

Congrès AFSP 2009

Section thématique 49

Une science politique camérale : pratiques et contraintes du champ politologique au Maghreb Axe 2

**Stéphane Cartier (CNRS, LGIT Grenoble)
scartier@ujf-grenoble.fr**

Algérie : la chambre noire de l'action publique à la lumière des efforts de sécurité sismique dans l'urbanisme

A quels critères évaluer les politiques publiques en Algérie ?

En Algérie, les politiques publiques constituent une chambre noire. Rares sont les analyses contemporaines en sciences politiques qui puissent fournir des explications sans recourir aux suppositions ou aux dénonciations approximatives. La première difficulté pour contribuer à une analyse fondée, même critique, des politiques publiques est la lacune de données, chiffrées ou textuelles, fiables et accessibles. Alors que les pouvoirs publics algériens tentent d'opérer des remises à jour de leurs données statistiques de base, par exemple en opérant en 2008 le recensement général de la population, par nécessité pratique, nombre de critères d'analyse sont caduques, par exemple la place accordée à la production industrielle dans l'évaluation économique dans une société désormais structurée par le négoce. Soucieux de disposer d'indicateurs fiables, les pouvoirs publics multiplient les requêtes et analyses commandées à des bureaux d'études étrangers sans pouvoir en fait garantir la fiabilité des informations ou leur pertinence au-delà des bureaux des ministères commanditaires. Sur le registre de l'analyse politique du fonctionnement du pouvoir, les commentateurs médiatiques témoignent d'une perplexité totale face aux paradoxes constants des discours et à l'opacité du fonctionnement politique réel. Cette absence de données fiables et disponibles laisse peu de place entre la surabondance d'interprétations individuelles provisoires, une lecture structuraliste des nécessités économiques et martiales liées à l'accaparement de la rente pétrolière et un décryptage méticuleux des observations empiriques.

A défaut de bénéficier de clefs de compréhension ajustées à la réalité paradoxale de l'Algérie contemporaine, l'analyse doit composer avec différentes ressources (observations, documents, entretiens, réunions) pour donner du sens aux politiques publiques contemporaines. Analyser les modalités d'organisation publique pour résoudre un problème technique offre un fil d'Ariane stable dans un labyrinthe aux multiples impasses. La question de la sécurité parasismique constitue un enjeu représentatif pour comprendre comment s'effectue une politique d'adaptation urbaine aux risques naturels. Par son origine naturelle externe, le mouvement sismique permet un accord unanime sur le principe d'une protection des populations, sans toutefois éviter les dissensions sur les solutions pour garantir la sécurité. Sous des apparences techniques, les modalités de protection révèlent des options politiques fondamentales, une répartition des responsabilités, une multitude d'enjeux et d'intérêts divergents et, surtout, un écart inavouable entre les règles et leur application. Récurrente autour de la Méditerranée, la catastrophe sismique est une épreuve impitoyable de vérité. Elle révèle tous les défauts des constructions et les défaillances des contrôleurs publics. Techniquement très difficile à garantir, la sécurité sismique suppose une coordination forte de l'ensemble de la filière économique du bâtiment et nécessite un encadrement public rigoureux de l'urbanisme.

Le défaut des ambitions providentielles

Eclairer les processus de décision au regard des actions engagées permet de diagnostiquer une conciliation difficile entre planification Potemkine et bricolage spontané avec la réalité, tant matérielle que sociale. Prises entre annonces gouvernementales généreuses, plans administratifs optimistes, moyens financiers et techniques lacunaires et scepticisme populaire constant, les politiques publiques peinent à traduire en faits les vœux des dirigeants. La politique de logement offre l'exemple d'une difficulté constante à réaliser les objectifs, surtout après avoir prétendu que le socialisme logerait chaque famille de manière providentielle, puis avoir fixé un Plan quinquennal d'1 Million de Logements (2005-2009), sans satisfaire les besoins pratiques et les espoirs d'une population désabusée mais aux exigences croissantes. Engagée dans une phase de transition démographique, économique et sociale, la société algérienne espère et résiste aux propositions d'un Etat fort de ses moyens financiers mais pauvre de sa légitimité politique (émeutes, désaveu critique, indifférence, défiance, corruption, sabotages, micro-anarchie quotidienne, fuite des Haragas, terrorisme). La croissance quantitative et qualitative des besoins, par exemple en nombre et surface des logements, génère une revendication infinie mais aussi une lutte constante pour accéder au logement. Dans ce marché de la pénurie, contourner les règles devient une nécessité pratique pour obtenir dans des meilleurs délais l'accès à une parcelle foncière, un toit ou à un bien monnayable. Très organisée par l'Etat, la politique du logement suscite une myriade de jeux interpersonnels pour satisfaire des intérêts privés concurrents, dont la nécessité fondamentale d'abriter sa famille, qui provoquent des dysfonctionnements coûteux, comme la corruption, ou fatals, comme le collapse sismique lié aux malfaçons. Légitimes mais insatiables, les exigences populaires suscitent des politiques publiques d'urgence, sources de déperdition d'énergie financière et humaine. Plus que les sanctions judiciaires des corruptions et autres collusions, cette politique est toujours mise en défaut par les émeutes populaires des mal-logés et les nombreuses catastrophes collectives. Malgré l'engagement politique, administratif et professionnel de nombreux acteurs, le manque de reconnaissance isole les efforts individuels sans mobilisation collective autour d'objectifs partagés. Faute de coordination, les personnes motivées par la création de logements sûrs ne peuvent résister à la concurrence des pressions administratives, à la violence des fraudes et à la pauvreté des connaissances techniques disponibles. Lors de l'élaboration, de la réalisation, du contrôle ou de l'attribution des logements, parvenir à respecter et à faire respecter des règles d'administration et de rigueur technique est une gageure usante, qui condamne souvent à la dépression, au repli sur soi ou à la démission.

Construire un urbanisme d'urgence

Globalement, l'urbanisme offre le contraste entre volontarisme politique et difficultés techniques à transformer les conditions réelles de logement. Satisfaire les ambitions politiques édictées dans le Plan 1 Million de Logements nécessite le sacrifice de zones agricoles non aedificandi, de la qualité des logements, de la maîtrise de l'équilibre budgétaire, des codes des marchés, de la sécurité technique, somme toute de l'esthétique superflue. Soumises à une vétusté précoce, les constructions offrent rapidement l'apparence d'une déshérence sociale et urbaine renforcée par l'envahissement aberrant des déchets ménagers. Entre écroulement des centres urbains vétustes et édification de grands ensembles bétonnés, la sécurité parasismique témoigne de l'incohérence administrative. Le collapse de villes anciennes ou nouvelles interroge l'application des règles parasismiques dans l'aménagement du territoire et la construction. Malgré une politique parasismique précoce, l'Algérie peine à valoriser son expérience scientifique dans des constructions fiables. Héritière d'une « technocratie sans technologie » (Glasman D., Kremer J. : 1978), l'administration algérienne contrôle difficilement l'anarchie des pratiques professionnelles. La planification urbaine témoigne d'emblée de cette incohérence puisque l'aménagement s'effectue en dépit du territoire sans attention aux oueds inondables ni aux glissements de terrains inévitables. Parmi la myriade de sinistres des pluies hivernales, évoquer la catastrophe de Ghardaia ou les difficultés à construire une ville nouvelle exemplaire sur les collines de Sidi Abdallah ne témoigne que des pathologies les plus manifestes de l'aménagement du territoire.

Plus sournoise, l'exposition au risque sismique est officiellement l'objet d'une attention vigilante du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme depuis la création du Centre de Génie Parasismique et le

renforcement des compétences des Centres Techniques de Contrôle suite à la catastrophe d'El Asnam en 1980. Suite à la catastrophe de 2003 à Boumerdès-Zemmouri, le législateur a ajouté une obligation de micro-zonage sismique de toutes les zones urbanisables du littoral septentrional à l'arsenal des codes prévus par le Règlement Parasismique Algérien. Cette disposition est d'autant plus urgente que le Plan 1 Million de Logements prévoit la construction de villes nouvelles soit par extension massive des agglomérations, soit ex nihilo, donc sans archives sismiques. Nécessaires pour calibrer les dispositifs techniques des constructions parasismiques, ces études supposent cependant une connaissance géologique préalable des zones et, surtout, des bureaux d'études compétents et disponibles. Or, si l'obligation a été soudainement édictée, ni les financements, ni les délais nécessaires aux études n'ont été envisagés. Plus inquiétant, personne n'a reconnu la rareté des compétences nationales (voire internationales) disponibles, puisque seul le Centre de Génie Parasismique peut envisager de former des effectifs pour réaliser ces études. Malheureusement, les tâtonnements de recherche et développement provoquent un délai de définition des objectifs, des critères, des méthodes, des formations contradictoires avec la diligence souhaitée par le pouvoir politique et encouragée par la convergence d'intérêts pratiques. Pour une fois en Algérie, la réalisation des objectifs politiques a été trop rapide pour garantir une définition spécifique des paramètres parasismiques au regard des contraintes géologiques microlocales. Ni les maîtres d'ouvrages, ni les maîtres d'œuvre et encore moins les instances publiques locales, municipales ou préfectorales, ne sont en mesure de fournir des indications scientifiques sur les conditions sismiques locales. Faute de microzonages locaux, les acteurs s'en tiennent à l'application optimiste des règles forfaitaires prévues dans le Règlement Parasismique Algérien revu par une commission technique et administrative en 2003, soumis à leur sagacité professionnelle et à la compréhension administrative.

Quelles mesures pour contrôler le plan et le chantier ?

Esquivées les difficultés de l'aménagement parasismique du territoire, reste à contrôler la réalisation des édifices. De manière universelle, l'application des codes parasismiques suppose une efficacité du contrôle lors de la conception et lors de la réalisation. A ce titre, plusieurs validations et des inspections de chantier sont nécessaires. En Algérie, l'organisation de ce contrôle repose sur les Centres Techniques de Contrôle, créés par le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme pour garantir la sécurité technique des ouvrages publics et des logements collectifs. L'héritage socialiste des grands plans d'urbanisme collectif et public, régis par les administrations depuis la conception jusqu'à la gestion immobilière et locative à travers les OPGI (Offices de Promotion et de Gestion Immobilière) fait de l'Etat Providence, l'acteur structurant du marché. Dans ce cadre, la création de bureaux de contrôle publics tente de répondre aux difficultés de qualité technique par une organisation dotée d'ingénieurs compétents. Le Plan Quinquennal 1 Million de Logement perpétue cet investissement public providentiel, mais les innombrables difficultés de l'organisation étatique de la fourniture de logements conduisent à privilégier une politique d'investissement mixte où l'Etat offre des commandes aux prestataires privés, voire encourage progressivement la constitution de promoteurs privés. Cette libéralisation économique s'inscrit dans la volonté de satisfaire les critères de l'Organisation Mondiale du Commerce en vue d'une éventuelle adhésion. Dans cette perspective, les bureaux de contrôle techniques (CTC) sont placés sous la tutelle financière d'une holding, dont la mise en bourse est même envisagée, avec la séparation des bureaux régionaux qui deviennent progressivement de prestataires de services concurrents chargés de certifier la sécurité des constructions. Inspirée de l'organisation européenne, cette transformation progressive en bureaux privés correspond à la délégation de la sécurité à des instances professionnelles sectorielles capables de signaler les défauts au maître d'ouvrage et de refuser les garanties exigées par les administrations. Mais menée rapidement, elle laisse de nombreux cadres, ingénieurs et partenaires administratifs dans l'ambiguïté. Faute de culture professionnelle libérale, les connexions entre ingénieurs, administrations et contrôleurs continuent de prévaloir sur la séparation rigoureuse des rôles. Un conseil amical est si spontanément offert entre anciens collègues ... Le séisme catastrophique de 2003 frappe de plein fouet cette réorganisation. Ebranlé par l'ampleur des dégâts, l'Etat ex-providentiel cherche à reprendre le contrôle de la situation et des jeux troubles sur la construction. Le premier recours est de convoquer les ingénieurs des bureaux de contrôle pour les envoyer effectuer des missions post-sismiques d'estimation des dégâts et des travaux nécessaires à la sécurité des populations éprouvées. L'élan professionnel et humain des ingénieurs contribue à cette mobilisation spontanée. L'organisation des

inspections et le retour des informations s'opèrent laborieusement, dans des conditions difficiles et peu gratifiantes, jusqu'à ce que la menace du procès post-sismique bloque les relations de confiance. En effet, en mettant en examen des membres des bureaux de contrôle, en perquisitionnant dans les archives, en mettant sous séquestre des analyses, la justice rompt les relations de confiance entre professionnels sous la tutelle du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme. Brutalement, la question du statut des bureaux de contrôle est réimposée non plus pour l'avenir mais pour justifier l'organisation passée. Outre les dangers des missions de contrôle sur chantier durant la période terroriste, tous les acteurs doivent pouvoir répondre d'accusations d'arrangements avec la sécurité, qui vont de la difficulté scientifique à la corruption en passant par des habitudes de travail « partenariales ». Après plusieurs mois de déclarations paradoxales, le choix d'inscrire les CTC dans une logique de responsabilité professionnelle libérale ou dans une logique de contrôle réglementaire étatique semble avoir été repoussé au profit d'un pragmatisme fait d'autonomie opérationnelle des bureaux, de responsabilité des contrôleurs, mais de tutelle ministérielle constante.

Maîtriser le trucage des compétences

Les enjeux économiques et sociaux des politiques d'urbanisme imposent de s'interroger sur les décisions stratégiques de l'Etat pour satisfaire rapidement les besoins de logements et favoriser le redémarrage d'un secteur économique moteur de croissance et d'emploi. Sans préciser par le menu le détail des enjeux et réglementations concernées, il est utile de marquer les principales options affichées par les instances gouvernementales suite au séisme de 2003. La condamnation verbale des entreprises « brouettes » est une réaction unanime spontanée et populaire, y compris dans les instances officielles. Il s'agit d'identifier le principal coupable de la vulnérabilité catastrophique des constructions récentes, postérieures aux codes parasismiques. Reste que si d'innombrables entreprises informelles et incompetentes ont œuvré pour construire les villas privées, voire les immeubles de copropriétés coopératives, leur implication et leur contrôle posent plus de questions pour les grands ensembles collectifs publics. Bouc émissaire évident, les entreprises incompetentes n'ont cependant pas construit les cités tragiques de Régahia (un quart des morts du séisme concentré dans le collapse d'une seule tour) ni celles de la ville nouvelle de Boumerdès. De plus, même incompetentes et improvisées au gré des opportunités, ces entreprises « brouettes » réalisaient des projets dont la conception architecturale pouvait être contrôlée ... s'il n'y avait pas eu tant de fraudes sur l'octroi des permis de construire ... Désignées comme coupable évident, elles sont cependant peu citées lors du procès post-sismique exemplaire de 2007 à Boumerdès, où, au contraire, les opérateurs étatiques se retrouvent sur la sellette (Cartier, 2009). Par contre, les nombreuses fraudes additionnées dans l'utilisation de matériaux défectueux ou la triche sur les quantités conduisent à une dénonciation récurrente de leur concurrence déloyale, de leur perturbation de l'économie nationale et du danger qu'elles génèrent pour les habitants. En conséquence, dès 2003, le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme multiplie les déclarations résolues pour éliminer ces entreprises par un surcroît d'exigences techniques, financières, techniques et surtout technologiques à travers la présence d'ingénieurs diplômés dans l'encadrement technique. Les ruses développées pour s'adapter à ces contraintes supplémentaires sont à la mesure des profits espérés de ce marché florissant en plein boum immobilier, où offre et demande s'organisent à travers le Plan 1 Million de Logements. Nul besoin de préciser les jeux professionnels et administratifs qui vont du recrutement factice d'ingénieurs à des jeux d'écriture en passant par de la corruption invisible mais évidente. Reste que jusqu'en juin 2009, la volonté du Ministère de l'Habitat pour parvenir à réguler est intacte, ce qui témoigne d'une difficulté à vaincre l'hydre... d'autant plus compréhensible qu'il dispose de peu de compétences pour intervenir dans l'administration des entreprises, qui relèvent du registre du commerce, donc des Ministères du Commerce et de l'Industrie. Même en gouvernant par décrets, sans se préoccuper ni du parlement ni des lobbies professionnels, l'application du contrôle professionnel suppose une collégialité ministérielle et administrative sous l'autorité d'une tutelle présidentielle omnipotente ...

Disqualifier l'apprentissage technologique

Dans l'urgence sociale et électorale du Plan 1 Million de Logement 2005-2009, la principale solution pour éliminer l'incompétence des entreprises nationales est de recourir à l'importation clefs en main des

capacités et compétences chinoises pour opérer des projets dans des délais époustouflants. Incontournables dans la transformation radicale du paysage urbain algérien (et africain), les entreprises chinoises disposent d'une main d'œuvre intégrale, depuis les architectes jusqu'aux manutentionnaires. Leur organisation laborieuse mais industrielle satisfait généralement les critères de qualité et les délais tout en rassurant le personnel politique et la population dans le désespoir immobilier. Outre sa facture nationale payée par la manne pétrolière, cette importation intégrale de main d'œuvre a un coût dans le maintien d'un chômage outrageant et dans la disqualification définitive des dernières entreprises algériennes. Dans un pays où trouver un maçon et un plombier de moins de soixante ans compétents relève du miracle, mais qui exporte ses urbanistes et architectes désespérés de l'économie nationale par promotions entières, l'importation intégrale de main d'œuvre voue les déclarations sur le transfert de technologies aux vœux pieux électoraux. La rupture professionnelle dénie toute capacité de formation technique aux jeunes générations condamnées à l'attente chômée de logements nuptiaux ... Le spectre des émeutes et des tentations politiques extrémistes conduit à acheter au prix fort la paix sociale aux dépens des générations suivantes. Mais le secret des décisions politiques couvre certainement d'autres intérêts que ceux de la jeunesse oisive et désespérée.

Discréditer la légitimité institutionnelle

Faute de sources fiables et parmi les paradoxes assumés des déclarations publiques, les fonctions d'arbitrage public sont difficiles à décrypter tant sur les grandes orientations stratégiques de la politique de l'habitat que sur l'application locale des résolutions ministérielles. A ce titre, dans le maquis de la multitude de formules immobilières proposées au fil des urgences, des réformes libérales et des intérêts de quelques acteurs, l'exemple des jeux sur les listes d'attente et d'attribution mériterait des analyses minutieuses que ni les juges, ni les administrations, ni les principaux concernés n'arrivent à effectuer. Cependant, lorsque les tricheries et les fraudes immobilières deviennent trop visibles et insupportables, l'intervention administrative est salutaire pour éviter le saccage général par les émeutiers. Pour remettre de l'ordre, l'autorité publique oscille cependant entre deux grands principes : l'idéal de justice sociale hérité du socialisme qui oblige l'Etat Providence à loger ses citoyens et la justice libérale qui admet une concurrence dans l'accès au logement. Sur le terrain, concilier ces deux principes conduit soit à favoriser l'inscription sur des listes hypothétiques de bénéficiaires procrastinés, puis à manipuler les listes d'élus selon les pressions locales, soit à déclencher des investissements optimistes ou spéculatifs dans des programmes d'achats sur plan souvent opaques. In fine reste souvent le problème de l'organisation de la distribution équitable des logements, source de tant de conflits que des cités entières restent sans occupants durant des années faute de résoudre l'équation. Pour sortir de ces nombreuses situations aberrantes, l'administration préfectorale doit souvent s'impliquer de force malgré les prérogatives officielles des municipalités ou des promoteurs immobiliers.

Le témoignage critique des sciences sociales, souffle ultime de la paix sociale ?

A travers ces exemples généraux, il est possible de comprendre que les entraves à une saine politique du logement correspondent à la conjugaison de facteurs nationaux et locaux, publics et privés. Garantir l'accès à un logement et la fiabilité parasismique des investissements est un défi quotidien pour tous les acteurs du secteur, tant publics que privés. Résister aux pressions et opportunités diverses, dont le simple octroi rapide d'un logement, appelle une force morale exceptionnelle et une sécurité personnelle et financière solide. En sous-payant ses contrôleurs et ingénieurs, l'Etat fragilise directement leur probité et les expose à toutes les pressions. La maîtrise d'une politique publique s'inscrit dans un contexte institutionnel où ni les déclarations électorales ni la quantité facturée d'une politique coûteuse en compétences ne peuvent masquer les incohérences d'un décor Potemkine qui laisse le peuple insatisfait.

L'effort constructif doit s'accompagner d'un effort intellectuel pour accepter l'analyse rigoureuse des politiques publiques dépourvue d'ambitions électorales ou d'intérêts mercantiles. La neutralité des avis d'ingénieurs doit prévaloir sur les conditions de réalisation des programmes techniques. De même, reconnaître aux sciences sociales une légitimité scientifique permettrait de bénéficier de leur engagement civique sans les restreindre à une opposition médiatique stérile ou aux arrangements des cabinets de

consultance. La réconciliation entre connaissances scientifiques et politiques techniques suppose une tolérance à la critique intellectuelle et une volonté de réinscrire les sciences sociales au cœur de la société. Coïncées entre critique de l'autocratie, consultance mercantile et académisme forcé, les sciences sociales algériennes et leurs partenaires revendiquent parfois l'espoir d'être un tant soit peu ... instrumentalisées. Participer au développement économique et social de la jeune nation algérienne reste une motivation scientifique et civique partagée par la majeure partie de la jeunesse étudiante. A ce titre, les sciences sociales peuvent offrir du sens pour réaliser les objectifs, mêmes technocratiques, des politiques publiques afin de réconcilier société et Etat.

Cartier S. 2009 : « Justice pacificatrice ou violence judiciaire ? Juger la terre, les constructions, les constructeurs ou l'Etat ? Les défis naturels, juridiques et politiques du procès post-sismique de Boumerdès en Algérie », Communication congrès Association Française de Sociologie, Thème : Droit et violence, droit et pacification sociale, Paris.

Clastres P. : 1972 : La société contre l'Etat, Paris, Minuit, 186p.

Glasman D., Kremer J. : 1978 : Essai sur l'université et les cadres en Algérie, une technocratie sans technologie ? Paris, Editions du CNRS, 252p.

Hachemaoui M. : 2004 : « Clientélisme et corruption dans le système politique algérien (1999/2004) », Thèse de sciences politiques, IEP Paris.