، على الرغم من إنشاء سوق عقارية ثانوية. ويرجع ذلك خاصة إلى قلة خبرتها ومتخلف العراقيل البيروقراطية التي تواجهها.

إن أي سياسة سكن تتطلب وجود مؤسسات البناء اللازمة والكفؤة لبناء المساكن. ومكاتب دراسات مؤهلة لمتابعة ذلك. وقد وصل عدد مؤسسات البناء في 2009 إلى 31830 إلا أن نسبة 99% منها هي مؤسسات صغيرة ينقصها التأطير والتأهيل سواء من الناحية المادية أو البشرية. هذا الواقع يفرض على صاحب المشروع تقسيم المشروع إلى عدة أجزاء من أجل ضمان إنجازها في الآجال المحددة وبأقل تكلفة، الأمر الذي يكون على حساب النوعية. أما بالنسبة لمكاتب الدراسات المكلفة بإعداد التصاميم والدراسات القبلية ومراقبة تنفيذ المشاريع، فقد كان عدد المهندسين المعماريين والمهندسين المعتمدين في مجال البناء يقدر بـ 8109، و26 مكتب دراسات عمومي و06 هيئات عمومية للرقابة التقنية للبناء و05مخابر عمومية في البناء. إلا أن هذه الهيئات المكلفة بالمتابعة تبقى تنقصها الخبرة، خاصة في إعداد الدراسات الاقتصادية للمشاريع، كما أن عددها يبقى قليلا مقارنة بعدد المشاريع، وتوزيعها غير متوازن في أرجاء الوطن.

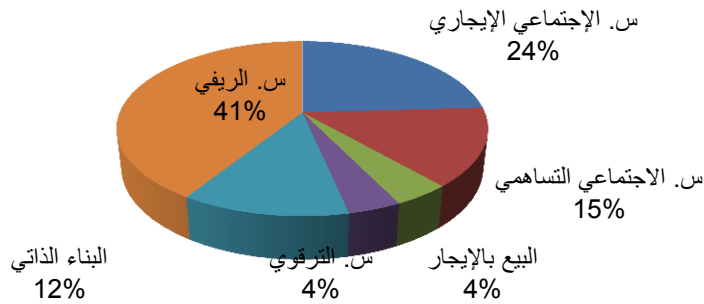
وفيما يخص النتائج التي حققتها سياسة السكن في الفترة 2004-2009 فقد وصل عدد المساكن الموزعة خلال هذه الفترة إلى 1045269 وحدة سكنية مقسمة عبر السنوات وحسب الصيغ السكن كما يلي:

الجدول 29: المساكن الموزعة خلال الفترة 2004-2009.

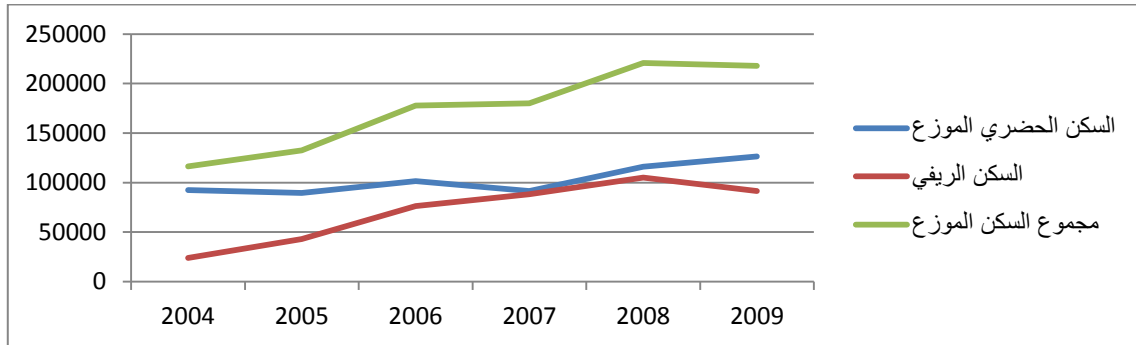
السنة	س.إ.إ.*	س.إ.ت.*	بيع بالإيجار	السكن الترقوي	البناء الذاتي	السكن الحضري	السكن الريفي	المجموع
2004	24668	17285	5885	9292	35293	92423	24024	116468
2005	25834	15787	12350	8027	27574	89572	42907	132479
2006	43527	23769	7128	8435	18630	101489	76287	177776
2007	44079	19325	8491	5028	14671	91594	88336	179930
2008	57657	37123	1827	7070	15176	115853	104968	220821
2009	55550	37924	9043	5644	18142	126303	91492	217795
المجموع	251315	151213	44724	40496	129486	617243	428035	1045269

المصدر: وزارة السكن والعمران، <http://www.mhu.gov.dz/statistique.asp> (2011/07/03)

الشكل 07: السكنات الموزعة في الفترة 2004-2009 حسب صيغ السكن



الشكل 08: تطور توزيع السكن في الفترة 2004-2009.



من خلال الجدول السابق والمخططين البيانيين، نلاحظ أن عدد السكنات الموزعة في هذه الفترة وصل إلى 1045269 وحدة سكنية باحتساب كل أنواع صيغ السكن الموجودة في السوق، بما في ذلك البناء الذاتي. وقد وصل عدد السكنات الموزعة عبر السنوات إلى 220821 وحدة في 2008، وهو رقم لم تحققه الجزائر من قبل. ونلاحظ كذلك أن أكبر نسبة من السكنات الموزعة تخص السكن الريفي بنسبة 41% يليه بعد ذلك السكن الاجتماعي الإيجاري بنسبة 24%، وهذا يدل على اهتمام السلطات بتنمية المناطق الريفية

* س.إ.إ. : السكن الاجتماعي الإيجاري.
* س.إ.ت : السكن الاجتماعي التساهمي.

وكذلك الفئة ذات الدخل المنخفض. أما بالنسبة للسكنات الموجهة للفئات ذات الدخل المتوسط، والتي تضم السكن الاجتماعي التساهمي والبيع بالإيجار فقد بلغت حوالي 19%. ونلاحظ كذلك أن البناء الذاتي قد كانت له نسبة معتبرة خلال هذه الفترة، حيث وصلت إلى 12% وهي أكثر من مساهمة القطاع الخاص في البرنامج من خلال السكن الترقوي الذي كانت نسبته 4% فقط.

إن هدف سياسة السكن خلال الخماسي كان إنجاز 1034566 وحدة سكنية، فالملاحظ إذا من خلال الجدول رقم 32 هو إنجاز 1045269 وحدة سكنية، أي زيادة تقدر بـ 10703 مسكن (1.03%). لكن في الواقع، وإذا رجعنا إلى تاريخ الانطلاق في تنفيذ هذا البرنامج نجد أنه كان في 2005، لذلك إذا حذفنا عدد السكنات التي وزعت في 2004 بما أنها كانت قبل بداية تنفيذ المشروع، لوجدنا 928801 سكن. كما أنه إذا حذف من هذا الرقم البناء الذاتي، الذي هو كذلك لم يكن ضمن محتوى برنامج المليون سكن، لكان عدد السكنات المنجزة في إطار المشروع المليون سكن في الفترة 2005-2009 هو 799315 وحدة سكنية.

كذلك إذا رجعنا إلى محتوى برنامج المليون السكن، وكذلك عدد المساكن التي تم الشروع في بنائها، والتي تدخل في إطار البرنامج التكميلي الذي أضيف فيما بعد أو في إطار المشاريع السابقة، وقارناها بعدد المساكن المنجزة حسب الصيغ في الفترة 2004-2009 لوجدناها كالاتي:

الجدول 30: عدد السكنات المبرمجة والموزعة في الفترة 2004-2009.

المجموع	البناء الذاتي		السكن الريفي		السكن الترقوي		ب. بالإيجار		س.إ.ت		س.إ.إ			
	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%		
المساكن التي شرع في إنجازها	1532687	100	128183	8.3	548689	35.7	71815	4.6	61589	4	266381	17.3	456030	29.7
محتوى برنامج المليون سكن	1034566	100	—	—	384620	37.17	55081	5.32	129115	12.5	243351	23.52	222399	21.49
عدد السكنات الموزعة	1045269	100	129486	12.3	428035	40.9	40496	4.2	44724	3.9	151213	14.4	251315	24
نسبة السكنات الموزعة/السكنات التي شرع فيها	—	—	101	78	56.3	72.6	56.7	55						
نسبة السكنات الموزعة/برنامج المليون سكن	—	—	—	111.2	73.5	34.6	62.1	113						

من خلال الجدول نلاحظ أن نسبة الإنجاز بالنسبة للسكن الاجتماعي الإيجاري قد وصل 113% مقارنة بما جاء في مشروع المليون سكن، لكنها كانت في حدود 55% من مجموع السكنات التي شرع في إنجازها والتي تدخل في إطار البرنامج التكميلي والبرامج السابقة التي كانت قبل 2005. أما بالنسبة لعملية توزيع السكن الاجتماعي التساهمي والبيع بالإيجار والسكن الترقوي فإنها لم تحقق أهدافها المرجوة، على الرغم من الشريحة الكبيرة من المجتمع التي تلبية طلبها، حيث بلغت نسبة الإنجاز فيها

مقارنة بمشروع المليون سكن على التوالي 62.1% و34.6% و73.5% ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها²:

- التأخر في تخصيص الوعاء العقاري لإنجاز المشاريع بسبب الإجراءات البيروقراطية. ومحدوديته.
- اضطراب سوق مواد البناء خلال هذه الفترة، حيث عرف ندرة وارتفاع للأسعار كبير.
- نقص كفاءة وتجربة بعض المرقين العقاريين، حيث يعجز العديد منهم عن إتمام إنجاز المشاريع الموكلة إليهم في إطار السكن الاجتماعي التساهمي، بسبب ارتفاع التكاليف، مما يدفعهم للجوء إلى المستفيدين من السكنات لطلب مبالغ إضافية، هؤلاء الذين عادة ما يمتنعون عن الدفع، الأمر الذي يؤثر في وتيرة إنجاز المشاريع.
- الإجراءات البيروقراطية التي تفرضها البنوك عند منح القروض العقارية، سواء للمرقين العقاريين أو الأسر.

أما بالنسبة للسكن الريفي، فقد فاقت نسبة التوزيع ما كان محددًا كهدف في مشروع المليون سكن، حيث وصلت إلى 111.2%، أما بالنسبة لكل المشاريع التي انطلقت فيها الأشغال خلال هذه المرحلة فقد وصلت إلى 78%. كما نلاحظ أن البناء الذاتي قد وصلت نسبة التوزيع فيه إلى 101% مقارنة عما سجل كأشغال انطلق في بنائها خلال هذه المرحلة. فمن خلال هذا نلاحظ أن السكنات التي قام أصحابها ببنائها سجلت أعلى نسبة من حيث التوزيع مقارنة بالصيغ السكن الأخرى التي كلف المرقين العقاريين العموميين والخواص ببنائها، على الرغم من كون أن أصحاب هذه المساكن مسؤولين على تمويل الأشغال بصفة جزئية أو كلية من مواردهم الخاصة، ورغم مشكل نقص التمويل بمواد البناء وارتفاع أسعارها في هذه المرحلة. لذلك لا بد من تشجيع هذا النمط من البناء في الجزائر لأنها تسمح باستغلال أمثل لموارد الدولة، كما تسمح في نفس الوقت باستغلال موارد العائلات، الأمر الذي يخفف من العبء المالي على الدولة.

أما فيما يتعلق بالموارد المالية التي استهلكت خلال هذه المرحلة، فقد وصلت إلى 644.64 مليار دج، بينما كانت تقديرات إنجاز البرنامج 580 مليار دينار مع احتساب البرنامج التكميلي الذي يحتوي على 200 ألف وحدة سكنية إضافية، أي أن هناك زيادة بـ 64.64 مليار دج.

إن هدف الدولة من خلال برامج السكن هذه كان الوصول إلى مستوى شغل للسكن في حدود 5 أفراد في كل منزل، وحسب وزارة السكن والعمران فإن هذا المعدل ينتظر أن يصل 5.11 في نهاية 2008³. إلا أنه وفي نفس الوقت، نجد أن هذا المعدل كان 6.4 في الإحصاء العام للسكان والإسكان الذي أجراه الديوان الوطني للإحصاء في 2008. وعلى الرغم من هذا الرقم المحقق فإنه يبقى نظري ولا يعكس حقيقة أزمة

² - جعيل، مرجع سابق، ص. 143-4.

³ - Noureddine M., *La qualité, un challenge d'envergure*, La revue de L'habitat, n.04, septembre 2009, p.3.

السكن، خاصة وأنه حسب إحصائيات وزارة السكن في 2007 فإن عدد البيوت الهشة في الجزائر كان 553441 سكن وهو ما يمثل 8% من حجم الحظيرة الوطنية للسكن، وأن 30% من الحظيرة الوطنية للسكن هي عبارة عن منازل بغرفة وغرفتين، في حين أن معدل الأفراد في العائلة الجزائرية يبلغ 5.9 فرد في الأسرة، كما أن أزيد من مليون و900 ألف وحدة سكنية قد بنيت قبل الاستقلال. وهذا ما يدل على عمق هذه الأزمة في الجزائر.

أما من حيث النوعية في البناء، فمن حيث المساحة نجد أن سياسة السكن خلال هذه المرحلة قد أولت اهتماما بهذا الجانب من خلال منع بناء مساكن بغرفة وغرفتين. أما من حيث حالة المسكن عند استلامه، فإنه عادة ما يبدأ صاحبه عند استلامه بإصلاح العيوب التي تركها المكلف بالبناء وراه نتيجة السرعة واللامبالاة، كإعادة دهن المسكن، ووضع أبواب جديدة... الخ. وهذا ما يثبت نقص الجودة، سواء من حيث التصميم أو المظهر العمراني.

اختبار صحة الفرضيات:

الفرضية الأولى: إن أزمة السكن كانت بسبب زيادة الطلب نظرا النمو الديمغرافي الكبير والنزوح الريفي، في حين لم يقابل ذلك زيادة في العرض بسبب عدم مرونة جهاز الإنتاج ونقص موارد التمويل.

الفرضية الثالثة: لقد خففت سياسة السكن خلال الفترة 2004-2009 من حدة أزمة السكن في الجزائر لكن لم تقضي عليها، وذلك نظرا لعمق هذه الأزمة في الجزائر، واستفحالها في العقود الماضية.

نتائج البحث:

من أهم النتائج التي يمكن استخلاصها من خلال هذه الدراسة ما يلي:

- إن سياسة السكن خلال الفترة 2004-2009 لم تحقق كل الأهداف المرجوة منها من خلال الوصول إلى نسبة إنجاز 100%. إلا أنه كان لها عدة جوانب إيجابية، فقد وصل عدد السكنات الموزعة في السنة إلى أزيد من 200 ألف وحدة في 2008 و 2009 وهذا رقم لم تحققه الجزائر من قبل.
- اهتمت سياسة السكن بتنويع العرض في السوق حسب القدرات المالية للأفراد. حيث كان لها توجه لدعم السوق الإيجاري من جهة من خلال السكن الاجتماعي الإيجاري، وتشجيع الأفراد على لامتلاك مساكنهم من خلال الصيغ الأخرى من جهة أخرى.
- اهتمت هذه السياسة كذلك بالتنمية المناطق الريفية من خلال تخصيص أكثر من 37% من البرامج للسكن الريفي، وذلك من أجل ضمان تنمية متوازنة بين مختلف المناطق، و الحد من النزوح الريفي.

- إشراك الأسر في تمويل السكن عن طريق الدفعات التي يقدمونها بالنسبة للسكن الاجتماعي التساهمي والبيع بالإيجار والترقوي، وذلك لتخفيف العبء المالي على الدولة.
- تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في السكنات المدعمة (السكن الاجتماعي التساهمي).
- عدم تسوية ملكية العديد من الأراضي، وندرة في الوعاء العقاري في بعض المناطق، الأمر الذي له أثر على تنفيذ مختلف المشاريع.
- غياب سوق مالية تتميز بالمنافسة.
- نقص الكفاءة والتأطير واليد العاملة المؤهلة في مؤسسات البناء، مما يؤثر آجال تنفيذ المشاريع.
- نقص في عدد وكفاءة مكاتب الدراسات.
- ضعف السوق الإيجاري في الجزائر، وعزوف القطاع الخاص عن الاستثمار فيه. على الرغم من أهميته في التأثير في السوق السكن.
- انخفاض الدخل الحقيقي للأسر وغلاء المعيشة، في حين نلاحظ ارتفاع أسعار السكن في السوق.

التوصيات:

- تشجيع البنوك على الاستثمار في السوق العقاري، وتنويع أساليب التمويل.
- تسوية وضعية الوعاء العقاري المخصص للتعمير. لتسهيل عملية تعبئته.
- تطوير إدارة القطاع ورفع كفاءة الإدارات وكل القيود البيروقراطية التي تعيق نشاط مختلف الفاعلين، وإشراك الجماعات المحلية في سياسة السكن.
- دعم مؤسسات البناء وتحسين تكوين العمال ورفع من كفاءتهم المهنية.
- تطوير سوق الإيجار وإشراك القطاع الخاص في ذلك. ومنع استغلال المساكن ذات الطابع الاجتماعي لأغراض غير سكني.

خاتمة عامة:

إن أزمة السكن في الجزائر كانت نتيجة عدة تراكمات ذات أبعاد اجتماعية و سياسية واقتصادية. أدت إلى زيادة الطلب دون أن يقابل ذلك زيادة في العرض. فبالنسبة للبعد الاجتماعي، شهدت الجزائر نموا سكانيا وحضريا كبيرا، نتيجة النزوح الريفي وتحسن المستوى المعيشي للأفراد. ما أدى إلى زيادة الطلب. أما بالنسبة للبعد السياسي، فإن السياسات الإسكانية في البداية لم تولي اهتماما لقطاع السكن، كما أن احتكار القطاع من طرف الدولة زاد من تفاقم الوضع. و حتى بعد تخلي الدولة عن هذه الفكرة واقتصارها على دور المنظم فإن ذلك لم يغير من الوضع كثيرا، وذلك نتيجة الظروف الأمنية والسياسية والاقتصادية التي مرت بها البلاد خلال فترة التسعينيات. وفيما يخص البعد الاقتصادي، فإن الجهاز الإنتاجي كان يتميز بعدم مرونته بزيادة العرض.

وقد حاولت السلطات من خلال برنامج 2004-2009 التخفيف من حدة هذه الأزمة والوصول إلى معدل شغل للسكن في حدود 5 أفراد، وذلك عن طريق بناء أزيد من مليون ومأتي ألف وحدة سكنية، حققت من خلالها السلطات عدة نتائج إيجابية تتمثل خاصة في عدد المساكن الموزعة خلال هذه الفترة الذي وصل إلى 1045269 مسكن مع احتساب البناء الذاتي. وزيادة عدد السكنات الموزعة سنويا والذي فاق 200 ألف وحدة في 2008 و 2009. بالإضافة إلى تنويع صيغ السكن في السوق، أربعة منها تخص البناء الحضري، والخامسة تخص البناء الريفي من أجل الحد من ظاهرة النزوح الريفي وضمان تنمية هذه المناطق. و كذلك استغلال موارد العائلات في التمويل من أجل تخفيف العبء على الدولة.

وقد مكنتنا هذه الدراسة من الاطلاع على جهود الدولة وإرادتها في القضاء على أزمة السكن. إلا أن البرنامج واجه عند تنفيذه العديد من الصعوبات، كون أن الآليات المستخدمة والفواعل المتدخلة في تنفيذه تبقى ناقصة الفعالية في الميدان مما أثر على تحقيق الأهداف المسطرة في البرنامج السكني 2004-2009. تتعلق هذه الصعوبات خاصة بتعبئة الوعاء العقاري، وارتفاع أسعار مواد البناء، وعدم وجود سوق مالية محفزة للاستثمار في السكن، وكذلك نقص في كفاءة مؤسسات البناء وفي اليد العاملة المؤهلة، هذا بالإضافة إلى العراقيل البيروقراطية في عملية تسيير مختلف المشاريع.

إذن وعلى الرغم من النتائج المحققة خلال هذه المرحلة، فإن أزمة السكن لا تزال موجودة في أرض الواقع.

قائمة المراجع:

1 - الكتب:

1 - 1- الكتب باللغة العربية:

- 1 - أندرسون ج، *صنع السياسات العامة*، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان الأردن، 1998.
- 2 - الشيخ دره إ. إ.، *اقتصاديات الإسكان*، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1988.
- 3 - دليمي ع، *دراسة في العمران: السكن والإسكان*، دار الهدى، عين مليلة، 2007.
- 4 - رشوان ح، *مشكلات المدينة: دراسة في علم الاجتماع الحضري*، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2002.

1 - 2- الكتب باللغة الأجنبية:

- 1 - Adja D., Drobenko B., *Droit de l'urbanisme : les conditions de l'occupation, le contrôle, le financement, le contentieux*, Berti, Alger , 2007.
- 2 - Carassus J., *Economie de la filière construction*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1987.
- 3 - Debbasch C., *Droit administratif*, Economica, 6me édit., Paris, 2002.
- 4 - Havel J. E., *Habitat et logement*, : Presse universitaire de France, Paris, 1968.
- 5 - Kevin B. S. & Larimer C. W., *The public policy theory primer*, : Westview Press, Philadelphia, 2009.
- 6 - Lacaz J. P., *Les politiques du logement*, Dominos Flammarion, Paris, 1997.
- 7 - Segand M., *Logement et habitat : état des savoirs*, La découverte, Paris , 1998.
- 8 - Sid B., *L'habitat en Algérie, stratégies des acteurs et logiques industrielles*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1986.
- 9 - Topalov C., *Les promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, : EHESS, Paris, 1974.
- 10 - Tournier J. C., *L'économie du bâtiment et des travaux publics*, Presses Universitaires de France, Paris 1998.

2- النصوص القانونية

- 1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ميثاق 1976.
- 2 - القانون 93-03 المؤرخ في 01/03/1993 المتعلق بالنشاط العقاري، الجريدة الرسمية العدد 14.

3 - المرسوم التنفيذي 08-142 المؤرخ في 11 ماي 2008 الذي يحدد شروط منح السكن الاجتماعي الإجباري. الجريدة الرسمية العدد 52.

4 - القانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52.

5 - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15/11/2000 المحدد لكيفيات التطبيق المرسوم التنفيذي 94-308 المحدد لقواعد تدخل الصندوق الوطني للسكن في مجال الدعم المالي للأسر.

3 - الرسائل الجامعية:

3 - 1- الرسائل الجامعية باللغة العربية:

1 - خيرات أ.، *الصيغ الجديدة لعرض السكن في الجزائر*، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، 2009/2008.

2 - جعيل ج.، *نحو نظرة استشرافية لسياسة السكن في الجزائر*، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2011/2010.

3 - دحماني س.، *ظاهرة التغير في العائلة الجزائرية: العلاقات*، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2006/2005.

4 - عربي باي ي.، *النظام القانوني للترقية العقارية بالجزائر*، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010.

5 - وناسي س.، *النمو الحضري ومشكلة السكن والإسكان: دراسة ميدانية بمدينة باتنة حي 1020 مسكن*، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والإسلامية، 2009/2008. ص 113.

6 - رحمان ف.، *تمويل الترقية العقارية الخاصة في مجال السكن*، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004/2003.

3 - 2- الرسائل الجامعية باللغة الأجنبية:

1 - Ait Ammar K., *Le financement de la construction en Algérie*, mémoire de Master, Ecole Supérieure de Commerce, Centre de Perfectionnement au Management, Marseille-Provence, 2000-2001

2 - BELLALI A., *Les OPGI face à la problématique de financement*, thèse de Doctorat, Ecole supérieur de commerce, Alger, 1996, p 12.

4 - التقارير والملتقيات:

4 - 1- التقارير باللغة العربية:

1 - المجلس الاقتصادي والاجتماعي، *تقرير حول السكن الاجتماعي*، الدورة العامة الرابعة، أكتوبر 1995.

2 - كاتب الدولة لدى الوزير الأول مكلف بالاتصال، *المشاريع الكبرى في الجزائر، قطاع السكن والعمران*، 2009.

3 - وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، *تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر*، 2005

4 - 2- التقارير والملتقيات باللغة الأجنبية:

- 1 - Afra H., *Rehabilitation et reconstruction de habitat saharien pour sa protection contre les risques des inondations*, Actes des assises nationales de l'urbanisme, Ministère de l'Habitat et l'Urbanisme, Alger : 19-20 juin 2011.
- 2 - Belhai BEnazzouz A. & Djelal N., *le foncier vecteur de l'étalement urbain algérois*, Colloque: Identité, qualité et compétitivité territoriale, 20-22 septembre 2010.
- 3 - CNES , *rapport : La configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique*, 24me session plénière, 2004.
- 4 - Guechi, *Les béton et mortiers*, Colloque nationale sur les systèmes constructifs, les matériaux et produits de construction, Ministère de L'Habitat et L'Urbanisme, 17-18 mars 2005, Alger.
- 5 - Ministère de l'Habitat et l'Urbanisme, *Prescriptions techniques et fonctionnelles applicables aux logements sociaux*, Octobre 2007.
- 6 - Ministère des Finances, *Rapport de présentation du projet de loi de finance pour 2005 : année une du programme de consolidation de la croissance 2005-2009*, septembre 2004.
- 2 - ONS, *Evolution des échanges extérieurs de marchandises de 1998 à 2008*, collections statistiques n 178, série E: statistiques économiques, Alger , Janvier 2010.
- 1 - ONS, *l'activité industrielle 1998-2010*, collections statistiques, série S : statistique économique janvier 2011.
- 3 - ONS, *Les principaux résultats du sondage au 1/10eme 2008, 5me recensement générale de la population et de l'habitat*, Collections statistiques, série S : statistiques sociales n.142, Décembre 2008.
- 10 - Saichi T., *Vulnérabilité et fiabilité des systèmes constructifs dans la construction,* Colloque nationale sur les systèmes constructifs, les matériaux et produits de construction, Ministère de L'Habitat et L'Urbanisme, 17-18 mars 2005, Alger.
- 11 - Renaud B., *Politiques de l'habitat: l'expérience internationale*, Séminaire sur la politique de l'habitat en Algérie, Alger, 21-22 décembre 2002.

5 - المقالات

5 - 1- المقالات باللغة العربية:

- 1 - لعروق م.هـ، *التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية* ، مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجتمع، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10/01/2008.
- 2 - لعروق م.ح، *السكن التطوري آلية للقضاء على السكن الهش: الشروع، الفاعلون والحكومة*، التهيئة العمرانية، ع.6، 2/2006.
- 3 - سي فضيل ح، *الإسكان ومواد البناء المحلية في الجزائر*، H&c Habitat et Construction ع.5 (جويلية، أوت 1999).

5 - 2- المقالات باللغة الأجنبية:

- 1 - Anonyme, *Crédit, foncier et promotion immobilière au menu*, AMENHIS, n. 25 novembre/décembre 2009.
- 2 - Azzouz H., *La modernisation des métiers du bâtiment*, L'ACTUEL International, n.68, février 2006.
- 3 - Bousbah A., *La conduite de la maîtrise d'ouvrage*, H&C Habitat et Construction, n.05, Juillet-Aout 1999.
- 4 - Ministère de l'habitat et l'urbanisme, *Un Million de logement, deux ans après*, Le Bultin de l'Habitat, n. 02, juin 2007.
- 5 - Moussa N., *L'économiste de la construction dans le BTP*, La revue de l'AADL, n.01, Octobre 2003.
- 6 - Noureddine M., *La qualité, un challenge d'envergure*, La revue de L'habitat, n.04, septembre 2009.
- 7 - Raouya A., *La fiscalité immobilière : un levier pour soutenir l'offre de logements*, La lettre de la DGI, bulletin d'information de la Direction Générale des Impôts, 2010, n.47.
- 8 - Tarache A., *Les facteurs déterminants la crise de logement en Algérie*, sciences humaines, vol.B, n.32, décembre 2009.

6 - مواقع الانترنت:

- 1 - وزارة السكن والعمران، www.mhu.gov.dz.
- 2 - الصندوق الوطني للسكن www.cnl.org.dz.
- 3 - برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، *التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام 2011: المدن وظاهرة تغير المناخ، توجهات السياسات العامة 2011*، <http://www.unhabitat.org/grhs/2011>.
- 4 - قاسمي شوقي أ، *السكن الهش في الجزائر: بين الواقع وتصور محاربته*، مجلة علوم إنسانية، ع. 36، 2008 <http://www.ulm.nl>.

5 - طالب ع.، غوفي ع، إعادة التمويل الرهني وأثره على المنظومة المالية والمصرفية في الجزائر دراسة حالة: شركة إعادة التمويل الرهني، مجلة الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك ، ع.2، 2007،-www.ao-academy.org

6- الكريم م. ، الدورات الاقتصادية، مجلة الإدارة العامة، ع. 2، 1984 .<http://forum.hawahome.com>

7 - مجهول، الحق في السكن الملائم، جامعة منيسوتا www1.umn.edu/humanrts/arab

8 - Amnay I., *Groupe Lafarge Algérie : plus de 100 millions d'euros investis depuis 2008*, <http://www.elwatan.com>.

9 - Amran M., *Logement social en Algérie : les objectifs et les moyens de production*, mémoire de magister, Université Mentouri Constantine, www.umc.edu.dz

10 - Anonyme, *Une nouvelle cimenterie à Oum EL Bouaghi*, <http://www.elwatan.com>.

11 - Céline Brandeleer, *Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives*, think tank européen pour la solidarité, 2011, www.pourlasolidarite.eu/Logement-vert-logement-durable.

12 - Golay C., Özden M., *le droit au logement*, Programme Droits Humains du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM), www.cetim.ch/fr.

13 - Grim N., *SGP industrie des ciments*, <http://www.elwatan.com>.

14 - Lalonde M., *La crise du logement en Algérie : des politiques d'urbanisme mésadaptées*, mémoire pour l'obtention du grade de maitre, Université de Montréal, 2010.

15 - Mederreg M., *Rapport : Fabrication des briques en terre cuite et de tuiles*, EDPme, avril juin 2007, <http://www.andpme.org.dz/> .

16 - Saadi A., Sassi Y., Seddaoui M., *Rapport : Industrie métallurgie et travail des métaux*, EDPme, mai/juillet 2007, <http://www.andpme.org.dz/> .

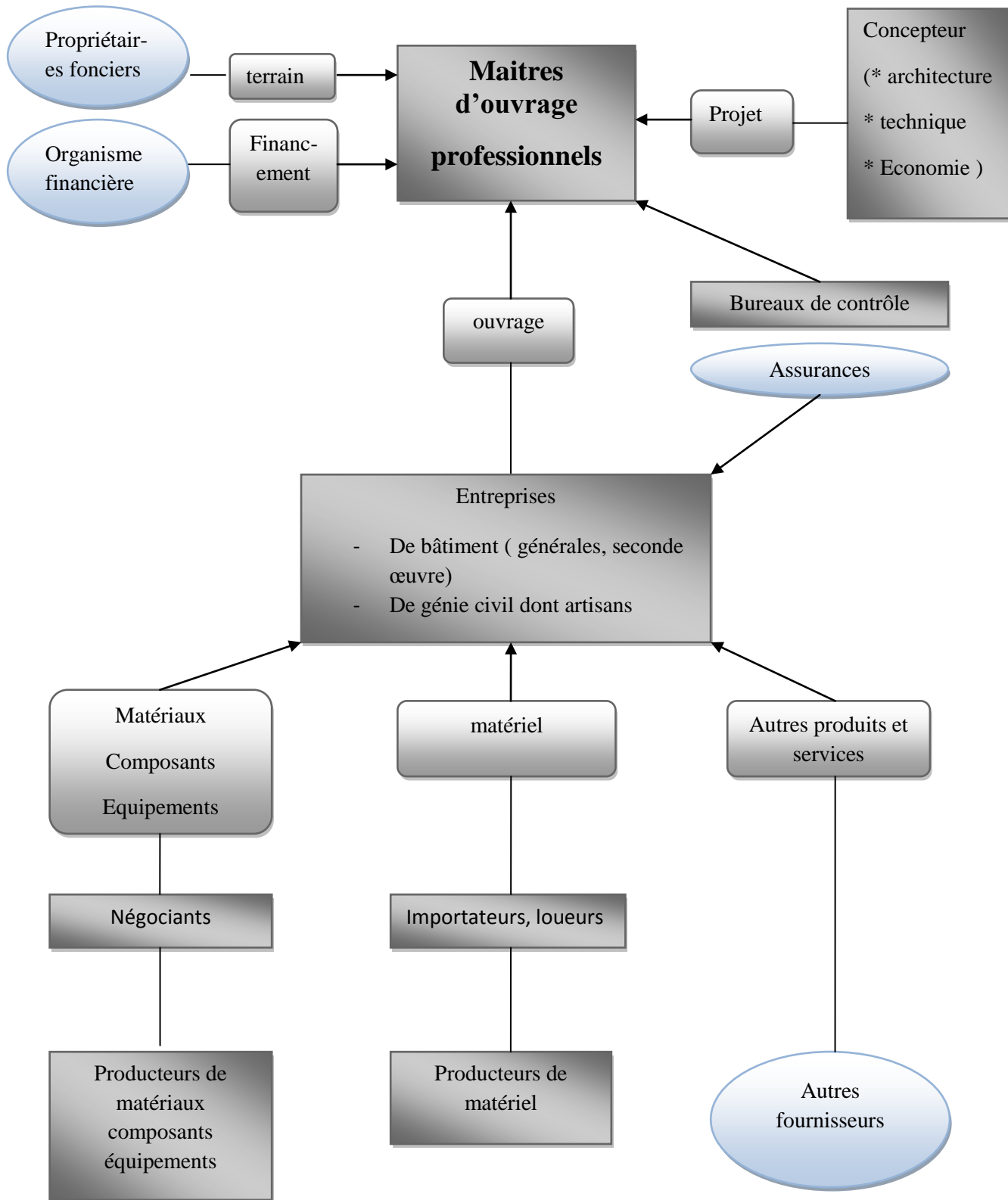
17 - Zentar M. *L'Etat fixera les marges de vente du ciment*, <http://www.djazairess.com>

7 - الجرائد


1 - Nora Boudedja, *Quel code pour les marchés publics ?*, Elwatan économie, n. 307, du 14 au 20 novembre 2011, p. 3.

الملاحق

Annexe 01 : La filière construction



Source : Carassus, *op.cit.*, p. 27.

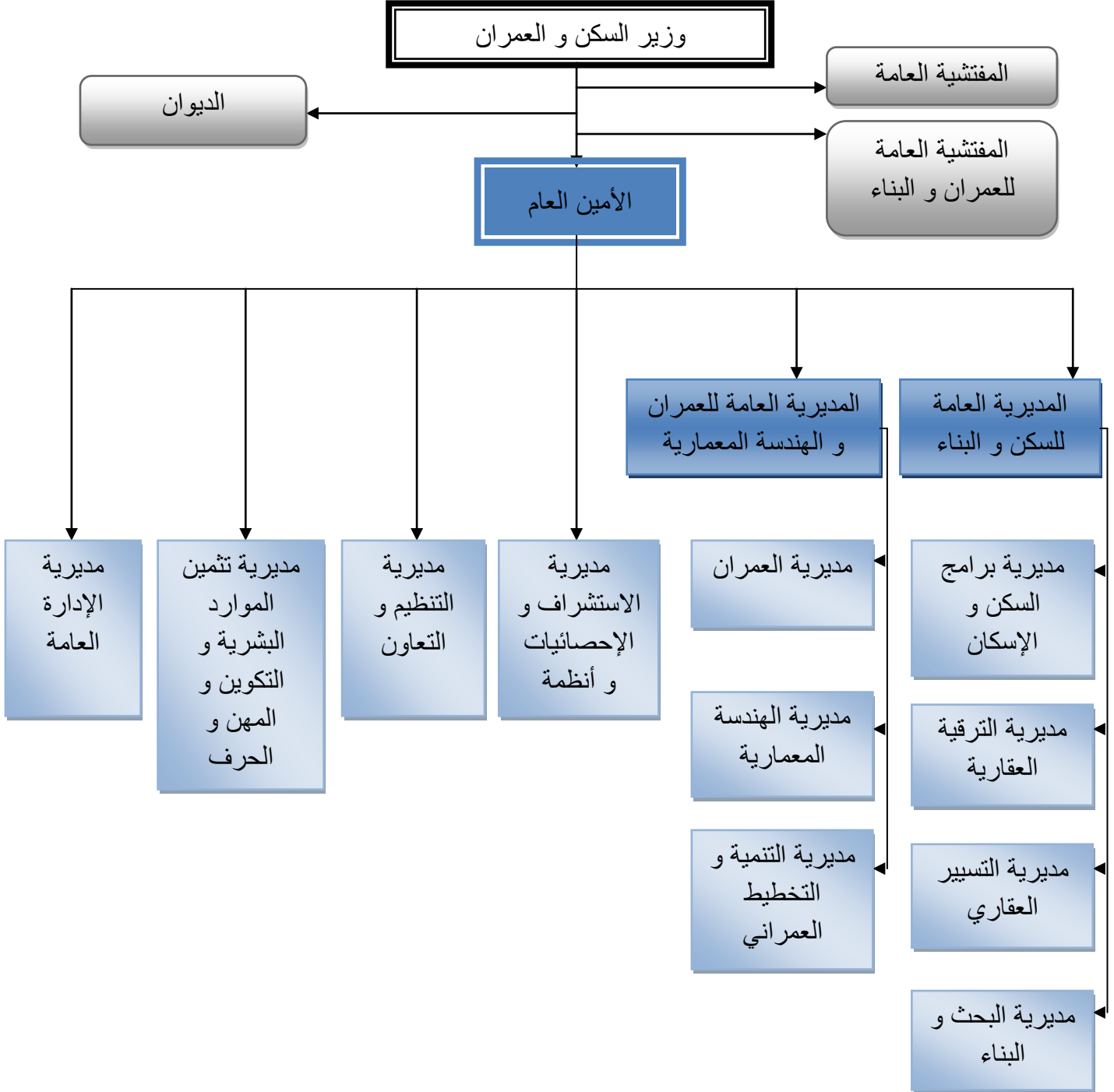
 Intervenants participant à la filière mais n'en faisant pas partie.

الملحق 02: الكثافة السكانية الحضرية (الأعوام 2000-2025)

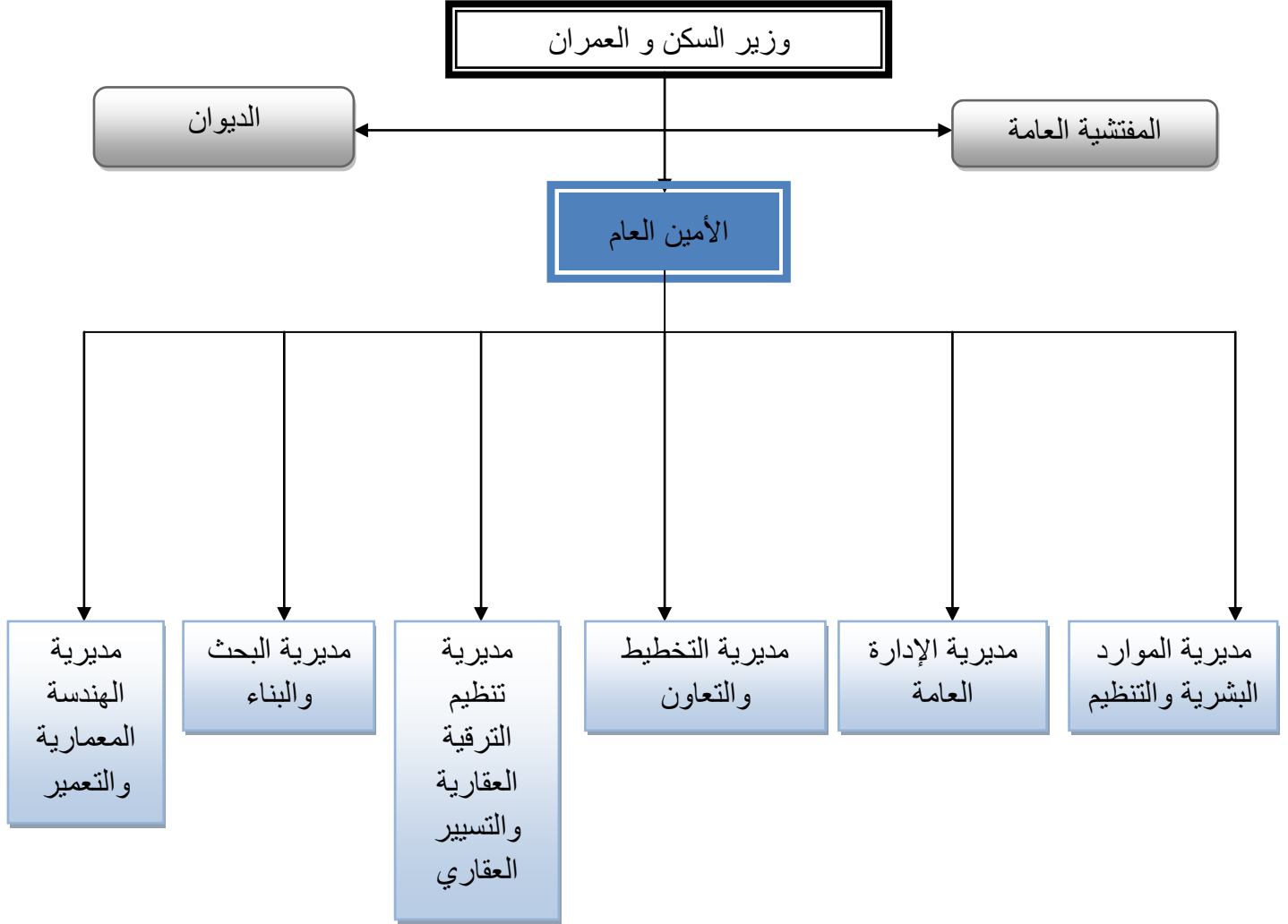
المنطقة	نسبة سكان الحضر (%)						
	العالم	إفريقيا	آسيا	أوروبا	أمريكا الشمالية	آسيا الوسطى	أمريكا الجنوبية
ساحلية	2000	12	59	83	85	87	81
	2025	73	70	87	89	90	92
ساحلية منخفضة	2000	10	56	80	82	79	82
	2025	71	68	85	86	83	90
زراعية	2000	38	42	70	75	17	17
	2025	48	55	75	81	72	80
جافة	2000	40	40	66	78	49	61
	2025	51	51	70	84	60	75
حرجية	2000	21	28	53	64	36	53
	2025	31	41	59	72	40	68
مياه داخلية	2000	51	47	78	84	77	71
	2025	62	58	82	88	80	83
جبال	2000	21	27	46	50	11	54
	2025	30	40	53	60	13	67
متوسط الفارة	2000	36	42	69	74	66	66
	2025	47	55	75	80	70	78

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام 2011: المدن وظاهرة تغير المناخ، توجهات السياسات العامة 2011، <http://www.unhabitat.org/grhs/2011> (تمت زيارة الموقع في 2011/03/15). ص.2.

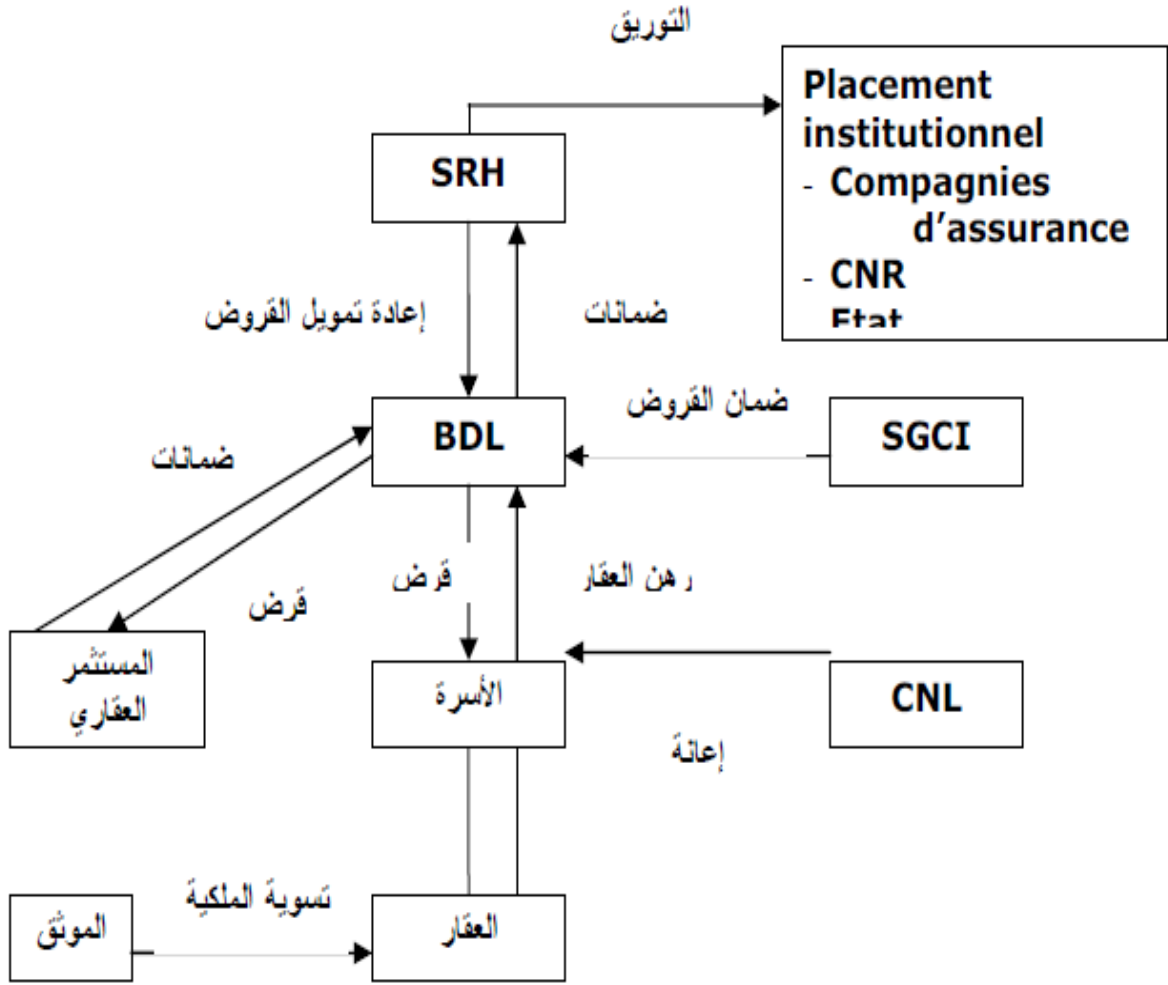
الملحق 03: تنظيم لإدارة المركزية في وزارة السكن و العمران حسب المرسوم التنفيذي
189-08 المؤرخ في 2008/07/01.



الملحق 04: التنظيمي للإدارة المركزية في وزارة السكن و العمران حسب المرسوم
التنفيذي 177-92 المؤرخ في 1992/05/04



الملحق 05: عملية إعادة التمويل الرهني في الجزائر



المصدر: طالب، غوفي، مرجع سابق، ص ص. 3-31 (ص20).

الملاحق

الملحق 06: تطور عدد مؤسسات البناء المؤهلة من 1 إلى 9 حسب الولايات في الفترة 2005-2009

الرقم	الولايات	العدد في 2004/12/31	العدد في 2009/12/31	الفرق	التطور 2009/2005
01	أدرار	426	648	222	%52
02	الشلف	389	611	222	%57
03	الأغواط	422	595	173	%41
04	أم البواقي	444	557	113	%25
05	باتنة	608	910	302	%50
06	بجاية	430	1186	756	%176
07	بسكرة	453	783	330	%73
08	بشار	717	555	162-	%23-
09	البلدية	486	461	7-	%1-
10	البويرة	114	394	280	%246
11	تمنراست	233	506	273	%117
12	تيسة	692	607	85-	%12-
13	تلمسان	526	902	376	%71
14	تيارت	321	414	93	%29
15	تيزي وزو	614	1675	1061	%173
16	الجزائر	1029	1070	41	%4
17	الجلفة	981	794	113	%17
18	جيجل	390	914	524	%134
19	سطيف	837	1477	640	%76
20	سعيدة	607	474	133-	%22-
21	سكيكدة	324	850	526	%162
22	سيدي بلعباس	421	799	378	%90
23	عنابة	583	702	119	%20
24	قائمة	357	831	474	%133
25	قسنطينة	666	862	226	%34
26	المدية	534	827	293	%55
27	مستغانم	352	502	150	%43
28	مسيلة	1061	684	377-	%36-
29	معسكر	309	280	29-	%9-
30	ورقلة	489	856	367	%75
31	وهران	824	893	69	%8
32	البيض	201	198	3-	%1-
33	إليزي	99	145	46	%46
34	برج بوعرييج	608	1044	436	%72
35	بومرداس	239	474	235	%98
36	الطارف	210	391	181	%86
37	تندوف	81	127	46	%57
38	تيسمسيلت	298	214	84-	%28-
39	الواد	712	453	259-	%36-
40	خنشلة	614	691	77	%13
41	سوق أهراس	379	768	389	%103
42	تبياسة	250	289	39	%16
43	ميلة	493	869	376	%76
44	عين دقلة	450	652	202	%45
45	نعامة	650	359	291-	%45-
46	عين تموشنت	86	219	133	%155
47	غرداية	352	658	306	%87
48	غليزان	351	630	279	%79
	المجموع	22394	31830	9436	%42

المصدر: وزارة السكن والعمران.

الملحق 07: توزيع مؤسسات البناء المؤهلة من 1 إلى 9 حسب الولايات في 2009

الرقم	الولايات	1	2	3	4	5	6	7	8	9	المجموع
01	أدرار	402	167	63	15	1	0	0	0	0	648
02	الشلف	223	232	118	29	7	1	0	1	0	611
03	الأغواط	358	198	30	9	0	0	0	0	0	595
04	أم البواقي	336	196	18	3	3	0	1	0	0	557
05	باتنة	270	521	88	26	2	1	2	0	0	910
06	بجاية	943	150	61	9	20	2	1	0	0	1186
07	بسكرة	496	201	76	8	1	0	1	0	0	783
08	بشار	338	167	41	7	1	1	0	0	0	555
09	البلدية	138	280	33	4	2	1	0	2	1	461
10	البويرة	279	56	41	11	7	0	0	0	0	394
11	تمنراست	314	99	56	36	0	1	0	0	0	506
12	تبسة	179	357	59	11	0	1	0	0	0	607
13	تلمسان	616	214	59	11	1	1	0	0	0	902
14	تيارت	225	84	79	25	1	0	0	0	0	414
15	تيزي وزو	1549	106	10	1	4	5	0	0	0	1675
16	الجزائر	340	425	159	41	55	21	12	9	8	1070
17	الجلفة	435	292	51	15	1	0	0	0	0	794
18	جيجل	4	686	189	34	0	1	0	0	0	914
19	سطيف	752	501	159	45	18	1	1	0	0	1477
20	سعيدة	223	215	28	7	1	0	0	0	0	474
21	سكيكدة	689	134	21	4	1	0	1	0	0	850
22	س. بلعباس	452	280	44	13	4	4	1	1	0	799
23	عنابة	485	155	45	13	2	0	0	1	1	702
24	قالمة	538	184	71	37	1	0	0	0	0	831
25	قسنطينة	520	283	66	10	9	2	1	1	0	892
26	المدية	197	514	99	15	0	2	0	0	0	827
27	مستغانم	366	118	15	3	0	0	0	0	0	502
28	مسيلة	414	254	12	3	1	0	0	0	0	684
29	معسكر	121	129	26	3	1	0	0	0	0	280
30	ورقلة	453	283	77	26	13	2	1	1	0	856
31	وهران	398	334	99	48	6	2	2	3	1	893
32	البيض	106	77	12	3	0	0	0	0	0	198
33	إليزي	79	48	14	4	0	0	0	0	0	145
34	ب. بوعرييج	542	320	134	43	2	1	2	0	0	1044
35	بومرداس	140	250	70	11	3	0	0	0	0	474
36	الطارف	321	49	17	4	0	0	0	0	0	391
37	تندوف	66	48	10	2	1	0	0	0	0	127
38	تيسمسيلت	66	48	10	2	1	0	0	0	0	127
39	الواد	260	125	35	3	3	0	0	0	0	453
40	خنشلة	413	207	57	12	0	0	2	0	0	691
41	سوق أهراس	294	245	24	204	1	0	0	0	0	768
42	تبيازة	117	150	19	1	1	1	0	0	0	289
43	ميلة	401	335	95	30	8	0	0	0	0	869
44	عين دقلة	411	206	25	6	3	1	0	0	0	652
45	نعامة	193	135	29	2	0	0	0	0	0	359
46	ع. تموشنت	134	51	27	7	0	0	0	0	0	219
47	غرداية	404	183	56	13	2	0	0	0	0	658
48	غليزان	354	182	84	8	2	0	0	0	0	630
	المجموع	17414	10510	2729	878	189	52	28	19	11	31830

المصدر: وزارة السكن والعمران.

الملحق 08: جدول تصنيف المؤسسات أو مجموعات المؤسسات

التصنيف		شهادة إدارية لصاحب المشروع				رقم الأعمال 10 ³ (رع)				رأس المال الاجتماعي 10 ³ (ر.ج)				قيمة الوسائل المادية 10 ³ (ق.م)				عدد الإطارات التقنية (إ.ت)				العدد الإجمالي للعمال (ع)			
الطبقة	النقطة الإجمالية (ن.ط)	م6	ش ص م	م ت 6	ش ص م	م5	ر ع	م ت 5	رع 10 ³	م4	ر ج	م ت 4	ر ج 10 ³	م3	ق م	م ت 3	ق.م 10 ³	م2	إ.ت 2	م ت 2	إ.ت %	م1	ع	م ت 1	ع
1	5.5 > ن 5.5 ≤ ن	1.0	1	1	أ	1.5	1	1.5	رع ≥ 6000	1.0	1	1	رع ≥ 100	1.0	1	1	ق.م ≥ 10000	1.0	1	1	%10	1.0	1	1	من 1 إلى 10
2	5.5 > ن 11.7 ≥ ن	1.5	1	1.5	ب	3.0	2	1.5	رع ≥ 6000 24000 ≥ رع	3.0	2	1.5	رع > 100 500 ≥ رع	2.0	2	1	ق.م ≥ 10000 20000 ≥ ق.م	1.1	1	1.1	%11	2.0	2	1	من 11 إلى 20
3	11.7 > ن 18.6 ≥ ن	1.5	1	1.5	ب	4.5	3	1.5	رع > 24000 120000 ≥ رع	6.0	3	2	رع > 500 1000 ≥ رع	3.0	3	1	ق.م ≥ 20000 40000 ≥ ق.م	1.2	1	1.2	%12	3.0	3	1	من 21 إلى 50
4	18.6 > ن 21.2 ≥ ن	2.0	1	2	ج	6.0	4	1.5	> 60000 رع ≥ 120000	4.0	4	1	> 1000 رع ≥ 2000	4.0	4	1	ق.م > 40000 80000 ≥ ق.م	1.3	1	1.3	من 13% إلى 15%	4.0	4	1	من 51 إلى 100
5	21.2 > ن 31.0 ≥ ن	2.0	1	2	ج	7.5	5	1.5	> 12000 رع ≥ 360000	6.0	5	1.2	> 2000 رع ≥ 5000	7.5	5	1.5	ق.م > 80000 150000 ≥ ق.م	1.6	1	1.6	%16	5.0	5	1	من 101 إلى 300
6	31.0 > ن 39.1 ≥ ن	2.5	1	2.5	د	9.0	6	1.5	> 360000 رع ≥ 720000	8.4	6	1.4	> 5000 رع ≥ 10000	9.0	6	1.5	> 160000 ق.م ≥ 320000	1.7	1	1.7	%17	6.0	6	1	من 301 إلى 500
7	39.1 > ن 47.3 ≥ ن	2.5	1	2.5	د	10.5	7	1.5	> 720000 رع ≥ 1200000	11.2	7	1.6	> 10000 رع ≥ 20000	10.5	7	1.5	> 320000 ق.م ≥ 640000	1.8	1	1.8	%18	7.0	7	1	من 601 إلى 1000
8	47.3 > ن 56.6 ≥ ن	3	1	3	ح	12.0	8	1.5	> 1200000 رع ≥ 2400000	14.4	8	1.8	> 20000 رع ≥ 40000	12.0	8	1.5	> 640000 ق.م ≥ 1280000	1.9	1	1.9	%19	8.0	8	1	من 1001 إلى 2000
9	56.6 > ن 66.6 ≥ ن	3.0	1	3	ح	13.5	9	1.5	> 2400000 رع	18.0	9	2	> 40000 رع	13.5	9	1.5	> 1280000 ق.م	2.0	1	2	%20	9.0	9	1	ما فوق 2000