

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CNES

Rapport

LA CONFIGURATION
DU FONCIER EN ALGERIE :

Une contrainte au développement économique

24^{ème} session plénière

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Rapport

LA CONFIGURATION
DU FONCIER EN ALGERIE :

Une contrainte au développement économique

24^{ème} session plénière

SOMMAIRE

PREAMBULE	01
INTRODUCTION	02

PREMIERE PARTIE

LE FONCIER EN ALGERIE : UNE SITUATION A LA FOIS COMPLEXE ET CONFUSE.....	07
1.1 Problématique générale.....	07
1.2 Principaux déterminants de la question foncière.....	13

DEUXIEME PARTIE

ETAT DES LIEUX DU SYSTEME FONCIER EN ALGERIE ..	52
2.1 Le foncier agricole.....	52
2. 2 Le foncier industriel	64
2.3 Le foncier touristique.....	85
2.4 Le foncier urbain	92

TROISIEME PARTIE

PRINCIPALES BASES DE REFERENCE ET DE POLITIQUE EN MATIERE DE FONCIER.....	109
3.1 Evaluation d'ensemble	109
3.2 Eléments d'une politique nationale du foncier	115
CONCLUSION GENERALE.....	126
ANNEXES	131

REMERCIEMENTS

Le Conseil National Economique et Social tient à adresser ses vifs remerciements à Messieurs les Directeurs Généraux :

- Des Domaines ,
- de l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement(ANDI),
- de l'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes(ANSEJ) ,

ainsi qu'à Messieurs les Membres Fondateurs des Sociétés de Gestion des Participations(SGP) /Zones Industrielles Centre, Est, Ouest et Sud , le Président de l'APC de la commune de Zéralda, les Directeurs Centraux et Conseillers représentants des Ministères de l'Habitat et de l'Urbanisme, de l'Agriculture et du Développement Rural , de Tourisme et de l'Intérieur et des Collectivités Locales, pour avoir répondu favorablement à l'invitation aux journées de "rencontre-débats" organisées par la Commission des Perspectives de Développement économique et Social, les 29, 30 et 31 mars 2004.

Le Conseil National Economique et Social tient à remercier également Messieurs le Secrétaire Général de l'Union National des Paysans Algériens(UNPA) et BENMOKHTAR Farid, pour leur disponibilité et leur contributions .

Le CNES remercie enfin les Secteurs et Organismes sollicités pour la documentation qu'ils ont bien voulu mettre à sa disposition et qui a rendu possible l'élaboration de ce rapport.

PREAMBULE

L'évocation des questions foncières a toujours constitué un aspect récurrent des différents dossiers traités par le CNES. La présente auto saisine lui offre, en prolongement de la communication relative au foncier agricole, l'opportunité de revenir avec insistance sur cette question cardinale.

La nécessité de la protection d'une ressource rare et non renouvelable devient vitale pour notre pays.

Le CNES a attiré l'attention des pouvoirs publics sur les multiples contraintes et dérives de la politique foncière dans sa globalité et qui devient de plus en plus un facteur de blocage au développement économique.

Il est vrai que la complexité d'un tel dossier ne fait aucun doute à partir du moment où il se trouve au carrefour de multiples déterminations et au centre d'enjeux considérables. Cette interdépendance de facteurs fait que la recherche de solutions appropriées et radicales reste une tâche des plus ardues.

Le foncier demeure un domaine complexe, régi par un grand nombre de textes et de multiples intervenants sans pouvoir de décision réel. L'enchevêtrement des législations, des attributions d'acteurs, des dispositifs de prise en charge ouverts à de multiples appétits, donne l'impression d'une situation des plus confuses. La prise en charge du patrimoine foncier, dans le cadre de différents dispositifs généraux et spécifiques, n'a pas été concluante et n'a pas réussi à endiguer le processus de dilapidation des terres.

La préférence accordée, depuis quelques temps, par les pouvoirs publics à la concession, présente un intérêt économique certain et constitue un enjeu important aussi bien pour la situation de transition actuelle que pour l'avenir.

Ce sont là quelques aspects qui justifient la présente auto-saisine. Son ambition est d'abord de mettre en évidence les principaux problèmes du foncier et d'offrir au débat social quelques perspectives de recentrage de la politique foncière.

INTRODUCTION

Le foncier constitue l'élément indispensable à la structuration des espaces, aux cohésions sociales, à la relance économique et au développement humain. Mal encadré et mal géré, il peut être un frein redoutable, lourd de conséquences. Cette question est, sans conteste, d'un intérêt majeur compte tenu des multiples enjeux qui s'y attachent.

La question foncière en Algérie a tendance à prendre plus d'ampleur et d'intensité d'année en année en relation avec les diverses atteintes et menaces dont elle est l'objet et à la nécessité de sa préservation.

Le CNES, dans ses différents rapports sur l'aménagement du territoire et l'environnement (3^{ème} session) , l'habitat et l'urbanisme (3^{ème}, 4^{ème}, 6^{ème}, 10^{ème} et 22^{ème} sessions), la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social à moyen terme (8^{ème} session), l'agriculture (14^{ème} et 18^{ème} sessions), la PME/PMI(20^{ème} session) et la steppe (23^{ème} session) n'a pas manqué, de souligner le rôle et l'importance qu'occupe le foncier dans le développement et la nécessité de traiter cette question sous ses différents volets, juridique, institutionnel, politique, économique et instrumental.

Si le CNES revient à nouveau sur des questions aussi sensibles, c'est en raison même de l'importance du problème et des défis qui s'y rattachent, tout en notant qu'elle est inscrite à l'ordre du jour de multiples débats et de nombreux projets d'aménagement juridiques.

Aussi, le présent rapport n'a pas la prétention de donner des solutions et des recettes, mais il contribue à la mise en place d'un débat autour des schémas de solutions consensuelles pour effacer les traces laissées par la crise foncière en Algérie par la concrétisation d'une vision unique et solidaire entre toutes les parties concernées : décideurs, promoteurs et société civile sur les options à retenir en matière du foncier dont l'avenir de la nation en dépend.

Depuis l'indépendance, malgré les multiples efforts déployés par l'Etat dans le domaine de la valorisation du patrimoine foncier, les résultats se sont avérés peu efficaces et insuffisants et on assiste depuis des décennies à une dilapidation effrénée des terres à haut potentiel économique, notamment dans les régions du Nord.

Ces aspects ont été largement développés dans les productions du CNES, notamment celles portant sur l'agriculture l'habitat et l'urbanisation.

A partir des années 90 et à la faveur du code des investissements, le foncier devait constituer la pierre angulaire de la politique de développement économique. Or depuis, faut-il objectivement s'attendre à un résultat probant quand on sait que ce patrimoine est resté :

- non cadastré et non cadré par un schéma d'ensemble d'aménagement du territoire ;
- confié à une multitude de centres de décisions, répartis sur plusieurs autorités inégalement impliquées et dont les responsabilités de gestion s'exercent de manière relativement cloisonnée et dispersée ;
- géré par un corpus législatif qui laisse les différentes autorités intervenir sans grande coordination et ne disposant de surcroît, ni de prérogatives claires, ni de pouvoir réel de décision.

Face à cette situation, les pouvoirs publics tentent de maîtriser ce contexte particulier du foncier à travers des dispositions relevant de lois de finances et autres.

Nul doute que le progrès et le développement économique et social des nations dépend en premier lieu de l'exploitation judicieuse du foncier disponible dans les différents secteurs agricole, industriel, touristique et urbanistique ; l'exploitation la plus judicieuse de ce capital vital commande, par conséquent, une stricte utilisation des terres conformément à leurs vocations.

Une des options, stratégique au demeurant, est celle prise par l'Etat en faveur de la concession, ce qui ne signifie pas la possibilité d'autres types de solutions spécifiques à des problèmes exceptionnels. En effet, le débat ne serait-il pas livré à l'idéologie qu'à la rationalité économique et ne se situe-t-il pas plus au niveau de la propriété que des usages ?

La question est fondamentale dès lors que les défis qui attendent l'économie algérienne sont ceux de ses capacités à pouvoir aller vers la modernisation de ses structures, y compris foncières, en relation avec des exigences de compétitivité portées par la mondialisation. Il apparaît aujourd'hui que les revendications en faveur de la privatisation des terres agricoles nourrissent plus de velléités accaparatives qu'elles ne rallient des enjeux de cette importance.

L'espace foncier a, de manière générale, fini par s'ériger en facteur de blocage pour le développement économique en raison des différentes lacunes

et défaillances au niveau de sa gestion. Il a été victime d'un traitement approximatif qui a engendré un affaiblissement considérable de son potentiel.

La tension s'exerce, en premier chef sur la demande des terrains relevant du domaine privé de l'Etat en raison de la spéculation et des prix affichés qui ne reflètent en aucune façon la réalité du marché. L'offre privée demeure très peu importante et contribue à alimenter la spéculation. Il s'agit, en réalité, d'un phénomène de rétention de la part du secteur privé qui hésite à mettre en produit ses terrains d'assiettes ou qui le fait dans des conditions très lucratives.

La crise foncière est à nos portes avec une raréfaction accentuée des disponibilités foncières au point où par endroit la mobilisation du foncier relève de la quadrature du cercle.

Comment réduire le monopole de l'Etat, accroître l'offre foncière privée et laisser libre accès aux acteurs économiques et sociaux reste un objectif doublement important au plan de la mise en place d'un marché foncier et de mécanismes de régulation moins contingents. L'autre question non moins importante est comment rentabiliser les sols et les espaces quelque soit leur vocation.

L'amélioration de l'offre foncière passe par l'émergence d'un marché du foncier mieux réglementé, mieux régulé et surtout mieux adapté à la nature de la demande comme il est important de ne pas livrer à une spéculation débridée le patrimoine productif. La récente mise en place des SGP/ZI augure de nouvelles perspectives en matière de rationalisation de la gestion du foncier industriel, à condition de clarifier davantage le cadre de leur intervention, face aux pesanteurs locales et de les doter en moyens.

Pour desserrer la pression qui s'exerce sur le foncier et entreprendre une mise en valeur profitable, la politique de l'aménagement du territoire doit préconiser la mise en œuvre des politiques de rééquilibrage de l'occupation du territoire fondées principalement sur une répartition « intelligente » des populations et des activités à travers les différentes régions du pays (Nord, Hauts-Plateaux et Sud).

En effet, en dehors de toute stratégie nationale d'aménagement du territoire avec ses prolongements régional et local, qui permettrait une maîtrise des flux de populations, l'exploitation des terres ne pourrait que se poursuivre de manière anarchique.

Parallèlement à cette vision, l'approche économique devra constituer un arbitre essentiel des critères d'affectation de la ressource. Il s'agit de restituer au foncier sa dimension économique, à travers l'évaluation des coûts et sa nature de patrimoine non renouvelable par des instruments de gestion, de contrôle et de régulation, en veillant rigoureusement à la préservation des terres, notamment agricoles.

Les exigences du développement et de la croissance sont subordonnées à la mobilisation du foncier. Les diagnostics effectués jusque là mettent en relief une situation assez problématique dans le cadre de l'occupation actuelle du territoire, caractérisée par de multiples déséquilibres.

Les marges de manœuvres pourraient être moins contraignantes dès lors que l'Algérie dispose d'un potentiel foncier important eu égard à l'immensité de son territoire. De multiples conditions sont nécessaires notamment en investissements initiaux considérables en direction de la viabilisation des espaces, quelle que soit leur destination (agriculture, habitat, établissements humains, ...). Ceci ne peut se concevoir que si on se place dans une perspective de long terme et que si les coûts d'opportunité sont acceptés par la collectivité.

S'agissant de coûts d'opportunité, il convient de souligner le fait que les cadres de répartition actuels sont autant prédateurs que gaspilleurs ; à titre indicatif, plus des deux tiers des superficies des zones industrielles et zones d'activités sont encore vacantes.

C'est dire, de manière plus claire, que l'offre en la matière se pose plutôt en termes de gestion, de régulation et de prise en charge efficace de l'existant sur fond de rationalité au niveau des choix. La mise en place d'une vraie stratégie de gestion du foncier, dans ces conditions, demeure plus que nécessaire.

Le présent rapport s'articule autour de trois parties :

- Une première partie qui présente la problématique générale du foncier en référence aux déterminations qui lui sont sous jacentes ;
- Une deuxième partie qui traite des problématiques spécifiques qui relèvent de différentes formes de foncier : agricole, industriel, urbain et touristique.
- Une troisième partie qui revient sur une évaluation d'ensemble de la gestion du foncier et qui expose quelques éléments de la politique nationale du foncier. Un certain nombre de recommandations suivent ces différents développements.

PREMIERE PARTIE

LE FONCIER EN ALGERIE : UNE SITUATION A LA FOIS COMPLEXE ET CONFUSE

1.1. PROBLEMATIQUE GENERALE

Le foncier est un ensemble de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sont particulièrement déterminés par des facteurs historiques, économiques, juridiques, d'aménagement du territoire et relevant des politiques publiques.

Outre ces multiples déterminations, la question foncière est au centre de tous les débats et enjeux, et reste, en amont et en aval, l'instrument déterminant pour la définition et la réussite de toute politique de développement.

Cette question interpelle toute la société et particulièrement les pouvoirs publics sur les dispositifs à mettre en place et les mesures à prendre pour une approche cohérente, harmonieuse et équilibrée des différents espaces, où l'aménagement des terres à usage économique ou social constituerait une option fondamentale dans la stratégie du développement durable.

Aujourd'hui, la situation du foncier en Algérie reste à la fois complexe et problématique :

- complexe par l'absence d'une politique clairement énoncée. Les conditions de réalisation de l'offre et de la demande génèrent des prix "irrationnels" qui indisposent le demandeur, du fait de l'existence d'une spéculation.
- problématique ensuite parce qu'on est en présence d'une situation où les forces qui façonnent habituellement le marché ont des stratégies et/ou des comportements et des pratiques qui entraînent une situation délétère rendant l'accès au foncier une opération délicate et difficile.

De manière générale et depuis la période coloniale, c'est le facteur politique qui influe le plus sur la façon dont se pose et se traite la problématique foncière.

Cette vision fait naître des combinaisons multiples mettant en jeu un certain nombre d'acteurs, à l'intérieur de règles de jeu définies ou prédéfinies en compétition autour d'un espace.

De tout temps, les législations n'ont eu de cesse d'enfermer la question des rapports de l'homme à cet espace dans la seule approche de la domanialisation

ou de la propriété privée. Un schéma qui a atteint ses limites au regard des effets de cette approche, et est appelé à prouver sa pertinence en matière d'appropriation privative.

Au demeurant, le capital foncier reste menacé à la fois par l'accroissement anarchique des établissements humains et par le développement des activités, entre autres, l'industrie.

La poursuite de ces tendances est lourde de conséquences et risque d'hypothéquer durablement toute tentative de développement ; ce risque est d'autant plus grave que l'ouverture de l'économie et la recomposition de l'économie mondiale, imposent une discipline de compétitivité, obéissant au seul souci de la rentabilité.

La vision de l'aménagement du territoire est par conséquent le facteur clé des rééquilibrages que nécessite l'espace. Cet aspect a été sous-évalué ou négligé par les étapes de développement antérieures et les déséquilibres flagrants de l'urbanisation et des armatures urbaines et industrielles du pays.

Les capitaux s'orientent tout naturellement vers les zones ou régions économiquement viables, en l'occurrence les plaines littorales disposant d'infrastructures importantes, de villes plus denses et de populations qualifiées, entraînant ainsi une concurrence débridée pour l'usage du sol et des déséquilibres spatiaux préjudiciables à toute action de développement durable.

Le risque est grand de voir, sous couvert de cette rentabilité économique, dilapider le potentiel foncier déjà durement éprouvé et creuser les disparités existantes entre les régions et les catégories sociales.

L'ampleur des dangers accumulés par une telle situation en appelle à la définition urgente d'une politique volontariste d'aménagement du territoire, dans laquelle la question foncière sera privilégiée et placée sous le signe du renouveau et du volontarisme de l'Etat, seul garant de la justice sociale, et de la cohésion territoriale.

L'Algérie s'est engagée depuis les années 90 dans un processus de réformes économiques, dont les politiques successives n'ont pas apporté de solution au problème du foncier, en dépit du fait qu'il constitue un vecteur important des mécanismes de l'investissement.

Une multitude de lois et de décrets ont été promulgués à cet effet, sans pour autant produire des résultats tangibles.

La nouvelle approche axée sur un marché foncier libre et aussi soumise à des mécanismes organisationnels flexibles se trouve neutralisée par les pratiques bureaucratiques et les intérêts catégoriels qui influent négativement sur la valorisation et la sauvegarde du foncier dans toute sa diversité.

La mise en place des schémas de solutions consensuelles pour effacer les traces laissées par la crise foncière en Algérie passera nécessairement par une consécration d'une vision unique et solidaire entre toutes les parties concernées, qu'il s'agisse de décideurs, de promoteurs ou de société civile sur les options à retenir en matière du foncier.

Aussi, la libéralisation du foncier n'a pas permis jusqu'à l'heure de lever les obstacles et les contraintes qu'engendre la bureaucratie administrative qui crée une multitude de problèmes affectant gravement le foncier industriel et les objectifs de développement économique et social, à tel point que le foncier freine l'investissement et la privatisation, au lieu d'en être le vecteur.

Le réseau industriel national privé ou public existant, installé en l'absence de vision claire a engendré des répercussions négatives en matière d'aménagement du territoire qu'il devient difficile de rattraper. De grandes surfaces foncières ont été perdues ce qui affecte considérablement les politiques de l'investissement.

Dans le cas particulier du foncier urbain, le patrimoine continue de subir les menaces d'une urbanisation sauvage et désordonnée, d'une pression économique et sociale croissante et expansionniste et d'une inconsistance des mesures d'orientation et de planification de l'usage des terres, sans arbitrage dans le moyen et le long termes.

Le foncier n'a pas été un simple support à l'urbanisation et aux activités économiques ; il a été le catalyseur d'un processus urbanistique effréné devenant, au fil du temps, un frein pour le développement économique et social.

La mobilisation prospective du foncier urbain constitue aujourd'hui le maillon faible du processus d'organisation cohérente et appropriée des agglomérations, puisque l'accès à celui-ci reste encore soumis à des règles administratives bloquantes ou à des pratiques spéculatives.

C'est dans cet esprit que la régulation de l'offre foncière, en adéquation avec la demande, nécessite un marché répondant aux exigences en matière d'urbanisation, selon une projection d'occupation rationnelle du territoire et de préservation des biens non renouvelables.

Par ailleurs, les facteurs de constructibilité des sols limitent les disponibilités foncières et ce, à travers l'ensemble des localités du pays par la présence d'aléas naturels qui constituent des risques pour les populations et les infrastructures.

Pour ce qui est du foncier touristique, dans le cadre de l'évolution des politiques du développement du tourisme, les questions liées à l'accès au foncier ainsi qu'aux conditions de sa gestion ont constamment constitué une préoccupation majeure, aussi bien pour les promoteurs que pour les pouvoirs publics.

Il peut paraître aujourd'hui paradoxal que le foncier puisse figurer parmi les contraintes à l'expansion touristique dans un pays aussi vaste que l'Algérie qui renferme un potentiel naturel immense encore inexploité, et qui n'a pas réellement amorcé une politique touristique à l'instar de pays tiers.

L'évaluation du climat d'investissement montre que le foncier constitue une contrainte qui reste fortement pesante pour le développement du tourisme.

En l'absence d'une stratégie de développement dans ce domaine qui permette d'élargir le volume de l'offre foncière et de clarifier les procédures d'accès, il serait illusoire de croire possible la concrétisation, dans des délais acceptables, de toute opération d'investissement d'importance.

Dans le domaine du foncier industriel, le processus de libération engagé depuis plusieurs années déjà, n'a pas encore permis de lever tous les obstacles.

Le foncier industriel est intimement lié à la promotion de l'investissement et à la relance de la croissance. Les analyses concernant le climat des investissements et des affaires en Algérie indiquent que le foncier constitue une contrainte majeure. L'offre étant limitée par rapport à la demande, des prix hautement spéculatifs se sont formés, inévitablement prohibitifs pour l'investisseur et économiquement inefficaces.

Le promoteur se trouve face à une multitude d'institutions souvent sans pouvoir décisionnel réel quant à l'affectation de terrain et à la gestion des espaces industriels.

Face à l'ouverture du pays à l'économie de marché, et suite à un accroissement des intentions d'investir, les zones industrielles en général s'avèrent de plus en

plus incapables de répondre favorablement aux très fortes sollicitations exprimées.

Au niveau des zones industrielles, les processus de régularisation buttent sur des obstacles multiples notamment les désaccords sur le prix de cession, le comportement spéculatif et l'origine de propriété. Ces problèmes génèrent des situations conflictuelles dans la gestion de ces zones.

Autour de ces contraintes, se greffent d'autres insuffisances qui aggravent et compliquent davantage la situation ; il s'agit, en l'occurrence, de l'absence d'une vision claire en matière d'aménagement du territoire avec pour conséquence une anarchie dans les processus de localisation des projets.

Dans le cas du foncier agricole, la situation juridique des terres publiques situées au Nord est préoccupante et interpelle les pouvoirs publics. Celle qui prévaut dans les zones steppiques sur les terres de parcours ne l'est pas moins et requiert plus de sollicitude car, à la différence des premières, l'Etat n'a plus affiché de position claire depuis la promulgation du code pastoral en 1973, aujourd'hui abandonné.

L'expérience de l'autogestion et de la réforme initiée dans le cadre de loi 87/19 du 8 décembre 1987 n'a pas permis de développer le secteur agricole au niveau requis, et la question foncière ressurgit en tant que principal élément composant le cœur du débat qui devrait avoir lieu entre les différents acteurs de la société.

Le débat politique sur la question des terres agricoles reste inachevé. Une des positions exprimées relative à la vente des terres publiques a fait réagir la société civile et politique. Ces réactions ne peuvent être occultées du fait des différences idéologiques et les tendances politiques qui existent dans le pays.

Il est donc nécessaire, voire vital de recourir à une telle vision pour envisager des solutions à la problématique d'appropriation foncière susceptibles de mettre un terme aux désaccords existants. Les questionnements sur lesquels l'ensemble des acteurs de la société pourraient se pencher ont trait également aux considérations liées à la vente des terres, à la location, aux sociétés civiles par action et au droit de concession.

Tout le débat est de choisir entre le maintien d'une propriété publique ou la généralisation des formes d'appropriation privative. L'option retenue par les pouvoirs publics en matière de terres publiques reste la formule de la

concession des terres agricoles qui rejoint plus la dimension productive que la dimension accaparative des terres..

Par ailleurs, les réorganisations des formes de propriété, de production, d'exploitation, d'appropriation des terres Arch, Habous et de parcours... ont été davantage effectuées dans la précipitation pour réduire l'intensité des tensions sociales que pour asseoir une structuration complète du monde agricole.

Les disponibilités en terres agricoles, ne constituent pas une contrainte en soi mais un enjeu d'intérêts entre divers protagonistes, rendu complexe par la multitude d'intervenants, par la valeur symbolique du rapport à la terre et par la spéculation.

Il devient urgent de définir une politique foncière cohérente avec les objectifs de développement agricole à long terme et d'élaborer un programme d'actions prioritaires.

Par ailleurs, toute maîtrise de la problématique foncière ne peut réussir sans une politique de cadastre engagée et déterminée. La nécessité d'accélérer les opérations de cadastre générale devient une nécessité absolue pour établir un fichier national des disponibilités foncières existantes et potentielles et de titrer la propriété. Il n'est pas difficile de constater qu'un nombre considérable de terrains se trouvent actuellement otages d'un système procédural archaïque et d'une bureaucratie avérée. Une offre considérable pourrait alimenter le marché foncier si les contraintes en matière de titrage sont levées.

Les opérations de cadastre, de par les énormes retards pris dans leur réalisation, ne font toujours pas avancer les régularisations des terres et laissent perdurer des situations conflictuelles qui surgissent entre les différents statuts fonciers. Cette situation c'est d'avantage compliquée par le manque de cohésion et de complémentarité entre l'administration du cadastre et les conservations foncières. Ces dernières ayant pour mission notamment de donner une immatriculation aux propriétés foncières cadastrées, ainsi que la délivrance des livrets fonciers aux propriétaires. Ces livrets fonciers ont la valeur d'actes de propriété et permettent à leurs titulaires de disposer et de jouir librement de leurs propriétés.

1.2. PRINCIPAUX DETERMINANTS DE LA QUESTION FONCIERE

La problématique générale du foncier renvoie à de multiples déterminants de nature diverse : historique et juridique, spatiaux, politiques et sociétaux et économiques.

Pour comprendre les logiques qui sous tendent la question foncière, il est utile de revenir sur les principaux déterminant qui posent en réalité de redoutables difficultés à le recherche d'un optimum.

1.2.1. Déterminants historiques et juridiques

La propriété foncière, avant 1830, se présentait sous diverses formes. On dénombre :

- Les terres Beylik qui comprenaient les, propriétés du Bey et celles dépendant du Beylik,
- les terres Maghzen, qui étaient des terres laissées aux groupements militaires fondés par les Turcs pour assurer la surveillance d'une région,
- les terres Melk qui constituent la grande catégorie de terres de propriété privée qui occupait la majorité du Tell, entre la mer et les premiers contreforts des chaînes de l'Atlas. Les territoires Melk comprenaient également toutes les oasis du Sahara, les terres Arch dont les tribus avaient la jouissance permanente et traditionnelle et qui représentaient une superficie de 5 millions d'ha
- les biens Habous qui, en raison de leur destination spéciale, étaient inaliénables et imprescriptibles. On peut, dans le même cadre citer les terres du Sud « Hai », « Djefis » et les terres de parcours.
- Les terres Arch sont appelées à cause de fait que leurs appartenances tribales. Elles sont transmises par voie successorale. Elles peuvent regrouper une ou plusieurs tribus et dont l'existence repose sur le travail de la terre laquelle est exploitée par des moyens traditionnels (voir annexes 10).

1.2.1.1- La période coloniale

La situation foncière des terres agricoles est étroitement liée aux diverses périétés de l'histoire contemporaine de l'Algérie. S'il est un domaine où l'on

peut encore parler de « séquelles du colonialisme », c'est bien dans le domaine du foncier agricole.

La propriété foncière agricole a subi au cours de l'histoire du pays une évolution chaotique, caractérisée par l'élimination ou l'étouffement de l'exploitation communautaire (familiale ou tribale) du sol, générant une forte augmentation de la pression sur la terre qui a entraîné une exploitation minière du sol et favorisé les phénomènes de dégradation accélérée. L'évolution de la propriété foncière s'est caractérisée par :

- l'expropriation de vastes superficies de forêts et maquis classés ensuite biens domaniaux ;
- la constitution de vastes propriétés coloniales sur les meilleures terres des plaines et des bas piémonts ;
- la constitution de la grande et moyenne propriété privée algérienne au voisinage de la propriété coloniale

La propriété privée individuelle était pratiquement inexistante avant la colonisation, en effet, il existait deux systèmes d'appropriation des terres :

- Une appropriation collective par les membres des tribus s'étendait sur les terres de parcours et les terres céréalières des plaines et des bas piémonts. Les parcours étaient exploités librement par l'ensemble des membres des tribus ; les terres céréalières étaient réparties aux familles en fonction du nombre de personnes à charge et du nombre d'attelages. Les terres arch étant inaliénables, chaque famille détenait une quote-part en jouissance permanente et non en propriété.
- Une appropriation familiale, ou melk, des terres cultivées en territoires montagneux, dont les plantations sont associées à d'autres cultures ; les parcours dans ces zones sont maintenus dans l'exploitation collective. L'exploitation individuelle n'existait pas. Le melk était toujours maintenu dans l'indivision entre les membres d'une même famille afin d'assurer la cohésion des membres de la famille et d'éviter le morcellement de la propriété.

Le patrimoine foncier était protégé par le droit de la chafaa ou droit de préemption qu'exerçait le groupe familial sur les terres melk.

Ainsi donc, l'ensemble des terres agricoles jouissait d'un régime d'appropriation collective. Au niveau familial, l'indivision était la règle.

- La colonisation du foncier agricole

Le système colonial a, pour des raisons autant politiques qu'économiques, mis en place un long processus de dissolution du système économique communautaire de l'Algérie. Les formes d'exploitation minière du sol, la densité démographique, les structures agraires dominantes (micro-parcelles, morcellement et grande exploitation extensive), ont été des facteurs actifs de la dégradation et de l'usure des terres.

En termes de potentialités, chaque habitant qui disposait de 2,3 ha. en 1830, de 2,6 ha. en 1886, de 1,1 ha. en 1901, de 0,82 ha. en 1962, ne dispose plus que de 0,20 ha. en l'an 2000.

L'augmentation de la SAU/ha.b de 2,3 à 2,6 ha. /hab entre 1830 et 1886 n'est pas due à la colonisation de nouvelles terres mais au génocide perpétré contre le peuple algérien durant cette période. La population de l'Algérie estimée à plus de trois millions en 1830 a régressé à 2.656.1000 habitants selon les statistiques de 1886, malgré l'apport de quelque 270.000 colons européens.

A contrario, la chute brutale de la surface disponible par habitant de 2,6 ha. /hab de 1886 à 1,1 ha./hab en 1901 est due au double effet du ralentissement du génocide contre les algériens donc un renouvellement normal de la population « indigène » d'une part, et la loi du 26 juin 1889 sur l'octroi de la nationalité française aux européens installés en Algérie. La population française d'origine européenne est passée à 633.149 en 1901.

L'organisation juridique de la spoliation coloniale a été surtout marquée par les deux lois foncières : le Sénatus-consulte en 1863 et la loi Warnier en 1873 qui avaient pour objectif premier de briser cette forte cohésion sociale afin d'avoir accès à la terre. Cette dernière loi, par l'usage de la licitation, permet à tout copropriétaire de demander la suppression de l'indivision selon l'article 815 du code civil : « Nul n'est tenu de rester dans l'indivision ». L'établissement de la propriété obéit dorénavant aux lois françaises. Les terres concernées sont « francisées ».

Ce système législatif ainsi que l'ensemble des expropriations a abouti d'une part, à la constitution d'un secteur colonial s'étendant sur de vastes superficies (2,4 millions d'ha) parmi les meilleures terres et d'autre part, au refoulement des fellahs sur les terres marginales des zones montagneuses.

L'appropriation des meilleures terres par l'occupant est consacrée en 1844 par une ordonnance qui vient « épurer, fixer, garantir les droits immobiliers » des

acquéreurs français¹. Une seconde ordonnance en date du 31 octobre 1845, porte règlement sur le séquestre sur les biens meubles et immeubles des indigènes qui ont s'opposent à l'autorité française

La pratique du « cantonnement » est codifiée par la loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété en Algérie et par le Sénatus consulte du 22 avril 1863 qui a pour objectif de supprimer la distinction entre terres arch, melk, makhzen et d'établir le droit de propriété des individus ou des collectivités restreintes par la division des tribus en douars.

Une étape supplémentaire reste à franchir, celle du morcellement de la propriété individuelle, soumise au droit français. La Loi du 26 juillet 1873 se fixe explicitement cet objectif. Son article premier dispose :

« L'établissement de la propriété immobilière en Algérie, sa conservation et la transmission contractuelle des immeubles et des droits immobiliers, quels que soient les propriétaires, sont régis par la loi française. En conséquence sont abolis tous droits réels, servitudes ou causes de résolutions quelconques, fondés sur le droit musulman ou kabyle, qui seraient contraire à la loi française. Le droit réel de Chefaâ ne pourra être opposé aux acquéreurs qu'à titre de retrait successoral, par les parents successibles d'après le droit musulman, et sous les conditions prescrites par l'article 841 du code civil ».

La loi du 4 août 1926, développe extrêmement rapidement la procédure de « francisation » : elle va plus précisément s'attaquer aux terres arch des tribus au nom de l'unification du statut de la terre

Usant de cette panoplie des mesures juridiques de spoliations, l'Etat colonial a livré aux colons européens 1.648.677 HA. de terres entre 1841 et 1933.

Parallèlement à cela, le mouvement de « transactions libres » entre européens et algériens a permis aux colons « d'acheter » 1.712.792 ha. aux algériens de 1877 à 1934 pour la somme globale de 62,6 millions de francs et de « vendre » aux algériens 698.932 ha. durant la même périodes pour la somme de 530,3

Principales sources bibliographiques : Revue l'Economie N°37,38,39,40 et « Aménager l'Algérie de 2020 »- MATE-2003

¹ Devant la chambre française, le général Bugeaud déclarait des 1840: « *il faut des colons que vous placez dans les situations les plus favorables. Partout où il y aura de bonnes eaux et des terres fertiles, c'est là où il faut placer les colons, sans s'informer à qui appartiennent les terres, il faut les leur distribuer en toute propriété.* »

millions de francs. En fait il n'y a pas eu de transactions « libres » mais plutôt expropriations.

Ainsi donc, au total 2.662.537 HA. sont passés de la propriété algérienne à la propriété coloniale durant cette période.

En 1958, les 2/5 des terres étaient francisées, c'est-à-dire soumises aux règles du droit français (terres colonisées ainsi qu'une partie des terres des fellahs privés) ; 2/5 des terres non francisées étaient des propriétés privées (melk) ; 1/5 demeurent la propriété des tribus (arch)..

1.2.1.2- Après l'indépendance

A l'indépendance, le legs de la colonisation foncière se distingue par 600.000 familles sans terre, 400.000 petits propriétaires (-10 ha.), en face de 8.500 grosses propriétés européennes laissées vacantes, de 8.500 exploitants nationaux possédant de grandes propriétés (168 ha. de moyenne) et de 11 millions ha. De terres domaniales.

Le traitement de la question foncière a connu deux étapes bien distinctes, celle de la politique de socialisation de l'économie nationale et celle qui a introduit de nouvelles dispositions de caractère plus libéral avec la Constitution de 1989.

⇒ La période antérieure à la constitution de 1989

S'agissant de la première période, les règles de gestion conformes aux choix politiques (autogestion agricole, coopératives et gestion socialiste des entreprises) ont conduit, à travers la dévolution à l'Etat des biens vacants et les nationalisations, à la récupération de biens d'une importance considérable qui sont venus accroître le patrimoine de la collectivité nationale.

L'Etat a incorporé progressivement tous les biens constituant des moyens de production à son domaine et s'est érigé en acteur unique ; il investit, oriente et contrôle la production ; il reçoit les bénéfices et les distribue ou les réinvestit.

L'une des premières mesures prises par l'Etat Algérien indépendant fut l'ordonnance n° 62-20 du 24 août 1962 concernant la protection et la gestion des biens vacants et ensemble des textes pris pour son application

L'Algérie qui avait grand besoin de disposer d'un inventaire descriptif et estimatif à jour du patrimoine foncier, réduisant les délais des études de développement, notamment en matière d'aménagement foncier, d'urbanisme

et d'orientation agricole, ne pouvait s'accommoder plus longtemps du système en vigueur

- L'autogestion

Pour mieux comprendre ce qui a fait naître l'autogestion, il serait bon de rappeler que la question agraire a une essence historique devant déboucher sur une réforme agraire indispensable. Celle-ci devait aboutir à la liquidation des bases économiques de la propriété de la colonisation foncière.

Dans les mois qui précédèrent et suivirent l'indépendance nationale, la grande majorité des colons sont partis, générant une libéralisation de superficies considérables de bonnes terres, tel que les projets de réformes les plus ambitieux n'auraient pu espérer un aboutissement qu'au terme de nombreuses années.

Le programme de Tripoli qui paraissait difficilement applicable du fait que les accords d'Evian semblaient le limiter à travers la garantie des droits acquis et des engagements pris (Article 12- Titre IV), devenait réalisable.

Le cercle de fatalité, qui depuis 1840 avait toujours réduit à néant les tentatives de réformes, devient pour la première fois favorable. Comme l'a si bien noté Michel Launay dans son livre « paysans Algériens », les extraits des archives du Ministère de la guerre où l'Etat français justifiait la colonisation des terres algériennes en arguant que: « lorsqu'il plaît à une partie considérable d'une population d'abandonner terres et maisons sans en disposer par vente ou loyer au-dessus du prétendu droit de propriété, il existait un droit plus élevé, plus large, qui veut que la terre ne demeure pas improductive ». Michel Launay ajoutait: « Autrement dit, ce sont les français eux-mêmes qui ont défini, dès 1840, la politique des biens vacants ».

Une ordonnance fut donc prise le 24 Août 1962, par mesure conservatoire, pour protéger et gérer les biens vacants. Elle a surtout permis de sauver la campagne agricole 1962/1963 par la mise en exploitation par les collectifs des fellahs, des terres abandonnées par les colons. Les ouvriers agricoles qui travaillaient sur ces terres sont regroupés en comités de gestion.

La réglementation de ces comités par décret n'62-02 du 22 octobre 1962 a été suivie de l'interdiction de toute transaction effectuée sur un bien vacant (décret n'62-03 du 23 Octobre 1962) qui rejoint les mesures de sauvegarde.

Ces deux décrets ont été publiés dans le premier journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire et constituent en fait la naissance de l'autogestion en Algérie.

Les textes ultérieurs dénommés « historiques » ou décrets de 1963 étaient venus consolider cet acquis. En effet :

- le décret 63-88 du 18 Mars 1963 porte sur la réglementation des biens vacants le décret n°63-95 du 22 mars 1963, porte sur l'organisation et la gestion des entreprises industrielles, minières et artisanales ainsi que des exploitations agricoles vacantes,
- le décret n°63-08 du 28 mars 1963 déterminé les règles de répartition du revenu des exploitations et entreprises d'autogestion,
- le décret n°63-168 du 9 Mai 1963 porte sur la mise « sous protection de l'Etat » des biens mobiliers et immobiliers dont le mode d'acquisition, de gestion, d'exploitation ou d'utilisation est susceptible de troubler l'ordre public ou la paix sociale ;
- le décret n°63-388 du 1er Octobre 1963, déclare « biens de l'Etat » les exploitations agricoles appartenant à certaines personnes physiques ou morales.

En définitive, on peut constater que c'est beaucoup plus par nécessité induite par une situation d'abandon des terres que par choix politique ou idéologique qu'est apparue l'autogestion, sans sous estimer l'influence de l'idéologie mondiale de l'époque.

Néanmoins, l'impact politique a fini par trop charger le concept d'autogestion qu'il n'était même pas question de remettre en question, malgré les fortes critiques qui lui sont adressées, entraînant par voie de conséquence de multiples contraintes et résultats négatifs dus notamment:

- au manque de cadres gestionnaires, voir même à leur hostilité à vouloir activer au sein des domaines autogérés,
- au manque de formation des ouvriers agricoles ne disposant pas de compétences nécessaires pour gérer l'ensemble des très grands domaines,
- au vieillissement des travailleurs,
- aux entraves bureaucratiques,

- aux lenteurs pour les approvisionnements en semences, engrais, produits phytosanitaires, pièces détachées, matériel agricole,
- aux injonctions de l'administration pour le choix des plans de cultures et fixation par celle-ci des prix à la commercialisation le plus souvent contraires aux normes élémentaires de gestion, entraînant des déficits permanents.

- La révolution agraire

Pour prendre en charge les problèmes de la répartition des terres, du rééquilibrage entre le secteur moderne et le secteur traditionnel, de la lutte contre les disparités régionales, une commission nationale est constituée en août 1966 pour élaborer un projet de « charte de la révolution agraire ».

Mais, ce n'est qu'en novembre 1971, que seront arrêtées et publiées la charte de la révolution agraire et l'ordonnance n° 71-73 du 8 novembre 1971 portant révolution agraire.

L'ordonnance n°71-73 du 08 novembre 1971 portant révolution agraire, qui visait une réorganisation du secteur agricole selon des principes rationnels, équitables et modernes.

Les opérations de la révolution agraire ont porté sur une assiette foncière agricole où à vocation agricole de l'ordre de 1,44 million d'hectares dont 920.000 hectares au titre de la 1^{ère} phase qui a concerné les terres publiques (domaniales, communales, habous publics) et 521.400 hectares au titre de la 2^{ème} phase qui a touché les terres privées (melk et arch), outre la nationalisation de près de 671.000 palmiers.

Les principales dispositions visent la distribution de terres du secteur privé aux paysans sans terres, celles du secteur étatique étant hors du champ d'application ; les terres étant distribuées en trois phases.

La première phase concerne les terres communales, domaniales et les biens habous. C'est l'opération la plus simple puisqu'elle touche les terres appartenant sous une forme ou sous une autre à la collectivité. Les bénéficiaires (paysans sans terres) sont constitués en coopératives de production de la révolution agraire (CAPRA). Parallèlement ont été créées les CAPCS destinées à fournir aux communes et aux CAPRA, , matériel, commercialisation, comptabilité, etc...

Cette première phase a permis la récupération de 1.403.778 ha, dont 802.775 ont été attribués (la différence allant à des groupements de mise en valeur) et 310.761 palmiers dattiers, dont 299.486 attribués.

La deuxième phase, plus délicate, concerne la propriété privée. Celle se base sur des critères précis : richesse et nature des terres, pluviométrie, irriguées ou non. L'opération délimitation vise à laisser à chaque propriétaire dont la terre est nationalisée partiellement, une surface lui permettant « de vivre dans l'aisance avec sa famille ». les propriétaires absentéistes disposant d'autres sources de revenus, verront par contre leurs terres totalement nationalisées et versées dans le grands national de la révolution agraire (FNRA°). Cette phase a permis la récupération de 557 618 ha dont 456 902 ha attribués et 692 164 palmiers dont 689 974 attribués.

La troisième phase, lancée par l'ordonnance n°75-43 du 17 juin 1975, concerne les zones de parcours et la steppe, soit une superficie de 20 millions d'ha et un cheptel avoisinant les 10 millions de têtes. Cette phase n'a pas eu de succès comme les précédentes du fait que le recensement et la récupération du cheptel ont été rendus difficiles par sa mobilité et particulièrement par les spéculations et les fuites aux frontières. Ces opérations de révolution agraire ont entraîné aussi d'autres dispositions visant à promouvoir le monde rural, il s'agit de :

- l'ordonnance n°75-42 du 17 juin 1975 accordant plus d'autonomie de gestion aux domaines autogérés ;
- l'ordonnance n°75-74 du 12 novembre 1975 portant établissement du cadastre général ;
- le lancement du programme des « 1000 villages socialistes » avec seulement 146 villages réalisés ;
- la création en novembre 1974 de l'Union Nationale des Paysans Algériens (UNPA).

Les retombées positives que l'on peut mettre à l'actif de la révolution agraire et elles sont loin d'être insignifiantes, résident dans la concrétisation d'un important tissu d'équipements collectifs (écoles, centres sanitaires, structures technico-administratives...), dont une bonne partie du monde paysan en profita.

Néanmoins, malgré la mobilisation constante à compter de 1972 des autorités politiques et administratives et de moyens financiers considérables,

l'application de la révolution agraire a rencontré des difficultés de nature diverse :

- pratique : mauvais état du cadastre, difficulté de recensement, complications liées aux terres en indivision ;
- financier : la terre ne rapporte pas assez par rapport aux autres secteurs ;
- politique : opposition des milieux traditionalistes à la nationalisation des biens arch et melk et des grands et moyens propriétaires qui ont manifesté leur opposition à la limitation des superficies ;

Une décennie après son application, la révolution agraire, malgré l'idée généreuse qu'elle véhiculait, allait compliquer davantage la question foncière, vue toujours à travers une approche dogmatique. Ce qui ne manquera pas de créer une désaffection de plus en plus prononcée envers l'activité agricole, générant par voie de conséquences, une dépendance alimentaire du pays de plus en plus marquée.

- l'ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 relative à la constitution des réserves foncières communales visait à assurer une utilisation rationnelle de l'espace par l'institution d'un monopole foncier au profit des communes, à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation dont elles devaient se doter en vue de définir les possibilités d'expansion urbaine à court, moyen et long termes.

Les statistiques concernant la mise en oeuvre de la politique des réserves foncières indique que:

- près de 60.000 hectares ont été intégrés dans les réserves foncières
- communales dont, 40.000 hectares environ provenant du secteur public (essentiellement des terrains domaniaux);
- la destination donnée par les APC, aux terrains versés dans les
- réserves foncières, a été, globalement dans une proportion de 40% pour l'habitat individuel, 35% pour l'habitat collectif, 15 % pour les équipements publics et 10% pour les zones d'activités.

Les réserves foncières communales, dans une forte proportion, ont été constituées à partir des terrains domaniaux transférés à des prix très faibles fixés par voie administrative.

Ces réserves qui devaient être constituées en vue d'assurer, par une utilisation rationnelle des sols, un développement harmonieux du tissu urbain, ont été

pour une bonne part dilapidées, vidées de leur sens en se limitant, pour l'essentiel, à la satisfaction des besoins des particuliers en matière de terrain à bâtir, ce qui n'a pas manqué d'entraîner une raréfaction des assiettes foncières en zones urbaines et à générer des rentes immobilières indues.

Ainsi, dans la plus part des cas, les APC notamment depuis la fin des années 80 ont occulté les terrains privés pour se rabattre sur des terres publiques sans se soucier de leur vocation, ce qui a donné lieu à toute forme de dérives. Outre le fait que l'urbanisation a continué à s'étendre au détriment des terres agricoles, les personnes privées ayant conservé la propriété de leurs biens ont continué, en dépit des dispositions législatives applicables à pratiquer, par le biais de transactions occultes ou d'actes sous seing privé irréguliers, une spéculation effrénée sur les terrains situés à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ou en périphérie, ces opérations ayant, pour une grande part, permis la prolifération des constructions illicites;

Aussi, la gestion bureaucratique des réserves foncières communales a donné lieu à de lourds contentieux dans la mesure où des APC ont, parfois, pris possession de terrains, publics ou privés, sans en régulariser, au préalable, l'acquisition (défaut de paiement du prix et absence du titre consacrant le transfert de propriété). Par ailleurs, certaines communes ont cédé des terrains à des coopératives immobilières ou à des particuliers ou ont créé des zones d'activités sans accomplir les formalités nécessaires (permis de lotir, délivrance des actes de vente aux acquéreurs); plusieurs centaines de milliers d'attributaires se trouvant, ainsi, être démunis de titres de propriété avec tous les inconvénients que cela comporte.

- la loi n°84-16 du 30 Juin 1984 relative au domaine national a eu pour objet d'adapter le contenu et la notion de domanialité en conformité avec les options fondamentales du pays et plus particulièrement avec les principes qui concernaient la propriété d'Etat et sa fonction, énoncées dans la Constitution du 22 Novembre 1976.

Dans le cadre du domaine national unitaire apparaissaient cependant, dans les faits, des subdivisions opérationnelles (domaine public, domaine économique, domaine privé, domaine militaire, domaine externe et domaine maritime) correspondant essentiellement à des fonctions déterminées ou à un statut spécial, qui permet, par exemple, d'éviter que la gestion du patrimoine

des entreprises publiques ne soit alourdie par la rigidité des règles de la domanialité.

- La loi n°87-19 du 8 décembre 1987 déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs, qui s'ajoute aux diverses réorganisations qu'a connu le secteur agricole public.

Après l'indépendance, les terres des anciens colons avaient été érigées en domaines autogérés. Il existait, avant la restructuration de 1981, 2046 domaines autogérés totalisant une assiette foncière de l'ordre de 2,3 millions d'hectares.

Entre 1981 et 1985 a été opérée une restructuration des unités existantes, en fusionnant les deux systèmes de gestion (autogestion, coopératives agricoles) dont le résultat s'est traduit par la création de près de 3400 Domaines Agricoles Socialistes (D.A.S) totalisant 3 millions d'hectares environ.

La mise en œuvre de la loi citée ci-dessus, a eu pour effet de démembrer la plupart des D.A.S en exploitations agricoles collectives (EAC) et en exploitations agricoles individuelles (EAI) au nombre de près de 84.000, sur lesquelles l'État octroie aux bénéficiaires des droits réels immobiliers, consistant en droit de jouissance perpétuel et transmissible consacrés par un acte administratif publié à la conservation foncière. Le bénéficiaire devant payer à l'État une redevance locative annuelle.

Il faut signaler que l'assiette foncière de ces EAC/EAI s'est rétrécie de l'ordre de 400.000 hectares par suite de la restitution à leurs propriétaires initiaux, à partir de l'intervention de la loi n°90-25 du 18 novembre 1990, des terres privées qui avaient été nationalisées au titre de la révolution agraire.

⇒ La période postérieure à la constitution de 1989

Le dispositif législatif antérieur à la Constitution de 1989 était caractérisé par d'importantes interdictions ou restrictions au droit des propriétaires fonciers d'accomplir librement des actes de disposition sur leurs biens, tant en matière de terres agricoles que de terrains constructibles et touchant aussi bien la propriété privée que la propriété publique ou domaniale.

Avec l'avènement de la constitution de 1989, le droit de propriété subit les effets des changements politiques du rôle de l'État. La rupture totale a été

opérée à partir de 1989 par la mise en place d'un nouveau dispositif législatif en matière de foncier urbanisable qui s'est traduit par l'abrogation :

- de l'ordonnance n°71-73 du 8 novembre 1971 portant révolution agraire ;
- de l'ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 relative aux réserves foncières communales;
- de la loi n°84-26 du 30 juin 1984 relative au domaine national.

A ces textes se sont substituées les lois qui régissent actuellement le foncier :

- la loi n°90-25 du 18 novembre 1990, modifiée et complétée par l'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995 portant orientation foncière,
- la loi n°90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale.

- La loi d'orientation foncière

Cette loi développe une conception globale d'une politique du foncier, qui devait conduire à une utilisation optimale des sols à des fins urbaines ou agricoles, publiques ou privées.

Sur le terrain et en dépit de l'abrogation de l'ordonnance n°7426 du 20 février 1974 relative aux réserves foncières communales et des dispositions claires de la loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière, de nombreuses communes se sont substituées aux agences locales de gestion et de régulation foncières et ont continué à procéder à des attributions de parcelles de terres, relevant souvent du domaine privé de l'Etat, sans aucun respect des procédures réglementaires, créant ainsi de nouvelles situations contentieuses et dont la régularisation éventuelle au plan juridique au profit des bénéficiaires, nécessitera la mise en place de dispositions législatives ad-hoc comme cela a été prévu par l'article 86 de la loi d'orientation foncière pour les situations d'avant 1990.

Il s'agit d'extensions d'anciens lotissements créés avant 1990 ou d'implantation de nouveaux lotissements, de surcroît sur des terres agricoles.

A cela s'ajoute également la situation de certaines parcelles de terre éparses, dépendant du domaine privé de l'Etat, occupées indûment et sur lesquelles des constructions ont été érigées sur la base de permis de construire délivrés, en violation de la loi, par les collectivités locales.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dispositions relatives à la restitution des terres agricoles, les dispositions des articles 76 à 82 de la loi n°90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière, modifiées et complétées par l'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995, ont fixé les conditions et modalités de restitution, à leurs propriétaires initiaux de nationalité algérienne ou ayants droit, des terres agricoles qui avaient été nationalisées ou fait l'objet de donation durant les opérations de la révolution agraire ainsi que celles qui avaient été mises sous protection de l'Etat durant la première décennie de l'indépendance.

- La loi domaniale

Elle définit la composition du domaine national qui comprend :

- le domaine public et privé de l'Etat ;
- le domaine public et privé de la wilaya ;
- le domaine public et privé de la commune ;

C'est précisément la partie privée du patrimoine domanial qui va présenter le plus de difficultés dans la gestion et qui va être le principal support de l'urbanisation et des activités initiées tant par les particuliers que par les pouvoirs publics

Le Domaine public comprend tous les biens meubles et immeubles qui sont affectés à l'usage du public, soit directement (voies publiques, rivage de la mer, cours d'eau...) soit par l'intermédiaire d'un service public (voies ferrées, aérodromes, ports...) ainsi que les biens spécialement aménagés pour l'exécution d'un service public (écoles, lycées, édifices publics...) ou ceux dont la destination ou le caractère interdit toute appropriation par des particuliers (ouvrages de défense nationale, les richesses nationales du sol et du sous sol).

Le Domaine privé, quant à lui, regroupe tous les autres biens domaniaux non classés dans le domaine public.

Dés lors, il est possible à l'Etat propriétaire, représenté par l'administration des Domaines, de participer plus directement et plus librement au fonctionnement du marché foncier.

Toutefois des exceptions à cette règle sont prévues notamment au profit des collectivités locales, des EPIC, des EPE et des associations, pour la cession de gré à gré d'immeubles domaniaux, mais à un prix correspondant à leur valeur vénale.

Force est de constater, qu'en matière de gestion du foncier public et sous le couvert de fortes considérations sociales et du poids des habitudes acquises, l'exception de la cession de gré à gré est demeurée une règle quasi générale, très peu de ventes domaniales des terrains à bâtir ayant eu lieu aux enchères publiques et encore moins à la valeur vénale réelle des biens cédés.

1.2.2. LES DETERMINANTS SPATIAUX

L'étendue du territoire national, si elle constitue un atout important, notamment par la diversité des ressources qu'elle offre, est une lourde contrainte à gérer au regard de la disparité entre les espaces de différentes natures et de diverses vocations : sahara, haute plaines, régions littorales.

L'espace national offre aujourd'hui l'image d'un territoire qui a subi de multiples désordres et déséquilibres qui trouvent leur origine dans l'enchevêtrement des différents modes d'occupation qui se sont succédés à travers son histoire.

En effet, à l'organisation spatiale pré-coloniale, basée, sur des solidarités sociales et des complémentarités spatiales, est venue se plaquer la logique d'organisation coloniale qui en a bouleversé les fondements.

En 1962, le redémarrage de l'économie s'est appuyé sur une assise foncière héritée marquée par la logique économique coloniale : d'un côté les plaines littorales, zones d'exploitation intensives et de peuplement européen, concentrant l'essentiel des infrastructures et de l'urbanisation et de l'autre, le reste du pays partagé entre les zones de cultures extensives mécanisées et les régions répulsives du paysannat algérien, marginalisées et sous-équipées.

Les vides laissés par les populations coloniales aidant, ces régions littorales, comme l'atteste le premier recensement de 1966, connaissant alors l'apport de vastes flux de populations, sous forme d'immigrations de grande amplitude prenant leur origine dans l'arrière pays, à partir des zones montagneuses et des hauts plateaux.

Les désordres et déséquilibres hérités se sont accentués au cours du temps et se sont traduits traduits par un certain nombre de disparités et de dysfonctionnements de notre système de développement qui sont actuellement extrêmement graves et préoccupants pour les ressources en terres et pour les équilibres vitaux d'une manière générale. Pendant longtemps

la politique du court terme s'est trouvée particulièrement privilégiée au détriment d'une stratégie de développement durable.

Le Schéma National du Territoire élaboré par l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire ,en 1986, a prescrit les dispositions foncièrement volontaristes de l'Etat et s'est très vite heurté à la crise économique enregistrée à partir du milieu de la décennie 1980 et à l'ensemble des réformes engagées à partir de 1990 avec la fin des monopoles de l'Etat sur de nombreuses activités.

Parmi celles-ci, l'on peut citer la fin du monopole sur le foncier et l'émergence d'un secteur privé important dans la construction notamment.

En outre, le Schéma National et les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire n'ont jamais été officiellement approuvés et de ce fait, n'ont jamais pu devenir des outils opposables à l'administration ou aux tiers de même, qu'ils n'ont pu constituer des outils légaux d'appui à la décision. Ils sont demeurés limités à de simples instruments de référence pour quelques initiés et n'ont pas eu de portée significative..

1.2.2.1 Le foncier et la politique d'aménagement du territoire

La problématique du foncier est au cœur de la politique d'aménagement du territoire ; la protection et la valorisation du capital sol sont perçues à travers des politiques de rééquilibrage de l'occupation du territoire fondé principalement sur :

- une répartition intelligente des populations et des activités à travers les différentes régions du pays (Nord, Hauts-Plateaux et Sud) ;
- une stricte préservation des ressources rares, notamment les terres de fortes potentialités et une plus grande maîtrise du système urbain autour des grandes métropoles.

Au plan de l'usage des terres, l'aménagement du territoire se trouve aujourd'hui confronté à deux grandes problématiques qui nécessitent des approches différenciées :

- une première concernant les zones, espaces ou régions, pour lesquels la mise en place des conditions du développement est impérative ;
- une deuxième liée à la gestion dans des espaces fortement sollicités par les activités et les établissements humains ainsi que les infrastructures.

D'une manière générale, le capital foncier est menacé à la fois par l'accroissement anarchique des établissements humains et par le développement des activités, entre autres, l'industrie. La croissance démographique, l'urbanisation et les politiques de développement menées durant trois décennies ont exercé des pressions dommageables sur le patrimoine foncier.

Le processus du développement industriel, amorcé au début des années 70 s'est effectué dans des conditions qui n'ont pas pris en charge les priorités environnementales avec des logiques économiques des opérateurs industriels qui ont privilégié les sites faciles à aménager, proches des réservoirs de main d'œuvre et des utilités nécessaires. En l'absence d'études d'impact, de vastes étendues de terres agricoles furent consommées.

Une proportion importante de l'industrie nationale se répartit sur les zones littorales. Sur les 10 202 unités industrielles recensées en 1993, on dénombre 5 242 localisées sur une bande d'une cinquantaine de km de profondeur à partir du trait de côte, soit l'équivalent de 51,4 % du total national. Ces implantations littorales se distinguent par leur concentration puisque la métropole algéroise, Oran, Annaba et Béjaia regroupent 3 876 unités, soit près de 74 %.

Le cadre bâti s'est développé au détriment du foncier agricole et des sites naturels (plages, dunes), notamment autour des grandes agglomérations et périmètres industriels côtiers (Alger, Oran, Annaba et Skikda).

Dans les zones côtières autour des grands pôles industriels et urbains (Alger, Annaba et Oran) l'occupation de l'espace s'est faite au détriment des terres fertiles. Le développement de l'industrie, du tourisme et des services liés aux besoins urbains aurait dû se faire sur les sites improductifs, afin de préserver le patrimoine agricole. Du fait de la croissance urbaine durant ces dernières décennies, les surfaces concédées par l'agriculture s'établissent comme suit :

- Mitidja : 8 790 ha.
- Collines du Sahel : 2 850 ha.
- Plateaux côtiers du Centre : 1 010 ha.
- Plaine de Annaba : 3 130 ha.
- Région Oranaise : 5 470 ha.

A elles seules, ces régions littorales, autour des 3 principales villes côtières, ont perdu près de 17 % du total des terres agricoles, accaparées par l'urbanisation anarchique (au niveau national), depuis une trentaine d'années.

D'une manière générale, les projets de zones d'expansion touristique (ZET), retenus par un grand nombre de petites et moyennes agglomérations côtières, démontrent une configuration linéaire et donc sujette à un besoin important, pas toujours justifié, du rivage. Globalement les incohérences de l'occupation du littoral et l'absence des normes de gestion intégrée des zones côtières se traduisent par :

- le piétinement des sites à valeur écologique, comme les dunes, les zones humides et les paysages (Annaba, Béjaia, Zemmouri, Mazafran et plateau côtier de la Macta),
- la dénaturation des rivages (baie d'Alger et région Oranaise),
- la dégradation des parties dynamiques des plages (Boumerdès, Bou Ismail, Mostaganem),
- l'assèchement des zones humides par drainage et surexploitation des nappes phréatiques.

Outre les contraintes que l'urbanisation implique pour la zone tellienne, il est utile de relever que les autres zones ne seront pas épargnées, notamment les Hauts Plateaux et le Sud, où l'inadéquation des politiques rurale et pastorale et la gestion non durable des ressources biologiques risquent d'engendrer la quasi-disparition des populations rurales et des dégâts écologiques à terme irréversibles.

La maîtrise de l'urbanisation dans sa distribution à travers le territoire, est évidemment et sera de plus en plus pour l'avenir, l'outil essentiel des rééquilibrages du peuplement que nécessite du territoire. Cet aspect a été sous-évalué ou négligé par les étapes de développement antérieures et les déséquilibres flagrants de l'urbanisation et des armatures urbaine et industrielle du pays.

La poursuite de ces tendances est lourde de conséquences et risque d'hypothéquer durablement toute tentative de développement ; ce risque d'autant plus grave que l'ouverture de l'économie et la recomposition de l'économie mondiale, imposent une discipline de compétitivité, obéissant au seul souci de la rentabilité maximale.

Les politiques agricole, pastorale, rurale et forestière, souvent inadaptées parce que privilégiant l'offre à travers le développement des ressources et de la productivité, sans se préoccuper des aspects concernant la demande et la rentabilité économique, ont un impact négatif sur la conservation des

ressources, avec pour effets une dégradation continue des sols et l'extension de la désertification. Plusieurs facteurs sont invoqués, par exemple la déconnexion des politiques agricole et pastorale de la politique rurale et l'absence de droits de propriété et/ou d'usage clairs des terres. L'incohérence de la politique foncière de l'État provoque un désinvestissement de ce dernier en faveur du secteur privé, le morcellement et l'émiettement des exploitations du secteur privé et l'exploitation anarchique des ressources biologiques dans les parcours steppiques.

1.2.2.2. Les enjeux

Depuis l'indépendance, l'Algérie s'est, certes, profondément métamorphosée grâce à un intense effort d'investissement. Cependant, ces changements ne se sont pas faits sans ruptures profondes ; l'état de son territoire en porte les traces. En effet, ce développement présente des distorsions graves et des exclusions multiples car il n'a pas été soutenu par une politique territoriale à sa mesure.

En effet, l'Algérie se trouve aujourd'hui confrontée à la difficile adéquation entre une population en croissance encore rapide et sa répartition spatiale ce qui exige, dans une approche en termes de développement durable, la valorisation et la protection de ses ressources naturelles.

Avec 600 000 personnes supplémentaires en moyenne par an, le rythme de croissance de la population algérienne, malgré une légère tendance à la baisse, s'inscrit encore parmi les taux élevés.

Aux problèmes posés par l'importance de la croissance de la population - multipliée par trois en l'espace de 35 ans, elle est passée de 10 millions d'habitants en 1962 à 31 millions en 2002- viennent s'ajouter ceux dus à son inégale répartition : au RGPH 1998, date du dernier recensement de la population, plus de 60 % des habitants de l'Algérie sont concentrés au Nord, sur 4 % du territoire national, là où se trouve l'essentiel du potentiel agricole (70 % des terres agricoles de valeur) et hydraulique. Les régions des Hauts Plateaux abritent quant à elles, le quart de la Population du pays sur 9 % de la superficie nationale et le Sud près de 10 %, répartis sur 87 % de l'ensemble du territoire.

Face aux données démographiques et aux configurations spatiales, les ressources naturelles apparaissent limitées et mal réparties : sur les 238 millions d'hectares qui constituent le territoire national, seuls 40 millions d'hectares sont des terres pouvant porter une couverture végétale ou permettre des cultures, la surface agricole utile (SAU) ne totalisant, quant à elle que 7,5 à 8 millions d'hectares.

L'espace agricole de l'Algérie s'avère donc très limité, du fait tant du relief que du climat. La SAU, de l'ordre de 0,20 ha par habitant en 2000, n'en représentera que 0,19 ha en 2010 et 0,17 ha en 2020.

Le poids démographique des métropoles et de la région tellienne demeure préoccupant et porteur de tensions évidentes : les régions telliennes du Nord abriteraient 25 millions d'habitants en 2010 et près de 30 millions d'habitants en 2020, alors que pour un territoire presque trois fois plus vaste, les Hauts Plateaux en compteraient que 10 millions en 2010 et près de 12 millions en 2020, les régions métropoles atteindraient à elles seules 11 millions d'habitants en 2010 et la seule région d'Alger, 6 millions pour le même horizon.

D'ici 2020, si la tendance n'est pas infléchie, les 4 wilayas de la région métropolitaine d'Alger devront accueillir du seul fait de leur croît démographique, une population supplémentaire de plus de 3.000.000 d'habitants. Les plaines de la Mitidja pourraient-elles dans ce cas supporter des densités de plus de 1.000 personnes au km² bien avant 2025?

La maîtrise de l'urbanisation dans sa distribution à travers le territoire est évidemment et sera de plus en plus pour l'avenir, l'outil essentiel des rééquilibrages du peuplement que nécessite notre territoire. Cet aspect a été sous évalué ou négligé par les étapes de développement antérieures et les déséquilibres flagrants de notre urbanisation et de l'armature urbaine du pays transparaissent dans la seule distribution des grandes villes. Les 32 villes de plus de 100 000 habitants regroupent en effet, près de 42 % de la population citadine du pays et ce poids urbain, encore prépondérant, est évidemment en majeure partie accaparé par la frange tellienne et plus particulièrement la bande littorale.

Même si les grandes métropoles affichent depuis près de deux décennies un net ralentissement de leur rythme de croissance, leurs périphéries, en revanche connaissent un accroissement démographique important, qui ne sont en fait que leurs extensions.

A titre illustratif, les consommations en terrain qu'exigera l'urbanisation future de l'aire métropolitaine algéroise qui s'attend, selon un scénario tendanciel, à recevoir près de 3 500 000 personnes entre 2000 et l'horizon 2020, seront de l'ordre de 15 000 ha. En y ajoutant les espaces nécessaires aux activités et autres infrastructures, le cap des 20 000 ha est largement dépassé, en admettant, faut le souligner, qu'il n'y aura pas de reprise des migrations extérieures vers la région.

C'est ainsi, sans être pessimiste, que quelques 20 000 à 25 000 ha risquent d'être sacrifiés dans l'anarchie sur les 20 prochaines années (forme de l'urbanisation actuelle) dans une région qui compte les périmètres irrigués les plus performants du pays et les nombreuses perspectives pour leur extension, ce qui rajoute au problème de la concurrence pour les sols celui de la concurrence qui opposera également l'agriculture à l'urbanisation pour la ressource en eau.

Par ailleurs, déjà pour les cinq années à venir, la réalisation de 1.000.000 de logements projetés par le programme du gouvernement vont nécessiter quelques 40.000 ha de terres à urbaniser. Quand on sait que ces réalisations vont certainement juxter les établissements humains existants et que les réserves foncières sont relativement saturées, il faut s'attendre à de nouvelles « intrusions » dans les périmètres agricoles.

1.2.2.3. L'alternative du futur

Face à ces risques de rupture, l'Algérie se trouve confrontée à un choix entre le "laissez faire" qui mènerait à brève échéance à la consommation de ces ruptures ou la reconquête de son territoire, dans le cadre d'un aménagement raisonné visant l'équité territoriale et le développement durable.

Avec les nouvelles références libérales et la multiplication des acteurs du développement, il est quasi certain qu'avec une politique du laisser-faire qui s'interdirait d'intervenir sur les orientations territoriales du développement, les avantages comparatifs de la zone tellienne et surtout de sa frange littorale ont toutes les chances d'entretenir et même de décupler leurs effets polarisateurs, sur l'essentiel des investissements. Cela impliquera automatiquement le maintien et plus gravement l'accentuation de toutes les tendances néfastes développées dans notre passé récent, en matière d'occupation déséquilibrée du territoire et d'urbanisation non maîtrisée.

Sur les 41,5 millions d'habitants que comptera l'Algérie en 2020, la zone tellienne en concentrerait quelque 25,5 millions, ce qui impliquerait le sacrifice à l'urbanisation de plusieurs milliers d'hectares des meilleures terres agricoles du pays, alors que les progrès de la désertification accroîtraient la déprise des régions retardataires des Hauts-Plateaux et du Sud et renforceraient ainsi; au-delà de 2020, les pressions démographiques qui finiront par saturer et asphyxier le Nord et la frange littorale du pays.

Le scénario tendanciel s'impose en fait comme une image de l'inacceptable avec, à la clé, l'impossibilité à très brève échéance de pouvoir organiser le moindre développement.

L'option inévitable en faveur de la reconquête du territoire qui ne peut être prise en charge pour l'essentiel que dans le cadre des Hauts Plateaux et du Sud, a pour objet, outre le souci de rééquilibrage du peuplement du pays, de sauver la frange littorale du pays de l'asphyxie fonctionnelle et des désastres écologiques qu'implique inexorablement, l'alourdissement de la littoralisation actuelle du peuplement et des activités.

Ce redéploiement des populations du Nord du pays vers les régions intérieures des Hauts Plateaux et du Sud, relève, comme illustré dans le scénario volontariste souhaitable, d'une création d'emplois soutenue et quantitativement appropriée, dans les régions des Hauts Plateaux et du Sud, à partir des horizons 2005 et surtout 2010.

Tous ces efforts qu'aura à préciser le Schéma national d'aménagement du Territoire, horizon 2020 (SNAT 2020), et qu'auront à soutenir les politiques sectorielles convergentes qui devront aider à concrétiser ces efforts dans le cadre d'une stratégie nationale audacieuse et cohérente d'aménagement et de développement durable du territoire. Cependant quels que soient les efforts consentis dans ce sens, les impacts et résultats attendus risquent d'être très en deçà des objectifs tant que ne seront pas prises en charge et résolues deux des raisons majeures de la déprime rurale et de la dévitalisation des campagnes, à savoir la structure foncière et le statut du foncier agricole.

Afin d'éviter l'abandon facile des terres par les petits paysans, il convient d'assurer une régulation foncière visant la promotion d'exploitations de tailles économiquement viables. Cela permettra de mieux protéger les terres agricoles menacées par l'urbanisation autour des grandes villes et de stabiliser les

populations paysannes, toujours menacées par le morcellement excessif des terres et la concentration de la grande propriété foncière extensive.

Ces éléments militent pour l'organisation d'un marché foncier, prenant également en compte la promotion de la location des terres selon une durée de bail suffisante et la création d'une institution de régulation foncière pour une politique d'intervention adaptée aux différents terroirs. L'action foncière exige évidemment la clarification du statut foncier.

1.2.2.4. Les contraintes du cadastre

Les actions engagées au sujet des formes d'appropriation des terres et les mesures de régularisations par la généralisation du recours au cadastre et à l'immatriculation, n'ont pu aller aux termes des objectifs tracés dans ce domaine pour des raisons de moyens et souvent de complexités de la question sur le terrain.

Aussi, des dispositions législatives ont-elles été prises par la promulgation de l'ordonnance n°75-74 du 12 novembre 1975, aux termes de laquelle, il est prescrit l'établissement d'un cadastre général et l'institution d'un livre foncier afin d'asseoir sur des bases physiques correctes et actuelles la propriété foncière qu'elle soit publique ou privée.

Les conditions d'application de ce texte législatif ont été fixés par le décret n° 76-62 du 25 mars 1976 en ce qui concerne les dispositions relatives à l'établissement du cadastre général, et par décret n° 76-63 du 25 mars 1976 en ce qui concerne les dispositions relatives à l'institution du livre foncier.

La réalisation de l'inventaire descriptif que constitue le cadastre, facilite en tant que support physique la concrétisation des divers projets de développement ayant pour assise le sol. Le cadastre assure donc l'identification et la détermination physique des immeubles.

Quant au livre foncier dont la tenue est confiée aux conservations foncières, il se caractérise par une documentation juridique tenue par immeuble et faisant preuve des droits publiés à sa base dans le cadastre, sans toutefois créer de double emploi avec ce dernier.

Les moyens limités du cadastre et sa mobilisation permanente à la mise en œuvre des différentes opérations conjoncturelles (opérations de délimitation des terrains à intégrer dans les réserves foncières communales, des terres devant être cédées dans le cadre de l'accession à la propriété foncière agricole

par la mise en valeur, des communes du pays, des exploitations agricoles issues de la réorganisation des DAS, les opérations d'assainissement du secteur agricole) ont fait que les objectifs escomptés en matière d'établissement du cadastre général, n'ont pas été atteints.

Il faut ajouter à cela, le manque de coordination entre les différents services, qui sont l'Administration du cadastre chargée du travail technique qui matérialisent la propriété et l'Administration de la conservation foncière qui délivre les livrets fonciers documents juridiques concrétisant le droit de propriété. De toute évidence, ce manque de coordination entrave et ralentit l'opération du cadastre général.

Comme autre contrainte à relever, il y a la prise en charge du problème du contentieux relatif au foncier. En effet, le volume et la teneur des contentieux sont caractéristiques de la complexité des problèmes nés d'une insuffisante maîtrise du sujet, tant au plan juridique qu'au plan réglementaire, ceci est exacerbé pour une absence de maîtrise dans la connaissance et l'encadrement de la question foncière au point où certains services pourtant habilités (tels le cadastre et les conservations foncières), sans doute par manque de moyens et une insuffisante adaptation aux évolutions passées et récentes de la législation et des réformes économiques.

Quelques fois ces mêmes Institutions sont à l'origine de dérives et de conflits autour de la propriété et des incohérences en matière d'authentification des actes et des titres.

A titre d'exemple, les récentes opérations du cadastre général notamment, celles réalisées dans les zones périurbaines et rurales n'ont pas seulement permis l'établissement de documents réglementaires, bien que la loi ait été dans une grande mesure appliquée, elles ont abouti, aussi, à l'émergence de nouveaux conflits autour de l'origine de propriété : les services du cadastre omettent, parfois de recourir aux vérifications préliminaires et certains propriétaires ou usufruitiers omettent aux aussi, de se manifester durant la période légale de publicité (affichage, presse, etc...).

Cet état de fait est générateur de litiges posés très souvent devant les juridictions compétentes et les délais de traitement sont généralement longs (certaines affaires peuvent dépasser les 5 années).

Ce contexte, souvent négligé, est traduit par des blocages le gel et le report de projets d'aménagement ou d'usage des sols à différentes occupations (agricoles, urbaines, industrielles).

Sur la base d'un bilan dressé en 1988, une série de mesures et un programme de travail ont été arrêtés pour donner un nouvel élan aux opérations cadastrales. C'est ainsi qu'il a été décidé d'ériger le service du cadastre en un établissement public doté d'une autonomie de gestion et placé sous la tutelle du ministère chargé des finances ; c'est l'objet du décret n° 89-234 du 29 décembre 1989.

La création de l'agence nationale du cadastre (ANC) qui a pour mission première de se consacrer à l'établissement du cadastre général, et à laquelle une affectation importante de moyens humains et matériels a été décidée, constitue une mesure conséquente de nature à permettre la réalisation à moyen terme de la couverture de l'ensemble du territoire national.

Pour permettre à l'ANC de remplir ses missions, les conditions de mise en œuvre du cadastre général ont fait l'objet d'une étude approfondie menée avec le concours de la Banque Mondiale.

Le projet est destiné à renforcer l'ANC et les conservations foncières en moyens matériels, humains, financiers, organisationnels et infra structurels pour leur permettre d'atteindre les objectifs fixés. Il compte notamment une tâche importante consistant en l'informatisation de la documentation cadastrale, ce qui devrait renforcer considérablement son exploitation et sa mise à jour.

La réalisation de ce vaste projet, pour peu que les conditions prévues soient réunies, permettra d'une part, de garantir la sécurité des biens fonciers, et d'autre part, à l'Etat de disposer d'un outil de travail d'une grande utilité pour toute opération entreprise dans le cadre du développement socio-économique et ayant pour assise le sol.

L'objectif du projet est de disposer dans les échéances fixées, d'un cadastre moderne accessible à tous les utilisateurs. Le projet prévoit également la mise en place progressive d'une banque de données foncières, renfermant les informations techniques et juridiques du parcellaire dans chaque commune.

Les pouvoirs publics ont arrêté en 1980 un plan de charge ayant pour objectif d'atteindre une réalisation au plan de cadastre de près de 12 millions d'hectares de terrains. Près de la moitié de cet objectif a été réalisée, et les

efforts à fournir restent encore très importants ; actuellement, l'état d'avancement indique pour :

- le foncier urbain : 84.000 ha réalisés (soit 24 % du potentiel existant)
- le foncier rural : 5.400.000 ha réalisés (49 % du total).

L'objectif d'atteindre la surface totale nécessite du temps et des moyens. Le rythme de l'évolution du cadastre est actuellement de 500.000 hectares/ an. Malgré les opérations de sous-traitance, lancées par les domaines en 2002, avec des géomètres experts foncier du secteur privé, le rythme de production demeure encore trop faible.

Les opérations cadastrales sont achevées pour 400 APC soit près de 1,5 million d'unités foncières cadastrées avec des livres de foncier disponibles.

Les nouvelles mesures relatives à la modernisation des conservations foncières vont consolider les moyens de ces dernières en matière d'acquisition d'équipements et de logiciels informatiques, en vue de scanner la documentation foncière et les conserver sur support magnétique. Le volume d'archives des domaines concernés par cette opération, représente près de 20 millions de documents en addition au volume traitant de l'histoire foncière de l'Algérie jusqu'à la mise en œuvre du cadastre.

1.2.3- LES DETERMINANTS POLITIQUES ET SOCIETAUX

Le dossier du foncier est au devant de la scène depuis l'indépendance et constitue une question stratégique dans la politique nationale de développement. Toutefois et jusqu'à présent, les différentes politiques publiques en la matière, pour pertinentes qu'elles aient été ou qu'elles soient n'ont abordé le foncier que sous des aspects segmentaires et fragmentaires.

Le rapport à la terre présente dans toutes les sociétés des dimensions multiples. La dimension politique de la question foncière est marquante en Algérie. Elle puise ses racines aux niveaux historique et idéologique.

La lutte contre le colonialisme a été en grande partie une lutte pour la libération de la terre. Les dépossession et les spoliations dont les populations autochtones ont fait l'objet pendant la colonisation, ont nourri de multiples ressentiments et constitué un des ferments principaux de la lutte de libération nationale.

Historiquement, les rapports sociaux se sont cristallisés autour de la terre. La question foncière figure dans tous les programmes politiques qui ont ponctué les différentes étapes de la Révolution.

La terre constitue de nos jours, le refuge atavique d'une société pour qui la terre définit les racines et offre encore des moyens de survie importants. La société n'a pas tout à fait basculé dans l'urbanité et la terre continue de présenter une valeur refuge.

La terre est aussi au centre d'un système de rente dès lors qu'elle n'a pas de prix et se nourrit de rareté et de spéculation.

Le foncier reste, au delà des valeurs d'usage qui lui sont reconnues, un instrument de pouvoir dès lors que l'Etat et ses principaux prolongements concentrent les moyens de son affectation.

Depuis la période coloniale et avec le prolongement des politiques agraires nationales, c'est le facteur politique qui influe le plus sur la façon dont se pose et se traite la problématique foncière. Cette approche politique de la question foncière fait naître des combinaisons multiples mettant en jeu un certain nombre d'acteurs avec des règles moins bien que plus définies en compétition autour d'un espace.

La révolution agraire devait servir d'exutoire aux contradictions sociales en réglant tant les rapports de propriété que d'appropriation tout en étant un puissant vecteur de modernisation des structures de production.

Depuis la promulgation des textes y relatifs et notamment ceux liés à la limitation de la propriété, toute transaction foncière a été pratiquement figée et ce jusqu'à l'abolition de ces textes en 1990.

Mais depuis et en l'absence d'un système de régulation qui aurait pu orienter le marché vers une amélioration de l'assiette foncière, notamment à travers par la réduction de l'indivision et de la micro-propriété, un marché foncier informel a prospéré et a constitué un levain à toutes les formes de spéculation et de corruption. Aujourd'hui, il s'avère difficile d'identifier l'évolution des structures foncières, en raison du manque d'enquêtes spécifiques en la matière.

Les pouvoirs publics ont forgé des vocations spécifiques et livré le foncier à des déterminations administratives plutôt qu'économiques. Dans cet ordre d'idées, de multiples façonnements ont été entrepris quelquefois contre toute logique, en référence aux affectations de terrains industriels ou de terrains urbanisables.

Les politiques mises en œuvre se sont alignées davantage sur des préoccupations conjoncturelles. De multiples façonnements ont été entrepris quelque fois contre toute logique, en référence aux affectations de terrain.

Aussi, l'absence d'une stratégie de transition politiquement tranchée pour mettre fin à l'affrontement des groupes de pressions et d'intérêts, et définissant clairement la démarche d'ensemble des réformes structurelles, et par conséquent d'intégration progressive des mécanismes, systèmes de gestion et de méthodes, a rendu encore plus complexe la maîtrise du foncier, à travers notamment :

- la gestion qui se caractérise par une multiplicité d'institutions et d'organes avec des missions imprécises voire contradictoires,
- l'accès au foncier régi par des dispositifs juridiques renfermant d'importantes lacunes, de l'aveu même des acteurs concernés.

Les failles relevées dans le système de gestion et la difficulté d'identifier l'autorité publique réellement en charge du foncier, aggravées par l'absence de transparence et d'information ont favorisé les pratiques spéculatives par des groupes d'intérêts, entraînant ainsi l'affaiblissement de l'intervention de l'Etat sur le terrain.

La dimension politique de la question foncière reste au centre des débats qui occultent totalement les aspects économiques d'utilisation et de valorisation d'un potentiel en terre caractérisé par la diversité des statuts de son exploitation.

Les incohérences de cette politique sont les principales causes des désinvestissements dans les exploitations du domaine privé de l'Etat, du morcellement, de l'émiettement et de l'abandon des terres des exploitations du secteur privé et de l'exploitation anarchique et de la dégradation accélérée des parcours steppiques.

La quasi totalité des communes d'Algérie ont hérité de réserves foncières et d'un patrimoine foncier assez conséquentes. Ces réserves ont été dilapidés au fil des années. En plus du bradage de leurs réserves parfois pour des projets autres que celui pour lequel elles étaient destinées, la plus part des communes n'ont tenu aucun sommier de consistance permettant d'identifier et de cerner leur patrimoine.

Les entreprises publiques ne sont pas logées à meilleure enseigne ; elles ont hérité d'un patrimoine foncier industriel et immobilier important. Pour la

plupart, le transfert de propriété au cours des différentes restructurations n'a pas eu lieu, ce qui conduit aujourd'hui une grande partie des entreprises à ne pouvoir justifier de la propriété de leur patrimoine foncier.

Enfin il y a le patrimoine foncier industriel détenu par l'état à travers son domaine privé. Ce patrimoine a fait l'objet ces vingt dernières années de cession au profit de particuliers ou des entreprises publiques ou encore de sociétés privées nées de la dissolution des EPE, EPIC et EPL. L'Etat reste encore aujourd'hui le détenteur de la plus importante réserve foncière industrielle.

Le foncier est très loin d'assurer le développement économique et social. La richesse foncière en Algérie a été marginalisée, alors que les lois et les décrets concernant le foncier demeurent sans effet, l'Etat n'ayant jamais songé à l'application ou au respect des lois y afférentes.

L'utilisation appropriée du foncier au mieux des exigences du développement économique et social permettra de consacrer le changement et le développement continu et d'instaurer la justice et l'égalité dans le partage et la jouissance des revenus du foncier au niveau sectoriel et géographique. Ceci ne doit pas occulter les droits des générations futures et les principes de l'aménagement du territoire dont la concrétisation dépend de l'efficacité de la planification foncière entre les différentes régions et entre la campagne et la ville avec comme objectif de jeter les bases essentielles du développement économique global et équilibré.

L'Etat se doit d'assumer toutes ses responsabilités en ce qui concerne l'utilisation du foncier dans les activités économiques et sociales qui visent à promouvoir le foncier sur le plan sectoriel et géographique. Les infrastructures publiques telles les routes, les aéroports, les établissements scolaires, les hôpitaux et les jardins publics et autres, sont des domaines prioritaires dans les sociétés développées au regard de leur impact positif sur l'amélioration de conditions de vie et de santé des citoyens.

La plupart des villes algériennes, pour ne pas dire toutes, ne disposent pas des structures de loisir telles les jardins publics, les théâtres, les clubs de sport et de course hippique, ce qui prouve que ces structures essentielles dans la vie quotidienne des citoyens n'ont pas correctement été prises en charge.

Aujourd'hui, on peut dire schématiquement que le mode d'appropriation foncière est le fil conducteur qui mène les stratégies des différentes catégories

sociales. La population « aisée » implante des constructions sur des terrains de statut privé et topographiquement bien exposés ; les catégories aux revenus modestes recherchent des terrains de statut privé pas trop chers, quitte à ce qu'ils soient topographiquement difficiles à urbaniser et juridiquement non urbanisables.

Au lieu de cela, des constructions et des quartiers anarchiques ont été édifiées sans respect pour des normes de construction et d'hygiène. Les moyens de communication et d'information modernes ont connu un essor époustouflant et leur influence sur les mentalités et le comportement des individus demeure indéniable. C'est pourquoi, l'importance économique et sociale du foncier se traduit dans les méthodes d'exploitation et d'investissement du foncier disponible afin de créer les richesses, garantir la prospérité et développer l'économie nationale.

Le foncier ne peut devenir une source de richesse sans la convergence des efforts et l'implication de toutes les potentialités nationales pour une utilisation rationnelle et judicieuse de la ressource disponible, ce qui lui permettra d'impulser et de dynamiser le développement économique qui tend à satisfaire le besoins des populations, en matière de logement, d'alimentation, d'enseignement et de santé etc.....

1.2.4. LES DETERMINANTS ECONOMIQUES

Le marché foncier est mal connu en Algérie avec des prix de cession du domaine public qui procèdent le plus souvent de mesures accommodantes et des transactions privées qui gardent un caractère confidentiel. Disposer de l'information précise sur le marché foncier est une nécessité pour connaître le prix d'équilibre de cette ressource.

L'analyse et l'estimation du volume de l'offre et de la demande des terrains deviennent indispensables pour pouvoir disposer progressivement d'une meilleure connaissance de la nature des terrains mis en vente, de leur volume et des éléments de formation du prix.

1.2.4.1- L'offre foncière de l'Etat

Globalement le foncier national comprend la superficie du pays qui dépasse les 238 millions d'hectares , qui se compose de terres sahariennes (80 %) , de

zone de parcours(14 %) et de terres dites agricoles (4 % dont, 1,6 % par des couverts forestiers).

Les terrains urbanisés ou urbanisables constituent moins de 0,5 % du territoire national.

Le dispositif d'affectation d'assiettes foncières au profit de l'investissement a essentiellement reposé sur la mise en œuvre de l'instruction interministérielle N°3 28 du 15 mai 1994 relative à la mise en place des Comités assistances pour la Localisation et à la Promotion des Investissements« CALPI ». Ce dispositif prévoit notamment la localisation systématique des projets d'investissement enregistrés au niveau de l'ex APSI. Pour ce faire, les CALPI devaient élaborer et mettre en place une banque de données sur les disponibilités foncières pouvant accueillir les projets d'investissement.

Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler qu'en matière d'offre foncière, les pouvoirs publics ont encouragé la création, à travers le territoire national de zones industrielles et de zones d'activités totalisant une superficie totale de plus de 22 000 ha. De 1974 à 2004, l'Etat a pu mettre sur le marché, à partir de son propre portefeuille, près de 100.000 hectares de terrains.

Les zones industrielles et les zones d'activités ont pu bénéficier respectivement de 11000 hectares et 8000 hectares, tandis que l'habitat a récupéré 117.000 hectares. Cette offre s'ajoute à celle dégagée au profit des entreprises publiques dans le cadre des plans quadriennaux et quinquennaux à l'époque de l'économie planifiée.

Les disponibilités foncières urbanisables dans le cadre du contexte décrit supra s'avèrent limitées. La surface susceptible de recevoir les investissements aujourd'hui en Algérie ne dépasse pas 0,5 % du territoire national.

L'Etat étant le propriétaire le plus important de terrains à vocation économique, a eu une attitude par le passé tendant à céder les terrains à des prix bas et de manière quasi uniforme sur l'ensemble du territoire national et ce, indépendamment de la situation de rareté des terrains et du nombre effectif de demandeurs de ces terrains.

De l'autre côté, l'offre privée étant limitée par rapport à la demande a généré des prix hautement spéculatifs et donc inévitablement prohibitifs pour l'investisseur et économiquement inefficaces puisqu'ils ne suscitent pas un plus grand volume d'offre de terrains. Ainsi une situation de sévère rareté de

terrains, notamment à usage industriel ou commercial s'est installée renforçant ainsi la nature éminemment spéculative de ce type de marché.

1.2.4.2- L'offre foncière des particuliers

Pour des raisons de rétention, l'offre foncière du secteur privé n'a pu connaître le même essor que celle du domaine public de l'Etat. L'offre des terrains de statut domanial semble alimenter tout l'espace réservé à la collecte et la mise en produit du foncier. Présenté comme l'animateur quasi unique de l'offre foncière sur ce marché, les rapports des institutions spécialisées ne cessent de recommander, dans le cadre du désengagement de l'Etat, l'ouverture de ce marché aux acteurs privés.

A part quelques données relatives à la surface agricole utile appartenant au secteur privé, le nombre d'exploitants agricoles privés qui y travaillent et la taille moyenne de ces exploitations, les chiffres sur l'offre foncière des autres natures (habitat, industrie, tourisme...) sont indisponibles.

La libre concurrence dans le domaine du foncier inspire les pouvoirs publics dans leur politique d'ouverture, l'adoption des mécanismes du marché dans la fixation des prix de vente des terres aussi bien privées que domaniaux. Cela va instaurer la transparence des transactions foncières et développer l'offre privée selon le principe de la valeur vénale.

La généralisation de l'immatriculation et de la publication des actes notariés, constitue un préalable indispensable à l'émergence de la notion d'offre foncière privée clairement établie. Or, la situation du cadastre en Algérie, instrument indispensable à l'institution de cette offre privée, demeure en état très peu avancée. En plus de l'absence de cet instrument, les transactions foncières privées se font très souvent sous seing privé et évitent la publicité.

Pour surmonter cet obstacle, la loi d'orientation foncière prévoit des mesures transitoires : «La commune est tenue de procéder à un inventaire général de tous les biens fonciers situés sur son territoire, ainsi qu'à l'identification de leurs propriétaires, possesseurs et/ou occupants» (Article 38). Dans cet esprit «toute personne qui exerce sur une terre de propriété privée... non titrée, une possession continue, peut obtenir la délivrance d'un certificat de possession (Article 39).

1.2.4.3. La demande foncière

Dans la problématique du foncier, la demande foncière est autant sinon bien moins connue que l'offre privée. A l'exception d'une enquête faite par une étude financée par la Banque Mondiale, très peu de travaux ont été consacrés à la demande foncière y compris en matière de lotissements.

L'inexistence d'un véritable marché du foncier, autre qu'informel, a conduit la majorité des promoteurs à s'adresser à l'Etat pour bénéficier de terrains relevant de son domaine privé. Pour répondre à cette demande, les pouvoirs publics ont, dès 1994, mis en place un dispositif particulier sensé répondre aux besoins de localisation des projets d'investissement notamment ceux déclarés dans le cadre du code de l'investissement de 1993 (ex APSI).

Les seuls éléments d'appréciations récents, du moins en matière de foncier dit économique sont révélés par les données de l'ANDI provenant de l'étude récente réalisée par le CENEAP avec l'appui du PNUD et de la Banque Mondiale.

Bien que l'ANDI n'ait pas considéré la demande de terrains comme critère d'évaluation de la faisabilité des projets qui lui sont soumis, on estime à plus de 8.000 le nombre d'intentions d'investissements en instance de réalisation au cours des années 2001 et 2002.

Par ailleurs, dans l'étude du CENEAP, il ressort que pour un investisseur, la durée d'attente avant de trouver des terrains bâtis est de l'ordre de 42 mois; elle est de 60 mois pour trouver un terrain industriel.

Les paramètres de prix entre la rente absolue et la rente différentielle

La notion du prix de la terre est une notion complexe, variable en fonction d'un grand nombre d'éléments peu maîtrisables. Les influences d'ordre politique, culturel et économique constituent autant de paramètres à prendre en considération dans les efforts de réflexion entourant cette question. Les éléments qui suivent font partie des multiples considérations à cerner pour une meilleure approche de la problématique liée au prix du foncier.

- La consistance des terrains

Le prix des terrains prend en compte la présence ou l'absence de bâtiments sur les assiettes mise en vente. C'est un facteur qui influe le plus sur la différence de prix entre d'une part les terrains bâtis et les terrains non bâtis, les

principaux composants des actifs dormants et résiduels. Ce facteur est aussi un des plus difficile à évaluer en raison des considérations qui pourraient entourer cette question.

En principe, concernant le foncier bâti, la logique exigerait que l'on affecte aux bâtiments une valeur marchande, et que, par voie de conséquence, un prix propre soit affecté aux terres supportant les constructions. Mais les contraintes et les difficultés que rencontrent la majeure partie des entreprises publiques, dans le cadre de la reprise de ces actifs, rendent ce processus encore plus délicat.

Si tel est le cas pour le foncier industriel, dans le foncier agricole, le principe de dissociation entre la terre et les matériels de production en vertu des dispositions de la loi 87/19, rendent encore plus contraignante une politique de prix dans ce domaine. Affecter une valeur propre à ces terres devient difficile.

- La nature des terres

Le prix des terres est variable selon la nature même de celles-ci, leur potentialité agronomique et l'utilisation économique qui en est faite. Cela rejoint le principe de la rente différentielle. Définir et déterminer les variations extrêmes et les prix moyens relatifs aussi bien aux différentes configurations qu'aux différentes régions du pays, semble revêtir une importance capitale pour toute politique de développement.

- La surface des terrains

Selon les lois du marché, une très forte demande sur une catégorie déterminée de terrains, à l'exemple des petites surfaces qui semblent être plus accessibles que d'autres, provoquerait une forte hausse des valeurs. Aussi, les prix moins chers qui pourraient être affichés pour les grandes superficies mises en ventes résultent en partie du fait qu'il y a une faible concurrence sur ces lots.

- La nature des contractants

La nature des acquéreurs ou des vendeurs constitue un autre élément de détermination de la variation des prix du foncier. En effet, les différentes catégories de demandeurs de terrains (agriculteurs, partenaires privés étrangers

ou nationaux, non agriculteurs.....) ne se comportent certainement pas de la même façon vis à vis de la terre selon qu'ils soient utilisateurs ou spéculateurs.

- La situation juridique du terrain

La situation du foncier par rapport aux instruments d'urbanisme, et notamment aux plans d'occupation des sols (POS), peut être d'une grande influence sur le prix, dans la mesure où la protection et la sauvegarde des terres agricoles deviennent impératives. A titre illustratif, dès qu'un terrain agricole est dans une situation telle qu'une autre utilisation peut lui être donnée, il acquiert systématiquement une plus-value dont le montant s'obtient en utilisant un coefficient multiplicateur d'un ordre bien déterminé.

- La destination des terrains

L'importance de la surface agricole utile (SAU) confère au foncier agricole une valeur de premier ordre. Ce qui conduit à distinguer, d'une part, la destination agricole proprement dite, et les déterminants de prix sont ceux énoncés supra, et, d'autre part, les destinations non agricoles (l'habitat, aménagement industriel, tourisme,...etc) .

1.2.4.4- Les bases de l'estimation foncière

L'estimation foncière peut être abordée selon deux modes d'approche différents :

♣ Soit par la valeur vénale, ou valeur marchande, exprimée en monnaie à un moment donné, en fonction du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande. C'est le prix auquel le foncier peut être vendu ou acheté. Pour cette approche, la terre est considérée comme une valeur d'investissement, et la loi de l'offre et de la demande devient une référence quelles que soient les conséquences sur l'équilibre financier des entreprises économiques et des particuliers aussi bien dans le cadre de la régularisation des actifs dormants et résiduels que dans le cadre de la régularisation de l'acquisition des terrains d'assiettes pour la construction de logements d'habitat.

♣ Soit par la formule de gré à gré, qui, comme il est précisé dans les textes de loi, est utilisée dans des cas particuliers et des conditions précisément définies. Si la valeur vénale s'apprécie par les facteurs du marché, la valeur de gré à gré par contre reste encore du domaine du subjectif et de l'aléatoire.

Les prix seront étudiés et fixés par les Domaines, à charge par l'Etat, pour tout octroi d'avantage, de mettre en place une politique qui définit les projets éligibles aux traitements spécifiques de l'Etat.

L'initiative lancée en faveur de négociations directes entre promoteurs et entreprises en matière de vente des actifs excédentaires n'a pas pu aboutir. Le risque de faire perdurer la situation du blocage dans ce domaine est potentiellement grand en raison des divergences d'intérêts et des susceptibilités à l'égard de la formule de gré à gré.

12.4.5. Le financement du foncier agricole

Les aides du système bancaire, sous forme de prêts bonifiés par l'Etat, à l'accession des agriculteurs à la propriété du foncier à usage agricole, doivent être renforcées pour faciliter l'acquisition, l'extension, l'aménagement, la transformation....etc.

La nature souvent modeste des surfaces financières, de la majeure partie des agriculteurs ne permettrait pas à ces derniers d'engager suffisamment de capitaux pour assurer le financement des investissements et le renouvellement des équipements nécessaires dans ce domaine. A cet effet, le risque de voire introduire des investisseurs étranger au secteur agricole, semble inévitable d'autant plus que la nature du capital financier amplifie le risque de porter atteinte à la vocation des terrains agricoles.

Par ailleurs, des prêts non bonifiés peuvent être consentis par les banques, soit en complément des prêts bonifiés, soit pour d'autres catégories d'acquisitions non concernées par la bonification. Le PNDA a ainsi créé les conditions d'une relance remarquable de l'activité agricole par une approche directe et étudiée de la question du financement de l'investissement.

Le système d'aide dirigé vers les agriculteurs pour l'acquisition et l'exploitation du foncier agricole constitue une assurance supplémentaire contre les risques des détournements que pourraient subir ces terrains du fait de l'ouverture éventuelle de ce marché.

1 - La terre constitue de par le monde un attrait de possession incomparable compte tenu de son inaltérabilité relative sur une période à long terme.

C'est pour cela qu'elle représente un investissement refuge plus sûre à l'instar de l'or et la pierre, compte tenu de la pérennité de sa valeur marchande qui se situe quasiment au dessus de sa valeur productive intrinsèque. Cela fait du

foncier un investissement direct particulièrement lourd et complexe pour tout ce qui touche à sa protection, à son amélioration et au développement de ses capacités productives.

2- Le financement de l'achat d'une propriété foncière à vocation agricole par concours bancaires, induit une augmentation substantielle de son coût final et grève considérablement les charges d'exploitation et les coûts de revient de la production par la multiplication des conséquences du taux d'intérêt sur une longue période. Cela suppose aussi pour l'institution financière en charge du crédit, la disponibilité de ressources longues, au moindre coût, assortie d'une garantie très sûre sur une très longue période.

3- La valeur marchande d'une terre agricole est basée avant tout sur ses potentialités productives, modulées d'une part par les améliorations apportées et d'autre part par la loi du marché. C'est à partir de ces données, que s'articule le montant de la transaction, sur laquelle vont s'opérer les différents critères d'éligibilité au crédit et qui vont déterminer :

- Le montant du crédit.
- L'échéance finale et le mode d'amortissement.
- Les garanties et les taux d'intérêts.
- Les capacités financières de l'acquéreur en autofinancement.

4- La garantie la plus usitée dans le monde pour ce genre de crédits est le nantissement du bien foncier en faveur du prêteur par le système des hypothèques. La prise d'hypothèque est garantie du bien foncier, entraîne une inscription hypothécaire auprès des services de l'administration. Sa transaction ne peut s'opérer qu'avec l'accord du banquier prêteur.

L'avantage pour le banquier est qu'en cas de rupture du contrat du prêt par un non remboursement des annuités, il peut procéder à la vente du bien hypothéqué sans aucun risque d'interférence d'un tiers. Cette garantie permet au banquier de constater qu'aucune autre hypothèque prise précédemment ne vienne altérer sa garantie.

5- Dans la majorité des pays développés, le financement du foncier est du ressort d'institutions financières spécifiques. Ainsi, on y trouve deux grandes catégories d'établissements :

- Le crédit foncier.
- Les banques de financement hypothécaires.

Cependant, leurs opérations touchent aussi bien au foncier agricole qu'au foncier mobilier.

6- En Algérie, l'organisation d'un financement du foncier agricole n'a jamais existé, exception faite de l'existence du Crédit Foncier d'Algérie et de Tunisie (CFAT) avant 1962. Cet établissement était en fait une Succursale du Crédit Foncier de France, qui s'est peu à peu orientée, beaucoup plus vers le financement des opérations classiques de banque et de crédit.

On pourrait envisager de renforcer le système des hypothèques sur le foncier agricole en s'inspirant de la procédure et de l'approche utilisées par la CNEP, pour ce qui est de l'acquisition à crédit des logements par les particuliers.

Cependant, le financement des opérations sur le foncier agricole, ne peut être envisagé sans la disponibilité des ressources financières d'ordre monétaires longues à des coûts raisonnables.

Conclusion

L'organisation matérielle et juridique, jugée trop limitée, du marché foncier en Algérie ne permettait pas une prise en charge efficace de la ressource foncière existante en référence à l'objectif c'est de pouvoir lancer un mode de gestion efficace en matière de foncier à l'instar des pays qui nous ont devancé dans ce domaine.

La nécessité de remettre de l'ordre dans le domaine des transactions foncières est plus qu'indispensable en absence d'un véritable marché foncier.

L'absence de coordination entre les différents intervenants dans le domaine du foncier a favorisé l'effritement des décisions en absence d'unicité de commandement et de stratégie claire. Cette multiplicité au niveau des centres de décision rendra plus difficile l'atteinte des objectifs visés par l'Etat.

La problématique liée à la préservation et la sauvegarde de la surface utile agricole SAU des éventuelles extensions urbaines et industrielles interpelle les pouvoirs publics notamment sur les politiques et les moyens à mettre en œuvre pour faire face aux exigences de transition économique que traverse le secteur agricole actuellement.

Pour protéger ces surfaces agricoles et augmenter leur rentabilité économique, l'Etat doit afficher clairement ses priorités notamment à travers :

- l'augmentation des capacités de production par l'accroissement des surfaces ;

- l'augmentation des aides financières et la participation des banques au financement du foncier,
- des politiques de prix de la terre adaptées

DEUXIEME PARTIE : ETAT DES LIEUX DU SYSTEME FONCIER EN ALGERIE

Si les développements qui ont précédé ont permis de situer les grands questionnements de la problématique foncière, il reste que certains aspects spécifiques liés aux différentes formes de foncier, agricole, industriel, touristique et urbain méritent d'être davantage développés.

2.1- LE FONCIER AGRICOLE

Les données générales font ressortir une superficie utilisée par l'agriculture de 47 millions d'hectares dont 8,2 millions d'hectares de surface agricole utile (SAU). Ce potentiel comprend

- des terres de parcours : 32 millions ha, dont 20 millions ha steppiques et 12 millions ha de parcours pré sahariennes
- des forêts : 4 millions ha
- des surfaces alfatières : 2,8 millions ha

La surface agricole utile (SAU) est constituée de 5,4 millions ha de terres privées et 2,8 millions ha de terres du domaine privé de l'Etat confiés à 30.519 EAC (1.841.000 ha), 66.110 EAI (674.000 ha) , 177 Fermes pilotes (151.000 ha) et 222 Instituts et offices (14.000 ha) ; 90.000 ha de cette SAU relève de l' Accession à la Propriété foncière agricole ; 31.000 ha de terres ne sont pas encore attribuées

La problématique du foncier agricole ne concerne que le statut des terres du domaine national qui occupent une superficie de l'ordre de 2,8 millions d'hectares soit 27% de la SAU exploitée par environ 200 000 attributaires. Par contre le reste des terres, soit 73% de la SAU, exploités par environ un million de fellahs a été pendant trop longtemps occultée.

Le foncier agricole a, de tout temps, constitué un enjeu d'intérêts entre divers protagonistes ; sa problématique est devenue plus complexe par la multitude d'intervenants, par la valeur symbolique du rapport à la terre et par la spéculation.

Les réorganisations des différentes formes d'exploitation des terres ont été souvent effectuées davantage dans la précipitation dans le seul but d'atténuer des tensions existantes au plan social que pour asseoir une structuration complète du monde agricole.

La question foncière demeure, en effet, la première préoccupation de l'ensemble des agriculteurs ; d'aucuns estiment qu'elle conditionne bien plus que tout autre paramètre la relance du processus de développement de l'agriculture algérienne.

2.1.1- La problématique du foncier agricole.

La problématique du foncier agricole qui porte sur 8,2 millions d'hectares représentant la surface agricole utile doit être appréhendée selon une démarche rationnelle qui prend en charge trois préoccupations essentielles qui sont autant de préalables :

La première préoccupation, concerne les exploitants agricoles qui utilisent les terres agricoles du domaine privé de l'Etat. Il y a lieu de souligner que ces exploitants ont acquis dans leur grande majorité les patrimoines existants et disposent d'un droit de jouissance perpétuelle qu'ils peuvent léguer à leurs héritiers. Les exploitations agricoles collectives sont au nombre de 30.519 soit presque 30% du nombre total des exploitations privées dont le chiffre s'élève à 950.000 exploitations.

Cependant, ces exploitants, qui ont entamé leurs activités selon les règles de gestion privée, rencontrent souvent des difficultés dues essentiellement aux conditions financières et économiques très difficiles engendrées par la non reconnaissance de leur qualité d'exploitant par leur environnement bancaire et leur incapacité à rembourser leurs dettes. Cet état de fait a généré l'émergence d'une situation des plus complexes où le désinvestissement a été la règle et les pratiques illégales courantes ; il s'agit notamment de la sous location, du développement de systèmes de financement informels, du détournement de plusieurs parcelles de leur vocation agricole....

Aussi, il nous paraît opportun de revenir sur la portée de l'article 8 de la loi n° 87-19 du 8 décembre 1987 qui dispose que les droits octroyés sont transmissibles, cessibles et saisissables. Dans la pratique, cette disposition reste limitée quant à la cessibilité des droits réels immobiliers dès lors que l'acquéreur doit obligatoirement être une personne physique et exercer la profession d'agriculteur ou d'ingénieur agronome, ce qui réduit d'autant plus l'apport de capitaux frais par des personnes étrangères au secteur agricole et qui entendent investir dans ce domaine.

C'est dans ce contexte, amplifié par les effets de la mise en oeuvre du programme d'ajustement structurel, que l'intervention de M. le Président de la République, devant les Walis réunis le 12 et 13 mai 2000, a mis un terme définitif à toutes les spéculations, en consacrant la concession comme mode d'exploitation des terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat.

La deuxième préoccupation, concerne la gestion des espaces entourant les grandes agglomérations urbaines qui est intimement liée à la préservation des terres agricoles qui nécessite la mise en oeuvre d'une démarche économique adaptée.

En effet, les difficultés objectives auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics, pour assurer un développement équilibré et maîtrisé des agglomérations urbaines, pose la question de savoir s'il faut préserver les terres agricoles, dans une démarche dogmatique, ou dans une démarche d'aménagement de l'espace selon des critères économiques.

Cette problématique est surtout valable pour les agglomérations urbaines situées dans les zones subissant de fortes pressions sur le foncier agricole.

Ainsi, deux alternatives, concernant la pression sur le foncier agricole et sur les ressources en eau dans certaines zones, pourraient être envisagées:

- Soit laisser se poursuivre la tendance actuelle au niveau des zones Nord à haute potentialité (Mitidja, Chlef, Oran, Annaba etc.) et envisager la création, avec le soutien de l'Etat, de nouveaux périmètres de mise en valeur dans les zones sud de l'Atlas Tellien, pour compenser les pertes de terres agricoles;
- Soit suivre les directives de l'aménagement du territoire et déclarer les plaines à hautes potentialités agricoles zones à préserver et envisager la création de nouvelles villes dans les hauts plateaux pour répondre à la demande en logements et en équipements socio-éducatifs des populations.

La troisième préoccupation, concerne l'encadrement du foncier agricole dont il s'agira de compléter le dispositif législatif et réglementaire en vigueur à travers la prise en charge des aspects liés :

- à la concession des terres agricoles;
- aux baux ruraux;
- au remembrement;
- à l'exercice du droit de préemption accordé à l'Etat;

- au mode d'exploitation des terres pastorales.

En définitive, il est temps de dédramatiser la problématique du foncier agricole et de l'insérer dans une dynamique économique et non d'accaparement privatif d'un patrimoine.

Par ailleurs, l'Algérie se voit contrainte de procéder, dans les meilleurs délais, à une réorganisation de sa carte agricole et de la structuration définitive de son foncier, compte tenu des exigences de la mondialisation.

2.1.2. Les statuts du foncier agricole

⇒ Les terres de statut privé

Le mouvement de privatisation s'institutionnalise avec la loi portant orientation foncière qui consacre dans ses articles 75 à 86 le principe de la restitution à leurs propriétaires initiaux, des terres nationalisées dans le cadre de l'ordonnance 71-73 portant révolution agraire.

Les restitutions en question entamées avant même la promulgation de la loi, ont été opérées de manière très inégale sans orientations précises et sans critères.

En effet, de nombreuses restitutions furent effectuées au mépris des dispositions de la loi et ont suscité des réactions de la part de certaines associations pour la prise en charge des questions liées aux terres arch, communales et celles mises sous protection de l'Etat, questions d'ailleurs non traitées par la loi 90-25.

Afin de clarifier définitivement cette situation et de mettre fin à ce contentieux, il a été jugé opportun de régler cette question par le biais de l'ordonnance n° 95-286 du 25-09-1995 modifiant et complétant la loi portant orientation foncière, qui consacre la restitution sous réserve de certaines conditions, telles que précisées plus haut.

Les terres de statut privé occupent une superficie d'environ 5.400.000 d'hectares, soit 65% de la SAU dont 3.000.000 ha sans titres et ne sont pas encore cadastrées. elles appartiennent à environ 950.000 exploitants selon le dernier recensement général de l'agriculture (RGA), effectué en 2001

Les contraintes relevées à ce niveau sont plus complexes et dépassent de loin celles des EAC, elles sont généralement liées :

- à la non exploitation des terres pour raison de conflits entre les héritiers;

- aux rapports complexes entre la nue propriété et l'usufruitier dus à l'absence d'un cadre définissant l'ensemble des droits des deux parties de la même famille ;
- au transfert de la propriété dans l'indivision ;
- au partage de la propriété qui reste conditionné par l'établissement de la « frédha », des plans cadastraux des parcelles de terre très morcelées et les positions et comportements de chaque héritier qui cherche toujours à avoir le meilleur terrain d'où le report fréquent de l'échéance du partage .

Le secteur privé est en butte à trois difficultés majeures pour son insertion dans une dynamique agricole :

- l'existence de propriétés non titrées ;
- l'indivision et la faible taille des exploitations : 80% des exploitations ont moins de 5 ha ;
- la non exploitation de certaines terres agricoles dans certaines zones.

Ce constat a amené les pouvoirs publics à instaurer deux procédures d'accès à la propriété, la prescription acquisitive et le certificat de possession qui n'ont pu être suffisamment généralisés.

L'obligation de travailler la terre agricole est instituée par le décret n°97-482 du 20/12/1997, qui met en place un organe ad-Hoc au niveau des wilayas pour constater l'état de non exploitation des terres et pour mettre en œuvre des sanctions prévues par la loi n° 90-25 du 18/12/1990 portant orientation foncière (la mise en demeure des exploitants concernés) ; Ce dispositif n'a pas fonctionné.

⇒ Les terres du domaine privé de l'Etat :

Occupant une superficie de 2.800.000 d'hectares, ces terres sont gérées par la loi n°87-19 du 08/12/1987, soit 35% de la SAU, dont 2,515 millions d'hectares ont été attribués à environ 200.000 producteurs et environ 96.000 exploitations agricoles.

Au niveau de ces exploitations, on relève que :

- les terres sont inexploitées ou insuffisamment exploitées ;
- les patrimoines cédés aux exploitations sont non encore payés ;
- les bâtiments sont utilisés à d'autres fins ;
- les changements fréquents de la composante humaine des collectifs.

Face à cette situation, plusieurs projets de loi sont soit en cours, soit finalisés. Sur le volet administratif, il est relevé la non dotation d'actes administratifs pour certaines exploitations, l'empiètement non réglementaire des terres aux fins de construction, l'existence de terres excédentaires non attribuées.

S'agissant de l'établissement des actes administratifs, sur 96.629 exploitations agricole existantes, 79 943 ont des actes administratifs et le reste, soit 30.619 en sont dépourvues. Cette situation s'explique par le fait que :

- 16.686 exploitations n'ont pas de plans cadastraux ;
- 9.144 exploitations n'ont pas déposé leurs dossiers ;
- 4.789 dossiers sont en instance au niveau de l'administration des domaines.

Au plan de l'attribution des terres agricoles, au 31.12.2003, il a été recensé que sur 54.748 hectares de terres excédentaires, 23421 hectares ont été attribués à 3.826 bénéficiaires.

En ce qui concerne la protection des terres agricoles, un rapport du Ministère de l'Agriculture réalisé en 1995 mentionne que 170.000 ha de terres agricoles ont été la proie de l'urbanisation entre 1962 à 2003. Une instruction en ce sens a porté sur l'urgence de la protection des terres.

A cet égard 7800 dossiers examinés non conformes à la loi ont été transmis à la justice. La défaillance ne semble pas dans sa grande majorité se situer au niveau des citoyens dès lors que les bénéficiaires possèdent des « documents attestant de la propriété » mais qui restent non conformes à la loi.

A propos du contentieux foncier, on relève au total 24.779 propriétaires concernés par la nationalisation durant la révolution agraire ou mise sous protection de l'Etat dont :

- 23.096 nationalisés au titre de la révolution agraire,
- 1.387 donateurs au titre également de la révolution agraire,
- 296 au titre des terres mises sous protection de l'Etat.

Sur les 24.779 propriétaires, 470 cas restent encore non réglés et ce pour le comportement indigne durant la période de la guerre de libération nationale.

⇒ Les autres formes de propriété.

Les terres Melk sont susceptibles d'appropriation et restent soumises au droit successoral qui fait de l'indivision la règle générale. Souvent, il n'est réalisé qu'un simple partage de jouissance. D'ailleurs, l'insuffisance des titres de propriété, comme on le verra plus loin, rend extrêmement difficiles autant les règlements successoraux, que les interventions du crédit.

Aujourd'hui, on parle de 3.000.000 d'hectares sans titres soit, les 2/3 de la surface concernée !

Les terres habous sont de nouveau gérées par le Ministère des Affaires Religieuses après avoir été versées en 1972 dans le fonds national de la révolution agraire (FNRA). Le mode de gestion actuel n'est encore pas précisé.

La Loi domaniale et la loi d'orientation foncière ont approché à travers quelques articles les questions relatives aussi bien au devenir des terres de statut melk (indivis ou collectif) et le devenir des terres de statut archs «oubliées» par le législateur ; ce qui hypothèque lourdement le débat politique sur la vente des terres (archs et communal), d'autant que ces terres ont été classées dans le domaine susceptible d'aliénation.

L'Article 23 de la Loi d'orientation foncière assimile la première catégorie à la propriété privée (biens melk ou de propriété privée), ce qui laisse supposer que le melk indivis ou collectif est appelé à se fondre et à disparaître, grâce aux effets de la généralisation du cadastre et de l'immatriculation, dans la propriété privée définie par la loi d'orientation foncière.

2.1.3. La gestion du foncier agricole

L'urbanisation effrénée a eu un impact dommageable en termes de dégradations subies, sur la surface agricole utile qui ne cesse de se diminuer. Cette situation a poussé les pouvoirs publics à s'intéresser, et cela depuis longtemps, à des alternatives pour pouvoir augmenter l'offre de la SAU. L'attention s'est portée sur la mise en place d'un dispositif approprié d'aménagement des terrains agricoles, notamment l'accession à la propriété foncière agricole et la concession.

⇒ L'accession à la propriété foncière agricole (APFA).

L'Etat a prévu dans le cadre de l'accès à la propriété foncière agricole dans les terres sahariennes, deux dispositifs réglementaires apparemment de nature différente du point de vue procédural. Il s'agit d'un premier dispositif relatif à la loi n° 83/18 du 13 Août 1983 portant accession à la propriété foncière par la mise en valeur et qui prévoit le transfert de terrains à titre gratuit (cession directe) à charge pour les opérateurs de réaliser les aménagements nécessaires sur ces derniers.

Le bilan au 31 décembre 2003 fait ressortir que sur 744818 ha ont été attribués à 106493 bénéficiaires et que 215527 ha ont été mis en valeur. Ce bilan suggère que des mesures soient engagées, allant dans le sens de :

- la poursuite des opérations d'assainissement avec les échéances précises,
- l'annulation des périmètres de mise en valeur constatés non viables,
- la délivrance des actes de propriété pour les terres mises en valeur.

⇒ La concession.

Le deuxième dispositif intervient depuis 1997 à la faveur du fond national de développement rural et agricole (FNDRA). Il prévoit la mise en valeur des terrains dans les zones de montagne et les terres de parcours (à l'exclusion des terres sahariennes). C'est un dispositif, contrairement au premier, basé sur le principe de la concession et à titre onéreux ; la participation des concessionnaires à titre individuel et collectif, devra couvrir au moins 30 % de la valeur des investissements.

Le cadre juridique confortant ce dispositif est constitué principalement :

- du décret exécutif n° 97/483 fixant les conditions de la concession ;
- du décret exécutif n° 89/372 qui élargit la contribution de l'Etat aux terres privées ;
- de l'article 7 de la loi de finances complémentaire pour 1998 portant création du Fonds Spécial pour la mise en valeur des terres par la concession.

La mise en valeur concerne pratiquement toutes les terres pré identifiées et délimitées, quel que soit leur statut juridique. Une EPE, dénommée : Générale des Concessions Agricoles, est chargée de gérer, pour le compte de l'Etat, le programme de mise en valeur des terres par la concession.

Les concessions concernant le patrimoine foncier relevant du domaine privé de l'Etat, peuvent être converties en cessions, après réalisation de la mise en valeur.

La concession convertible en cession trouve son encrage juridique dans l'article 117 de la loi finances pour 1994 modifiée et complétée par l'article 148 de la loi des finances pour 1996.

Des dispositions récentes ont été arrêtées par le Gouvernement en vue de promouvoir la mise en valeur de terres agricoles par le biais de la concession.

Ces dispositions ont fait l'objet de développement au niveau de la loi de finances 1998.

Le décret n° 97-483 du 15 Décembre 1997, fixe les modalités, les charges et les conditions de la concession de parcelles de terre du domaine privé de l'Etat dans les périmètres de mise en valeur ainsi que la conversion éventuelle de cette concession en cession définitive, à titre onéreux généralement. Dans ce dernier cas, il est procédé à l'établissement d'un acte administratif de cession au profit de la personne physique ou morale concernée.

L'Etat peut contribuer à la prise en charge totale ou partielle des dépenses liées à la mobilisation de l'eau, à l'alimentation en énergie électrique, à l'aménagement de voies d'accès aux périmètres, à la réalisation de l'ensemble des opérations nécessaires à une utilisation rationnelle et optimale du patrimoine foncier à mettre en valeur, etc....

La concession de terres pour leur mise en valeur concerne différentes régions du pays. L'Etat peut attribuer, dans ce cadre :

- soit des terres du domaine privé, lorsque la base sociale des attributaires est insuffisante ou inexistante, avec possibilité de cession ultérieure,
- soit des ouvrages et des infrastructures de la petite et moyenne hydraulique au profit des seules personnes morales publiques ou privées,
- soit encore, et non plus seulement d'amodiations, certains usages du domaine forestier national.

Il y a lieu de souligner à cet égard que le domaine de l'Etat, est actuellement l'objet d'une surexploitation abusive et d'une dégradation multiforme par les populations : destructions de ligneux, défrichements, surpâturage, incendies ... autant d'actions néfastes aggravées par les phénomènes d'érosion.

A cela, il faut ajouter l'absence d'un organe chargé de mener une réflexion sur les possibilités de protection et d'exploitation optimale des terres agricoles, à travers des remembrements et des restructurations etc....

Les dispositions relatives à la mise en valeur par la concession ont été étendues au secteur des forêts. Il est précisé de recenser tous les créneaux des activités et les sites potentiels compatibles avec un aménagement intégré des ressources forestières, et d'identifier les concessionnaires, notamment ceux qui ont un lien privilégié avec la forêt et dont la sélection devra se faire conformément aux

dispositions de la loi 84-12 du 23/6/84 portant régime général des forêts et notamment son article 34.

Ceci implique de faire évoluer d'ores et déjà la formule d'amodiation par essence à durée déterminée, précaire et révocable, vers la concession qui s'appuie sur une longue durée et une responsabilisation plus accrue des bénéficiaires dans la gestion et la pérennité de la ressource.

Le décret exécutif n° 97-475 du 8 décembre 1997, précise pour ce qui est des ouvrages et infrastructures de la petite et moyenne hydraulique agricole, les conditions de leurs gestion, exploitation, entretien, et réalisation dans le cadre de la concession au seul profit des personnes morales de droit public ou privé.

Au total, le programme de mise en valeur des terres par voie de concession porte sur une superficie de 637.952 ha. La mise en œuvre de ce programme, composant essentiel du Plan National de Développement Agricole, s'est traduite au 31 décembre 2003 par:

- l'engagement cumulé de 624 projets, couvrant une superficie de 536.643 ha pour un coût global de d'environ 60,7 milliards de Dinars;
- la réalisation cumulée de 265.159 ha mis en valeur ;
- l'octroi de 18643 concessions et la création de 79.321 emplois et une consommation financière de 18,25 milliards de Dinars.

2.1.4- Persistance des problèmes liés au foncier agricole

Le projet d'instauration d'un code rural actualise la réflexion relative à la réforme du régime foncier qui va dans le sens de la simplicité et de l'efficacité.

Les formes d'associations, débarrassées des clauses désuètes et des préjugés pourront constituer un cadre de référence. Un code rural modernisé est une condition nécessaire à l'existence d'un équilibre social et économique. Il doit conduire progressivement à la constitution d'exploitations, véritables entreprises économiques, socialement et économiquement viables, en même temps qu'il accordera la primauté à l'exploitant sans occulter les droits des propriétaires lorsqu'ils ne sont pas exploitants eux même.

Aujourd'hui, les transactions foncières se réalisent dans l'opacité, les contrats oraux se nouent et se dénouent sur simple assentiment des parties en présence et les tribunaux fonciers restent incompétents. Une nouvelle société se dessine en l'absence de législation appropriée et de contrats signés et cela dans une indifférence dommageable.

Le secteur public a connu de nombreux bouleversements dont les effets ont été pervers surtout à la fin des années 1980. Le contentieux généré par les altérations induites par les lois 87/19 et 90/25 a aggravé le désordre foncier. Sur le terrain, la confusion est totale. Ni le nombre réel d'exploitations individuelles et collectives n'est connu avec exactitude ni la façon dont sont gérées ces exploitations.

Dans ce contexte confus, ces terres n'ont plus de propriétaires ; c'est comme si elles étaient en déshérence et, nombreux sont les cas de distraction des terres de leur vocation agricole. Devant cette situation les Autorités limitent leurs actions aux constats.

Par ailleurs, au plan la de gestion, une évaluation récente faite par le secteur, a permis de mettre en évidence de nombreux aspects négatifs. Ainsi, les redevances qui doivent être versées en contrepartie du droit de jouissance ne le sont pas du fait du refus des exploitants de s'en acquitter. L'inexistence d'une comptabilité cohérente, l'insuffisance de la ressource humaine, la sous location sous seing privé, les cessions avec des procédés illégaux, la déviation dans la nature des production...constituent certains de ces aspects.

Beaucoup de contraintes continuent de peser sur le foncier agricole en raison de situations contradictoires.

Par ailleurs, de la terre consacrée par la loi 87/19 demeure à l'origine de nombreux conflits entre les membres des EAC.

L'instabilité dans la composante humaine, le non paiement du patrimoine immobilier, l'endettement des agriculteurs, le morcellement irrégulier des terres, parfois même l'abandon des terres, les constructions illicites, la distraction des terres agricoles dans le cadre des PDAU...expliquent en grande partie les difficultés rencontrées.

L'option prise par les pouvoirs publics en faveur de la formule de concession dans le domaine de l'exploitation des terres agricoles mérite d'être analysé non pas comme étant une réponse à un certain échec de la loi 87/19 mais plutôt à une défaillance dans la mise en oeuvre de ce système de gestion. L'absence ou l'insuffisance des textes d'application de la loi 87/19 serait à la base de l'opacité dans la gestion et les attributions des terres agricoles.

Parmi les facteurs qui ont pu dénaturer la situation du monde agricole, l'UNPA évoque la question relative à l'absence des textes d'application de la loi 87/19, à l'exemple de l'article 10 portant sur la cession des quotes-parts

dans le domaine agricole. Ce vide juridique a ouvert la brèche à de mauvaises interprétations des textes en faisant naître des formes de détournement, de spéculation et de confusion dans l'organisation et la gestion du foncier agricole.

La loi 87/19 demeure, selon cette organisation, un cadre adéquat pour l'agriculture, toutefois, des réajustements doivent être apportés à cette dernière au sens d'améliorer l'application et l'exécution de certaines dispositions jugées trop générales et imprécises.

Aussi, les difficultés vécues par les agricultures durant les périodes de sécheresse, du terrorisme et récemment, l'invasion des insectes ont eu des effets négatifs sur la situation financière des exploitations. La loi 87/19 représente le cadre juridique optimal pour l'agriculture en Algérie. elle nécessite, toutefois, un enrichissement au plan de l'application et de suivi. La teneur de l'article 416 du code civil n'a pas manqué de soulever des interrogations quant à l'opportunité de certaines dispositions de l'Etat dans le domaine de la gestion du foncier agricole.

La question demeure fondamentale, en effet, c'est à travers un marché foncier actif et transparent, une gestion moderne de la terre et sa rente, la création de structures de soutien et d'encadrement, l'impulsion d'une politique axée autour des besoins de l'agriculture (hydraulique agricole, crédit, industrie liée à l'agriculture, gros travaux d'aménagement rural et de bonification des terres, recherche, vulgarisation, etc.) qu'il deviendra possible de dynamiser une restructuration du patrimoine foncier, fait des paysans eux-mêmes parce qu'allant dans le sens de leurs intérêts et de leur promotion sociale.

Quelle que soit la (ou les) solution(s) retenue(s) par les autorités politiques, il y a lieu d'inscrire l'opération dans une perspective temporelle réaliste et de refuser la précipitation qui a toujours caractérisé les opérations menées par l'Etat.

Si la situation juridique des terres publiques situées au Nord reste préoccupante et appelle, de façon forte, l'attention des pouvoirs publics, celle qui prévaut dans les zones steppiques sur les terres de parcours ne l'est pas moins et requiert plus de sollicitude car, à la différence des premières, l'Etat n'a plus affiché de position claire depuis la promulgation du code pastoral en 1973, aujourd'hui abandonné.

2.1.5- Le cas du foncier steppique :

Dans son rapport sur la steppe, le CNES note à propos de la steppe que « La situation juridique des terres publiques situées au Nord est préoccupante et appelle l'attention des Autorités politiques. Celle qui prévaut dans les zones steppiques sur les terres de parcours ne l'est pas moins et requiert plus de sollicitude car, à la différence des premières, l'Etat n'a plus affiché de position claire depuis la promulgation du code pastoral en 1973, aujourd'hui abandonné. La grande différence avec les terres publiques du nord est qu'actuellement la steppe appartient à tous mais aussi à personne. »

Au demeurant, s'il est un problème essentiel dans l'évaluation de la situation des zones steppiques, c'est bien celui de la terre et des problèmes liés à son statut qui conditionnent et engendrent de nombreux comportements relevant à la fois du citoyen, de l'Etat et de l'administration..

Les comportements de la société face au droit de la terre semblent étroitement liés aux comportements sociaux face à la dégradation de la steppe. Ils sont, en outre, tous les deux sous-tendus par la problématique complexe du rapport existant entre le statut des terres arch et l'autorité de l'Etat.

La complexité du statut des terres arch est fortement marquée par les dispositions du droit coutumier qui est soumis à la pression de structures traditionnelles ancestrales qui identifient chaque territoire à un arch qui aspire, bien entendu à exercer sur son territoire un droit de propriété pleine et entière.

La cohabitation du droit positif et du droit coutumier ne se passe pas toujours dans l'harmonie et c'est très souvent le second qui domine le premier.

D'autre part, l'ambivalence due à la présence de deux types de droit dans un même environnement aura des répercussions importantes sur la dégradation de la steppe. Les terres de parcours dont le statut n'est pas clair vont ainsi être soumises à des actions de labours non contrôlées de même qu'une partie de ces terres sera mise en défens par le arch en dehors de tout cadre réglementaire et menant très souvent vers une issue fatale.

2. 2- LE FONCIER INDUSTRIEL

La mise en place d'espaces destinés à recevoir des projets industriels dans un cadre organisé remonte aux années 1970 et 1980 ; des arrêtés interministériels consacrent la création des Zones Industrielles aménagées par l'Etat ; leur gestion fut confiée aux Etablissements de Gestion de Zones Industrielles (EGZI)».

En ce qui concerne les zones d'activités, la majeure partie a été le fait des décisions des autorités locales. Ces zones sont généralement démunies d'organismes aménageurs ou de gestionnaires et connaissent presque les mêmes contraintes que celles des zones industrielles.

La CADAT (Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire) a été créée en 1959. Elle opérait à l'échelle nationale par le biais des structures régionales liées à une administration centralisée à Alger. En 1982, elle change de dénomination pour devenir le Centre national d'études et de réalisation en urbanisme ou CNERU. En 1983, la restructuration organique du CNERU a permis la création de huit unités régionales, les centres d'études et de réalisation en Urbanisme (URBA).

En 1984, les zones industrielles, auparavant propriété de la CADAT devenaient la propriété des URBA, unités régionales d'urbanisation, au niveau local et leur mission consistait à viabiliser les lots industriels, à les céder viabilisés aux opérateurs industriels, puis à transférer l'espace commun aux établissements de gestion. La responsabilité de gestion des zones industrielles incombait aux Entreprises de gestion des zones industrielles (EGZI), dont la mission est la gestion des espaces communs.

L'évaluation de la gestion au niveau des zones faisait ressortir :

- l'absence de promoteurs (URBA) dans certaines zones industrielles ;
- des Zones industrielles non régularisées au profit des promoteurs (URBA) ;
- l'absence de transfert de propriété des promoteurs aux bénéficiaires (les industries) pour 3 233 lots industriels (76 %) sur un total de 4 211 lots ;
- de retards enregistrés par les promoteurs (URB) dans la viabilisation des sites qui leur ont été cédés en raison du manque de moyens financiers ou du défaut de régularisation des terrains cédés aux nouveaux propriétaires ;
- de contentieux liés aux prix de cession à appliquer ;
- la faillite de certaines sociétés de gestion des zones industrielles ;
- le changement de la vocation des terrains attribués ;
- des terrains régularisés mais non utilisés.

2.2.1. La situation des zones industrielles

Le décret n° 73-45 du 28 février 1973 et les textes subséquents notamment le décret n° 84-55 du 3 mars 1984 relatif à l'administration des zones industrielles ont permis de mettre en place un dispositif réglementaire de création et d'encadrement des zones industrielles destinés à recevoir les investissements industriels et dont la gestion a été confiée à des « Entreprises de gestion des Zones Industrielles » (EGZI).

Ce dispositif a permis la création de 72 zones industrielles réparties à travers 37 wilayas couvrant une superficie totale de 15000 ha.

Les données relatives aux zones industrielles et aux zones d'activités diffèrent selon les Institutions chargées de leur réhabilitation et/ou de leur gestion.

- Pour les SGP (Sociétés de Gestion des Participations) et à fin 2003, les ZI et les ZA sont au nombre respectivement de 67 et 546 occupant des superficies respectives de 14402 ha et 8318 ha.
- Pour le Ministère de l'industrie, leurs nombres sont respectivement de 72 et 449 (année 1999) et pour des superficies respectives de 14818 ha et de 7593, totalisant plus de 22000 ha dont 25 % sont déclarés inexploités.
- Pour les Domaines, les données respectives sont 70 ZI et 482 ZA pour des superficies de 11000 ha et près de 8000 ha.

La taille moyenne des ZI oscille entre 100 et 250 hectares, quelques-unes de ces zones dépassent les 400 hectares.

L'Etat a transféré vers la sphère économique industrielle près de 11.000 hectares. Cette superficie, au plan domaniale, est totalement régularisée et les actes de propriété ont été bien établis au profit des organismes propriétaires (CNERU, URBA...etc.).

On dénombre 6500 lots industriels juridiquement créés et publiés au sein des 65 zones industrielles dont 2885 lots régularisés (disposant d'actes notariés). Près de 2.800 lots ont été attribués, de manière effective, sans pour autant être régularisés et ce pour multiples raisons. Les opérations de régularisation rencontrent divers obstacles principalement, les désaccords sur les prix de cession, le comportement spéculatif, l'origine de propriété...etc. Ces problèmes génèrent des situations conflictuelles en matière de gestion de ces espaces, tels que le non-règlement des créances exigées par les organismes aménageurs.

Les lots de terrains d'assiettes qui ne sont pas encore attribués représentent près de 12 % du total soit environ 800 lots.

Par ailleurs, la majorité des infrastructures situées dans les zones industrielles a souffert d'un manque d'entretien qui a conduit à de multiples dépréciations et dégradations. Face à l'ouverture du pays à l'économie de marché, et suite à un accroissement des intentions d'investir, les zones industrielles en général se sont avérées incapables de répondre normalement aux très fortes sollicitations exprimées relatives à l'accès au foncier industriel.

Le point de situation établi à la fin 2000 par le Ministère de l'industrie fait ressortir d'importantes disponibilités foncières gelées à l'intérieur de ces zones industrielles, pour différentes raisons :

	Nb de Zones	Superficie totale (ha)	Superficie vacante (ha)			%
			Terrains	infrastructures	Total	
Zones industrielles	72	15000	2334	529	2863	19%

Source : Programme de réhabilitation et de modernisation des zones industrielles et zones d'activités- Ministère de l'industrie et de la restructuration.

Les problèmes rencontrés au niveau des zones industrielles ont trait :

- au mode de gestion archaïque (instabilité des gestionnaires, nature administrative des établissements gestionnaires, insuffisance de moyens) ;
- à l'absence de modalités et de procédures claires et transparentes d'accès ;
- au retard mis par des organismes aménageurs dans la viabilisation et la rétrocession des actes notariés ;
- à l'absence d'une gestion rationnelle (taux d'occupation faible, changement de destination...)

Autour de ces contraintes, se greffent d'autres insuffisances qui aggravent et compliquent davantage la situation : il s'agit, en l'occurrence, de l'absence d'une vision claire en matière d'aménagement du territoire ; ceci a eu pour effet une anarchie quant à la localisation de projets industriels et une déviation quant

aux procédures d'accès au foncier industriel. Face à cette situation les pouvoirs publics ont pris la décision :

- de geler toute création de zones jusqu'à nouvel ordre ;
- d'octroyer des crédits budgétaires destinés à la réhabilitation des infrastructures de certaines zones ;
- de régulariser la situation juridique des lots de terrains cédés ;
- de réaménager le système de gestion des zones en prévoyant des entités fonctionnant sur la base des principes de la commercialité.

2.2.2. La situation des zones d'activités

Les zones d'activités ont été créées à l'initiative des communes par arrêtés pris dans le cadre de l'application de Ordonnance n° 74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales.

Ce dispositif a permis la création au profit des communes de 449 zones d'activités dans 46 wilayas couvrant une superficie totale de 7500 ha

Même si ce dispositif a permis aux collectivités locales de disposer d'espaces destinés à recevoir des projets d'investissement, il n'en demeure pas moins que dans les faits la gestion et le suivi de ces zones, ont conduit à des dysfonctionnements importants et a une utilisation irrationnelle de l'espace foncier économique.

Selon la même étude du Ministère de l'industrie, il ressort que 62 % des superficies sont considérées comme vacantes :

	Nb de zones	Superficie Totale (ha)	Superficie vacante (ha)			
			terrains infrastructures	Total	%	
Zones d'activités	449	7500	4496	142	4638	62%

Source : Programme de réhabilitation et de modernisation des zones industrielles et zones d'activités- Ministère de l'industrie et de la restructuration.

Les zones créées sur des terrains de statut privé, soit 10 % de la superficie globale, demeurent pour la plus part, non régularisées à ce jour. S'agissant des zones conçues sur des terrains de statut domanial (424 zones d'activités), les

titres de propriété sont presque totalement établis et l'opération de régularisation des terrains au profit des communes se poursuit de manière régulière sans difficulté majeure.

Le retard cumulé par les communes dans la réalisation des lotissements demeure considérable. On enregistre pratiquement moins de 400 permis de lotir délivrés à ce jour (363 exactement). Les communes ont pu réaliser globalement près de 30.600 lots dont seulement 30 % sont régularisés.

La situation actuelle se présente comme suit:

- 10.000 opérateurs dans les zones d'activité disposent actuellement de titres de propriétés,
- 13.000 possèdent des titres d'occupation,
- 8000 lots restent non encore attribués (26 %)

Le faible taux d'occupation est dû à plusieurs facteurs, en particulier l'état de viabilisation des zones, la localisation de la zone, le prix de cession lors de la régularisation du titre de propriété, l'état sécuritaire de la zone, la spéculation, ...etc.

Le problème relatif à la nature des actes (titres d'occupation) détenus par la majorité des opérateurs se pose avec acuité d'autant plus que ces documents ne peuvent se substituer aux actes de propriété, seuls valables, pour l'accès au financement des banques.

Compte tenu de l'ampleur de la dégradation de la situation des zones industrielles et des zones d'activités en termes d'aménagement et de dysfonctionnement dans leur gestion, les pouvoirs publics ont été conduits à prendre plusieurs décisions dont :

- l'adaptation du cadre juridique, notamment dans le domaine de la gestion des zones : l'amendement proposé consiste essentiellement à impliquer directement les utilisateurs dans la gestion de leur zones. Cette gestion sera octroyée par concession et sur la base d'un cahier des charges, soit aux utilisateurs eux-mêmes, soit à une entité de gestion publique ou privée ou aux chambres de commerce et d'industrie ;
- la mise en œuvre d'un programme de réhabilitation et de développement des zones industrielles : une première enveloppe de 250 millions de dinars a été dégagée pour la réhabilitation de sept (07)

zones industrielles² et une deuxième enveloppe de 400 millions de dinars a été retenue dans le cadre de la loi de finances 2000 pour la réalisation de la deuxième phase du programme de réhabilitation et de développement d'une douzaine (12) de zones industrielles.

2.2.3. Le foncier industriel hors zones spécialement aménagées

Depuis 1994, date de la mise en place du dispositif CALPI (Comité d'Assistance, de Localisation et de Promotion des Investissements), l'Etat n'a cessé de multiplier les procédés visant à diversifier l'offre foncière en direction des opérateurs économiques.

Dans les faits, ce dispositif a très peu fonctionné pour de multiples raisons dont le décalage fréquent entre la nature des projets déclarés et les priorités locales. L'absence de véritables politiques de développement local n'a pas permis une appréciation objective des projets d'investissement qui auraient permis aux CALPI à ne pas être que des dispositifs d'agrément.

D'une manière générale, il convient d'ajouter que l'absence de procédures claires de traitement des demandes des promoteurs génère des délais de réponse imprévisibles.

Par ailleurs, les limites des surfaces cadastrées a compliqué les données du problème, notamment en ce qui concerne les origines de propriétés et la régularisation de titres pour les lots attribués, localisés pour l'essentiel dans les zones industrielles et les zones d'activités. Aussi cette insuffisance n'a pu permettre la réalisation d'une identification des potentialités existantes et la localisation des sites pour les investissements.

Des modifications ont été apportées au dispositif en question notamment l'article n° 161 de la loi de finances 1992 portant sur la cession direct puis celui relatif à la possibilité de conversion de la cession en une concession (article n 170 de la loi de finances 1994) et finalement, une modification allant dans le sens de consacrer le caractère de droit réel immobilier lié à la concession qui permet de lever la contrainte liée à l'accès au financement bancaire.

A fin 2002, le bilan de l'opération s'établit comme suit :

- un transfert de près de 375 hectares au titre de cession directe des terrains,

² Oued Smar (Alger) , Hassi Ameur (Oran), Pont Boucher (Annaba), Draa Ben Khadda (Tizi Ouzou), Zaaroura (Tiaret) , Sétif-Siège (Sétif) et Ain Defla.

- la distribution de près de 10.000 hectares au titre de l'introduction de la formule de concession dans le cadre du dispositif CALPI.

Cela a donné lieu à la création de près de 2066 lots dont moins de 1 % convertis en cession car le dispositif en place subordonne la remise des titres de propriétés (la cession) à l'achèvement de l'investissement.

2.2. 4- La gestion du foncier industriel

⇒ Au plan de l'offre

Les zones industrielles et les zones d'activités connaissent toutefois des difficultés en matière de titrage et de régularisation de certains propriétaires. Il est fait état de près de 30 % de terrains non utilisés, soit 7500 hectares.

En terme de superficie, cet espace semble être largement suffisant pour assurer une disponibilité foncière conséquente à court terme. En moyenne, cet espace peut localiser à l'intérieur de son périmètre l'équivalent de 15.000 projets d'une dimension et nature PME/PMI.

En fait, l'accès au foncier avait plus souffert d'une définition des modalités d'accès aux assiettes de terrains que d'une pénurie d'offre ou de disponibilités. Cette situation a été aggravée par la problématique liée à la régularisation des actifs résiduels dont la surface inexploitée est évaluée à plus de trois (3) millions de m², soit l'équivalent de 300 à 400 hectares (constitués de meilleurs sites du point de vue économique).

L'amélioration de l'offre foncière figurait comme priorité dans les différents dispositifs mis en place par l'Etat. L'échec dans la gestion et la maîtrise de cette question trouve son origine dans les conflits d'intérêts au sein de la société. Les efforts allant dans le sens d'améliorer et de simplifier la politique d'accès au foncier sont souvent confrontés à de multiples résistances.

L'évaluation des différents dispositifs mis en place par l'Etat dans le cadre de la gestion du foncier public paraît retenir une importance particulière au sein des structures de l'Etat. Ce dernier a estimé nécessaire de mettre en place une structure spéciale chargée de mener cette mission. Cette initiative s'inscrit dans une perspective d'avenir visant l'amélioration de l'efficacité d'utilisation et d'affectation du foncier, après un bilan, jugé négatif, de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Réfléchir à d'autres mécanismes de mobilisation de l'offre foncière particulièrement auprès du secteur privé, constitue une préoccupation des pouvoirs publics.

Aussi, la récupération des attributions de terrains non utilisées devient une obligation et une nécessité pour accroître l'offre du foncier. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'un projet portant création de 3 zones industrielles intégrées est en cours de réalisation (Est- Haut Plateaux-Ouest). Il faut ajouter à cela le projet de reconversion de la zone franche de Bellara en une zone industrielle.

En tout état de cause, le gel des capacités foncières face à une demande réelle constitue un élément dissuasif à toute volonté d'investissement : le foncier vacant (qui provient du surplus dégagé par les assiettes attribuées : actifs excédentaires, est de 15 % pour les ZI et de l'ordre de 60 % pour les ZA, constituant des superficies respectives de 2334 ha et 4496 ha.

Pour les infrastructures immobilières (entreprises dissoutes, en difficultés ou projets abandonnés) entrant aussi dans le foncier vacant (actifs résiduels), les superficies disponibles sont importantes : au total 529 ha réparties en 387 ha en zones industrielles et 142 ha en zones d'activités.

Il ressort que près du tiers des superficies des zones industrielles et d'activités sont vacantes et méritent un traitement approprié à l'effet de les valoriser au profit de l'investissement.

Parmi les mesures conservatoires qui ont été prises par l'Etat pour encourager l'offre foncière et valoriser les espaces disponibles, il y a lieu de citer le principe d'assujettir les concessions des terrains domaniaux à la vente aux enchères, qui fait l'objet de controverses aujourd'hui de la part de certaines parties (article 51 de la loi de finances 1998). Cet article renvoie à un texte particulier faisant état des conditions dans lesquelles l'Etat peut recourir à la formule de gré à gré.

Le risque de voire surgir, à travers ce dispositif, une forme de déséquilibre au niveau du choix et des préférences à l'égard des investisseurs n'est pas à écarter.

⇒ Au plan de la gestion

La régularisation juridique du foncier, est passé de 25 % en 1999 à près de 52 % à fin 2003 , se traduisant par l'établissement d'un acte de propriété ou d'un acte administratif légalement inscrit auprès des Institutions concernées (les SGP en donnent 36 %).

L'interférence des prérogatives entre Services des Domaines, Organismes Aménageurs (URBA et CNERU) et Opérateurs est non seulement cause de

lenteurs, de litiges mais engendre une dilution des responsabilités au niveau de l'affectation des terrains, de l'établissement de l'acte de propriété, de la prise en charge et du maintien des réseaux de commodités.

Quand bien même l'accord sur l'accès au foncier est établi entre les divers partenaires, les conditions posées pour se faire demeurent encore non tranchées : la cession au profit des opérateurs bute toujours sur le niveau des prix, la responsabilité dans la mise en œuvre des réseaux de commodités n'est pas déterminée, la décision quant à la réappropriation par l'Etat et non l'expropriation des terrains affectés mais non exploités est toujours lente.

La gestion des espaces communs constitue encore un élément de désaccord, eu égard à la nécessité de veiller effectivement à toutes les mesures d'accompagnement dont la viabilisation et ce, faute de pouvoir procéder à la récupération des quotes-parts que devaient légalement verser les opérateurs.

Cette situation est vécue de façon plus grave dans les zones d'activités dont la gestion relève des Agences Locales qui, généralement ne disposent pas de tout le professionnalisme nécessaire, ni d'un budget conséquent.

Les structures au niveau local fonctionnent dans un cadre purement administratif sans ressentir le besoin d'effectuer un travail de veille permanente. Conçues comme de vrais pôles de développement, les zones industrielles et d'activités sont devenues de simples espaces d'implantation d'établissements sans donner lieu à la dynamique attendue.

La multiplicité d'intervenants, l'absence de suivi et de contrôle, la faible qualité, voire l'absence d'une gestion appropriée, l'insuffisante maturation des textes réglementaires, l'inexistence de sanctions, l'insuffisance d'un encadrement performant... ont transformé ces espaces d'expansion en zones de difficultés et d'ambiguïtés, voire en zones hors tutelle donnant lieu à toute forme de spéculation.

Les actifs résiduels relevant des entreprises publiques dissoutes en sont un exemple avéré qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle vision de gestion du foncier, basée sur l'organisation SGI –SGP.

Le nouveau dispositif d'accès au foncier est ancré sur les articles 26 et 27 de l'ordonnance 01-03 du 20 Août 2001 relative au développement de l'investissement et l'article 25, alinéa 5 du décret 01-282 du 24 septembre 2001 portant attributions et fonctionnement de l'ANDI.

La mise en oeuvre des nouvelles dispositions réglementaires s'appuie sur la décentralisation de l'ANDI à travers ses guichets uniques implantés sur le territoire national à même d'accueillir les représentants des organismes susceptibles d'offrir des terrains destinés à l'investissement.

Cette nouvelle structuration porte essentiellement sur la gestion des zones industrielles et d'activités ainsi que la prise en charge des actifs résiduels relevant des entreprises publiques dissoutes et actifs excédentaires des EPE en activité.

En 2003, il a été décidé la création d'un nouveau dispositif de gestion du foncier et lui a assigné les objectifs suivants :

- améliorer les conditions de réalisation des investissements en facilitant l'accès au foncier,
- améliorer les formalités administratives notamment l'allègement des procédures d'accès au foncier ainsi que la régularisation du lourd passif qui caractérise cette question,
- informer les promoteurs d'investissements sur les disponibilités foncières existantes par la création d'une base de données sur le foncier destiné à l'investissement,
- valoriser les actifs résiduels relevant des entreprises publiques dissoutes et les actifs dormants des EPE en activité pour le développement de l'investissement.

Globalement le dispositif s'articule autour de :

- la création de quatre Sociétés de Gestion des Participations (SGP-ZI),
- la création de 48 Sociétés de gestion immobilières (une SGI par wilaya),
- la gestion économique du foncier destiné à l'investissement l'adoption du principe de la concession,
- la gestion de l'offre des assiettes foncières se fera à travers les guichets uniques de l'ANDI.

Ainsi, le Conseil des Participations de l'Etat a procédé par résolution n ° 05 du 21 juillet 2003 à la création de quatre (04) sociétés de gestion des participations : -SGP-ZI OUEST, -SGP-ZI CENTRE, -SGP-ZI EST, -SGP-ZI SUD.

La nouvelle organisation portant institution des SGP et SGI devrait permettre aussi bien la reconstitution d'un nouveau portefeuille foncier, issu entre autres

des actifs dormants et résiduels des entreprises concernées, que la gestion de ce potentiel qui serait de nature à répondre à la demande immédiate des investisseurs.

La mise en place des nouvelles structures (SGI / SGP-ZI) semble susciter certaines préoccupations quant à l'efficacité de leur gestion ou de leur capacité à résoudre les multiples problèmes liés au foncier de manière générale.

Le passif des anciennes organisations, avec toute sa lourdeur, qui doit constituer l'héritage de ce nouveau dispositif, dans le cadre du transfert du droit de propriété, amplifie les craintes quant à un éventuel échec de la nouvelle organisation mise en place.

Le risque de reconduire les dysfonctionnements de l'ancienne organisation n'est pas fondamentalement écarté car sans une véritable prise en charge du problème du foncier aussi bien à travers un processus décisionnel efficace et simplifié qu'à travers un système de contrôle et de suivi de ces organes, les réformes engagées rendraient plus complexe la situation existante et le blocage demeurerait dans ces conditions entier.

Le succès et la performance d'un tel dispositif, en cours de création, ne peut se concrétiser sans certains préalables notamment une promulgation de textes réglementaires définissants :

- Le mode de transfère des actif résiduels,
- Le mode de traitement des actifs excédentaires,
- Le mode de gestion de ces actifs confiés aux SGI ou SGP,.....ect.

Définir ces préalables semble être indispensable pour réussir le processus de transition d'un système basé sur la rente à un système qui devrait en faire de l'allocation rationnelle des ressources l'objectif fondamental. Donc un système qui devrait mettre un terme aussi bien aux gaspillages des ressources, aux confusions dans la gestion du foncier, qu'à l'opacité qui régnait depuis le début de la transition.

Au problème d'accès au foncier, viennent s'ajouter les contraintes de gestion des zones industrielles.

Ces espaces aménagés et viabilisés sur concours budgétaire, à de forts coûts, posent de graves problèmes de dégradation des infrastructures communes (réseaux routiers, électriques, d'assainissement, d'AEP), dont l'utilisation devient de plus en plus difficile, pénalisant le développement des PMI/PME. Les contraintes d'entretien et de gestion au niveau de ces espaces sont dues au

manque de moyens matériels et financiers. Ceci est accentué par l'absence de puissance publique au niveau de l'établissement public de gestion (EGZI) devant faire obligation aux industriels, de payer leur cote part quant à l'utilisation des espaces et infrastructures communs.

En zones d'activités, le problème est plus complexe. Les wilayas et communes ont multiplié les zones d'activités mais sans utilisation rationnelle de ces espaces. Bon nombre d'entre elles ne sont pas viabilisées dans les normes ; plusieurs lots de terrains attribués, ont été dévoyés de leur destination ce qui conduit à l'occupation par l'habitat à l'intérieur des zones d'activités. Cette situation est due aux pratiques ayant prévalu en matière de création de zones sans respect du schéma d'aménagement et en l'absence surtout de mode de gestion approprié.

L'application des textes de lois relatifs aux ZI et ZAC demeure du ressort du premier responsable de la wilaya. Les multiples injonctions et immixtions dans les prérogatives des directions de l'exécutif, notamment celles en charge des secteurs agricole, de l'urbanisme, de l'industrie et du tourisme, mettent en évidence un conflit de compétences entre les arbitrages sectoriels et les arbitrages locaux sans minimiser la pression des lobby et des groupes d'intérêt. Cette situation de rigidité, d'autorité, de centralisation excessive des pouvoirs et d'inadaptation de textes législatifs, constitue un des facteurs d'incohérence.

Les terrains industriels sont devenus objet de multiples prédatations. En 1997, les Domaines ont décidé de cesser de vendre des terrains industriels mais d'offrir des concessions de terrains qui seraient vendus au concessionnaire lorsque l'investissement serait réalisé.

Selon une étude récente du CENEAP, 85% des concessions n'auraient pas respecté leur accord d'agrément et un grand nombre d'entre elles resteraient non développées. Les concessions foncières font l'objet d'une spéculation intense, puisqu'elles peuvent être considérées comme une garantie pour un prêt par un établissement financier et non pour son potentiel industriel.

Le Ministère de l'Industrie, dans un document datant de novembre 2001³, recommande l'instauration de comités locaux de régularisation du foncier industriel. Ces comités seront placés sous la responsabilité de chaque wali et

³ « Nouvelle démarche dans la prise en charge du programme de réhabilitation et de modernisation des zones industrielles et d'activités »./ Ministère de l'Industrie.

composés de tous les responsables des structures ayant un lien avec le foncier industriel.

⇒ Au plan de l'accès au foncier industriel

En matière d'accès des PME PMI au foncier industriel il y a profusion de textes réglementaires auxquels s'ajoutent une multitude de notes et circulaires d'application émanant des différentes tutelles qui viennent parfois en contradiction les unes par rapport aux autres, alors que leur objet consiste à expliquer le domaine d'intervention et d'application des textes en vigueur.

L'analyse des différentes notes et circulaires d'application montre que l'Etat principal pourvoyeur en foncier industriel est partagé entre deux soucis majeurs :

- celui de rentabiliser au maximum le patrimoine public à travers les différents modes de gestion et de disposition (cession, concession, affectation, location, etc...) ;
- celui d'accorder le maximum d'encouragement aux investisseurs par la mise à leur disposition de terrains industriels à des prix attractifs, ces mêmes prix pouvant attirer un nombre important de spéculateurs.

Les entreprises publiques ont hérité d'un patrimoine foncier industriel et immobilier important. Le transfert de propriété au cours des différentes restructurations n'a eu lieu qu'en de rares occasions, ce qui conduit aujourd'hui la plupart des entreprises à ne pas pouvoir justifier de la propriété de leur patrimoine foncier.

Le patrimoine foncier industriel détenu par l'Etat à travers son domaine privé était loué à des particuliers ou affecté à des entreprises publiques. Il a fait l'objet ces vingt dernières années de cession au profit de particuliers ou des entreprises publiques ou encore de sociétés privées nées de la dissolution des EPE, EPIC et EPL.

Les pouvoirs publics semblent avoir pris conscience des entraves bureaucratiques, des déviations et des détournements des missions et prérogatives des organes chargés d'encourager et de suivre l'investissement (ANDI - CALPI). Le décret exécutif n° 10-282 du 24.09.2001 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de développement de l'investissement ANDI, a été promulgué pour rectifier les incohérences de l'ancien système et pour faciliter d'avantage les formalités de création d'investissement à travers l'installation d'un guichet unique regroupant

tous les organes et services concourant et devant faciliter la réalisation d'un investissement.

Dès leur création, les SGP-ZI ont engagé un audit pour déterminer l'état des lieux et le niveau de réalisation atteint par le programme de réhabilitation des zones industrielles mis en oeuvre par le Ministère de l'industrie. Le rôle dévolu à ces sociétés est axé sur les objectifs suivants :

- permettre à l'Etat d'asseoir une stratégie de développement de l'investissement ;
- gérer les zones industrielles et assurer la maintenance du portefeuille des disponibilités foncières existantes dans ces zones;
- améliorer la viabilisation et l'entretien des espaces communs;
- mettre en place une banque de données incluant l'ensemble des disponibilités foncières à promouvoir dans le cadre de l'investissement.

Cette banque de données constituera l'un des supports essentiels des actions de promotion de l'investissement au niveau des guichets uniques de l'ANDI. Elle sera mise à la disposition des promoteurs nationaux et étrangers, selon des moyens de communication modernes et adaptés (Sites Internet, catalogues, revues spécialisées ...etc.) à même de leur fournir les informations nécessaires sur les possibilités de localisation de leurs projets d'investissement :

- Elaborer et afficher un catalogue général de l'offre foncière destinée aux investissements, assorti d'un fichier complet des zones à caractère économique classées par catégorie d'activités (industrielles, artisanales, touristiques, franchises etc),
- recevoir, à travers ses représentants au niveau des guichets uniques de l'ANDI les demandes de localisation des investissements et les traiter conformément aux grilles d'éligibilité approuvées par le CNI,
- élaborer et mettre en oeuvre, après approbation du CNI, la politique de soutien et d'encouragement des prix du foncier destiné à l'investissement,
- gérer les actifs résiduels et excédentaires et leur valorisation à travers les guichets uniques de l'ANDI.

Sur le plan des moyens, les pouvoirs publics ont pris la décision de dégager et cela depuis 4 années déjà, un fonds annuel de près de 7 milliards de dinars destiné au réaménagement et à la réhabilitation des zones industrielles. Cette

politique de soutien doit essayer de combler, du moins à court terme, le déficit enregistré au niveau de la demande de terrains.

L'initiative semble judicieuse et louable mais reste tributaire des capacités et des motivations des hommes à en assurer le fonctionnement et de promouvoir un service public efficace à même de faciliter et d'inciter l'investissement.

- Le cas des actifs dormants :

Les terrains d'assiettes acquis en période de la planification centrale et des plans de développement s'avèrent en grande partie sans rapport avec les besoins ou les capacités réelles des sociétés (actifs excédentaires). Ils forment actuellement ce qu'on appelle communément les actifs dormants. Ils constituent généralement une partie plus ou moins importante des portefeuilles de ces entreprises publiques en activité. Les actifs relevant de l'ancien mode de gestion demeurent en grande partie en dehors du cycle d'exploitation et de l'investissement des entreprises touchées et soulèvent par conséquent le problème d'efficacité dans l'utilisation du foncier industriel.

La problématique des actifs dormants a toujours été au centre des préoccupations de l'administration des Domaines. Depuis 1993, date de démarrage des opérations d'assainissement du patrimoine des entreprises, les actes de propriété peuvent être délivrés sur la base d'un accord d'échéancier de paiement. Cette opération a pu aboutir à l'établissement de près de 4000 à 5000 actes. Une commission présidée par le wali prend désormais en charge la question relative à la délimitation des terrains à régulariser en fonction des stricts besoins des entreprises concernées.

Pour les entreprises ayant mis en place un programme d'extension des investissements, il n'est pas exclu de procéder à l'acquisition de ces actifs dans le cadre de ce programme en imposant le respect d'un cahier des charges qui sera identique à celui établi pour l'acquisition d'un nouveau foncier. Des critères préalables (rentabilité, emploi,) doivent conditionner les accords d'affectation des actifs en question.

Pour les entreprises ne présentant pas des perspectives d'investissement ou d'extension futures, l'Etat, propriétaire d'origine de ces actifs, est en droit de reprendre ces derniers sans contrepartie aucune. Les disponibilités foncières reconstituées à cet effet, pourraient faire l'objet, soit d'affectation pour l'investissement public et économique, soit de donation au profit des nouvelles structures créées (SGI) et ce dans le cadre de la constitution de leurs

portefeuilles fonciers. En tout état de cause, une allocation rationnelle de ces ressources demeure une obligation délicate à la charge des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les actifs dormants des entreprises lourdement endettées, l'Etat est en droit également de reprendre les terrains en compensation du passif des entreprises concernées (les dettes). Les entreprises dont la situation économique et financière semble en équilibre et qui font état d'une situation d'excès d'actifs (actif excédentaire et actif propre, propriété de l'entreprise), l'Etat est en mesure de procéder à une acquisition de ces actifs titrés moyennant paiement. Le portefeuille ainsi constitué par l'Etat pourrait servir à encourager l'investissement productif ou à le mettre à la disposition de la nouvelle structuration chargée de la gestion foncière (SGP)

Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'occulter le fait que la législation dans ce domaine est bien établie et la propriété foncière semble constitutionnellement protégée. Il importe de mentionner la loi consacrant le droit à la propriété et la difficulté d'aliéner certains titres de propriété.

Les récentes dispositions en matière d'organisation de structuration et de réglementation du foncier industriel, risquent, si elles ne sont pas appliquées avec beaucoup d'objectivité, de prudence et de rationalité d'aboutir à de nouveaux conflits et des situations contentieuses inextricables.

En effet, comment procéder à un retrait de tout ou partie des propriétés foncières notamment dans les zones d'activités et industrielles lorsque les propriétaires sont consacrées par la loi et lorsque l'en sait l'obsolescence des cahiers des charges.

Il faut en outre, avoir ou garder à l'esprit qu'un projet d'investissement ne peut être réalisé en une seule étape et en très peu de temps. Souvent, l'industriel ou le promoteur planifie son projet sur plusieurs phases et projette des unités intégrées et évolutives.

Une double question se pose alors : comment, dans ce cas, engager des actions de retrait de terrains et quelle est la juridiction qui peut rendre une telle décision ?

Il y a un nombre appréciable, certes, de terrains non encore mis en exploitation, mais il faudra vérifier l'encadrement réglementaire et administratif permettant la mise en œuvre de mécanismes capables de répondre à de quels questionnements.

Il convient donc de promouvoir une approche réaliste cohérente et bien soutenue si l'on veut aboutir à la concrétisation du processus envisagé dans le nouveau dispositif de gestion du foncier industriel.

- Le cas des terrains non utilisés à l'intérieur des ZI et ZAC :

Le problème de rentabilisation des disponibilités foncières se pose aussi à l'intérieur des zones spécialement aménagées et ce pour différentes raisons.

Les actifs immobiliers non occupés et qui sont la propriété des collectivités locales, des organismes aménageurs ou qui appartiennent à des entreprises publiques ou privées, constituent des espaces non négligeables du point de vue économique et social. En dépit de l'établissement des cahiers des charges, les promoteurs et les entreprises concernées n'ont pu exécuter les engagements pris dans ce domaine.

Les mesures qui consistent à rationaliser l'utilisation des assiettes de terrains à l'intérieur des zones spécialement aménagés (terrains non occupés) vont permettre, du moins à court terme, de mettre à la disposition des promoteurs une offre appréciable d'assiettes de terrains.

Un inventaire exhaustif, à la charge des SGP/ZI, des terrains inoccupés et des biens immeubles inutilisés serait de nature à renforcer le portefeuille foncier national, servant, en priorité, à abriter des projets porteurs de type PME, notamment ceux engagés en partenariat.

La mise sur le marché de ces disponibilités serait d'un apport important à la relance des activités en réduisant considérablement les délais de réalisation des projets ainsi que la pression et la dilapidation des terrains agricoles, premières victimes des extensions anarchiques.

- Le cas des actifs résiduels :

Il est à souligner que des disponibilités appréciables s'accumulent au niveau des cellules de liquidations chargées d'assainir le portefeuille des entreprises dissoutes autonomes et autres dans le cadre de la privatisation. Les raisons à l'origine des difficultés à pouvoir achever les opérations de vente et de privatisation renvoient en majorité à la problématique de régularisation de ces actifs qui pour la plus part sont réalisés sur des terrains de statut juridique confus.

Pour gérer au mieux cette situation qui est la cause d'un grand gaspillage de ressources pour la collectivité, laissant en jachère aussi bien des terrains que

des actifs immobiliers (bâtis) d'une valeur inestimable, l'Etat a pu prévoir deux procédés distincts.

Pour les entreprises non autonomes gérées directement par les Domaines, le recensement effectué fait état d'une mobilisation foncière effective et disponible équivalente à 350 hectares. Une superficie identique est mobilisable au niveau des entreprises dissoutes.

Il s'agit de terrains souvent de nature aménagée et disposant de bâtis (près 150 hectares) susceptibles d'être versés directement dans la sphère de production.

Le programme de recensement que prévoient d'engager les sociétés de gestion immobilières (SGI) va permettre aux structures de l'ANDI, implantées au niveau des différentes wilayas, de disposer d'une information foncière suffisante et de qualité. Les disponibilités foncières dégagées vont améliorer la surface foncière offerte dans le cadre du dispositif de soutien à l'investissement. D'après une estimation des Domaines, près de 400 hectares de terrains dont 55 hectares bâtis auront été dégagés. Le cadre réglementaire portant création des SGP et SGI permettra aux Domaines de reverser ces potentialités sur le marché dans le cadre de la promotion de l'investissement.

Bien que la nature commerciale des sociétés de gestion ne concorde pas souvent avec la logique administrative qui devrait inciter les promoteurs à respecter les engagements contractuels (cahier des charges), il est important de suivre cette voie pour ne pas reconstituer les anciens scénarios qui ont montré leurs limites.

Déplacer un centre de gravité ou procéder au changement de dénomination sans pour autant apporter des transformations profondes sur l'essence du système en lui même et sans imposer le respect des lois et des règles de transparence dans les transactions foncières ne peuvent qu'allonger la liste des intervenants de l'organisation en place sans pour autant réussir les réformes tant attendues.

L'opération demeure, toutefois, tributaire de l'apurement et de l'assainissement qui devront être apportés à l'intérieur des zones industrielles et aussi de l'accélération des opérations d'affectation de ces actifs aux investisseurs (des nationaux, des étrangers ou des sociétés de salariés..).

2.2.5- Les mesures adoptées pour la régularisation du foncier industriel.

Face aux divers problèmes relatifs à la dégradation des réseaux existants, aux actes de propriété, au surdimensionnement des terrains d'assiettes, à la spéculation sur les terrains affectés, à l'implantation d'édifices non prévus, aux chevauchements de missions, à la fixation des prix de cession ou au montant des quotes-parts, aux multiples accaparements... l'Etat a tenté de mettre en place, depuis 1996, un plan d'action pour réorganiser totalement le foncier.

Cette prise de conscience est à relier aux conséquences désastreuses d'une pression de l'urbanisation aux dépens des terres agricoles, de la dilapidation des zones d'activités locales, d'une urbanisation anarchique et d'un désinvestissement industriel avéré.

Les tensions existantes en matière de demande foncière pour la réalisation d'investissements, depuis la fin des années quatre vingt dix et sous l'impulsion des mécanismes de l'économie de marché ont rendu nécessaire la prise en charge des zones tant du point de vue juridique (assainissement) qu'économique (infrastructures et réseaux).

Le foncier industriel est devenu un obstacle majeur en raison d'une dure bureaucratie lourde et de normes n'ayant pas encore intériorisé les critères d'efficacité, de rentabilité, de productivité.

Les SGI, sociétés de gestion de l'Immobilier, sociétés par actions créées en 2003 en remplacement des ex-EGZI, réparties à travers toutes les Wilayas, ont pour missions d'assainir la situation du foncier industriel, de constituer une banque de données au profit de quatre SGP en charge du foncier industriel des quatre zones (est, centre, ouest, sud).

Représentées au sein du guichet unique de l'ANDI, les SGI sont chargées d'aider cette dernière à travers la prise en charge des actifs excédentaires et résiduels et la localisation des assiettes de terrain disponibles au profit de la promotion de l'investissement. La démarche préconisée en ce qui concerne la mise en produit de ces actifs est articulée autour du processus assez complexe.

Les demandes d'assiettes foncières des investisseurs sont reçues au niveau des guichets uniques de l'ANDI en même temps que la déclaration de l'investissement formulée par le promoteur. Ces demandes sont transmises pour étude et traitement au représentant au sein du guichet unique de la SGI-ZI à l'effet de déterminer l'éligibilité du projet au bénéfice d'un actif résiduel ou excédentaire.

Le traitement de ces demandes, qui ne saurait dépasser, en théorie, 3 mois à compter du dépôt du dossier du promoteur, peut donner lieu soit à un rejet dûment motivé et notifié au promoteur ou à un avis favorable accompagné d'une ou plusieurs propositions de localisation du projet concerné. Une fois le choix du promoteur arrêté, une attestation de réservation lui est délivrée pour lui permettre de convenir avec le propriétaire de l'actif retenu des conditions de mise en concession ou de location,

L'attestation de réservation permet au promoteur de négocier de gré à gré la concession ou la location du bien considéré. Il faut noter que la concession de gré à gré des actifs résiduels est soumise à l'accord préalable du Ministre chargé du Domaine National (Article 80 LF 2003).

Les actifs résiduels sont systématiquement proposés en concession pour une durée déterminée par les services des domaines territorialement compétents. Une option d'achat est prévue au terme de la réalisation conforme de l'investissement.

La mise à disposition des biens fonciers est assise sur un cahier de charges proposée par les services des domaines et intégré au projet de texte réglementaire régissant les modalités de transfert et d'affectation des actifs résiduels et excédentaires.

Cette démarche s'appuie bien entendu sur l'élaboration et la mise en place préalable de la banque de données sur les disponibilités et des procédures de gestion y afférentes.

Certaines des SGI risquent de ne pas être en mesure de mener à bien leurs missions du fait de l'inexistence d'une réelle organisation conséquente, de la faiblesse des moyens mis à leur disposition et de l'absence d'une structure immobilière d'accueil en mesure de faciliter toutes leurs tâches.

Les situations héritées des ex-EGZI risquent en plus de rendre plus difficile la réalisation d'une transparence dans les dossiers traités, eu égard à l'établissement partiel de documents, à l'éventuelle existence d'une double ou triple affectation, à l'établissement de documents non conformes à la loi ou aux procédures, voire à l'inexistence de données exhaustives.

A ces quelques difficultés se surajoute le besoin de prendre en charge les dettes ou créances contractées ou détenues par les ex-EGZI et dont les modalités restent encore à définir.

La nature des statuts (sociétés par action, ouverture de capital, critères d'efficacité et d'efficacités...) incite à l'étude minutieuse de tous les éléments permettant à toute transaction de se faire dans la plus grande transparence (affichage régulier, justiciabilité des actes).

Cette situation est à mettre en relation avec l'urgence de procéder dans un premier temps à faire un inventaire la situation du foncier (à peine 52 % des affectations sont régularisées – sans précision majeure sur le concept même de régularisation-), à la mise en oeuvre des conditions d'un aménagement normatif (viabilisation, électrification, réseaux divers ...) et dans un second temps au recensement de toutes les informations quantitatives et qualitatives servant au mieux la connaissance des promoteurs.

L'ANDI, chargée d'accompagner l'investisseur dans la recherche d'un foncier pour l'implantation de son projet, demeure limitée dans son action. N'ayant aucune emprise sur les assiettes de terrain, son rôle ne se limite qu'à constituer une banque de données sur les disponibilités de terrains à travers le territoire, et à la mettre à la portée de tout investisseur.

« L'unicité » du guichet, de nature à permettre un gain de temps considérable pour le promoteur n'est pas nécessairement garante d'une efficacité et d'une effectivité sur le terrain tant les litiges dans les zones industrielles et d'activités sont nombreux.

L'absence d'un cadastre, l'immensité du territoire national, la structure de propriété (public, arch, habous, indivis, privé...), la diversité des situations (part litigieuse, part régularisée, en instance...), sont autant de facteurs qui pourraient ralentir tout processus de maîtrise du foncier.

Activant en étroite collaboration avec les 4 SGP, les SGI, les URBA, l'ANDI se trouve en mesure de mettre en œuvre une banque de données sur l'ensemble des aspects allant dans le sens de la promotion de l'investissement.

2.3- Le foncier touristique

Dans le processus de promotion du tourisme, la prise en charge de la question foncière touristique s'est manifestée dès 1966; les pouvoirs publics avaient préconisé la création de zones d'expansion touristique (ZET) qui représentent des territoires susceptibles d'être spécialement aménagées " dans les parties enclavées du littoral, des hauts plateaux et dans le Sud ", dans la perspective d'abriter les investissements touristiques.

Au cours de la décennie 1986-1996, le portefeuille foncier touristique a été délimité au moyen de la création des ZET.

La mobilisation des terrains à usage touristique au niveau des ZET connaît pratiquement les mêmes contraintes que les zones industrielles.

La question de l'accès au foncier, les conditions de sa gestion et les prix, constitue encore une préoccupation majeure de l'administration chargée du tourisme qui s'apprête à lancer un plan de promotion des investissements dans une perspective décennale de développement durable du tourisme.

De plus, les dispositions législatives et réglementaires régissant le foncier touristique ont été de tout temps celles applicables à l'investissement en général, et malgré les mesures incitatives à caractère fiscal notamment, le secteur privé n'a pas pris, de façon significative, la relève attendue du secteur public qui s'est désengagé de l'investissement touristique depuis l'année 1980.

Par ailleurs, et dans le souci de préserver, de protéger et de valoriser le patrimoine national touristique, et ce dès 1966, les pouvoirs publics ont préconisé la création de ZET, qui devraient être spécialement aménagées « dans les parties enclavées du littoral, des hauts plateaux et dans le Sud », dans la perspective d'abriter les investissements touristiques.

Le souci de valorisation et de protection du patrimoine foncier a conduit à mettre en place un cadre juridique, à travers l'ordonnance n° 66-62 du 28 Mars 1966 et le décret d'application n° 66-75 du 4 Avril 1966, modifié et complété par le décret n° 81-298 du Octobre 1981, qui avaient prévu pour conforter les propositions d'une politique nationale du tourisme avec les dispositions suivantes :

la réalisation d'un plan d'aménagement touristique en procédant à la délimitation des régions ou localités prioritaires pour le tourisme;

- la qualité de ZET accordée à toute région ou localité dotée de potentialités naturelles etc... propice au tourisme et à l'implantation d'investissement touristique;
- les mesures de protection de ces ZET, de contrôle des constructions et de circulation, des droits immobiliers ainsi que les conditions d'exercice du droit de préemption par l'Etat représenté par le Ministère du Tourisme.

Durant la période 1980 à 1988, le secteur du tourisme a entrepris la réalisation, par étapes successives, des études d'aménagement touristique au niveau du

littoral, des régions sahariennes ainsi que l'élaboration d'un bilan thermal, et ce pour se constituer une base de données sur l'offre du foncier touristique dans la perspective d'élaboration de plans de développement du secteur.

Dans ce cadre, le schéma Directeur d'Aménagement Touristique a permis la délimitation de 174 zones d'expansion touristique (ZET) et l'identification de 202 gîtes thermaux.

La stratégie d'aménagement des ZET de l'époque visait la valorisation et l'aménagement selon 4 catégories de zones :

- les zones qu'il y lieu de laisser à l'état naturel eu égard à leur vulnérabilité au plan écologique et des difficultés d'aménagement ;
- - les zones qui s' y prêtent aisément à l'investissement compte tenu de leur situation par rapport aux centres d'intérêts aux flux touristiques ;
- les zones favorables au développement du tourisme familial compte tenu de la possibilité d'adaptation de plusieurs formules d'hébergement ;
- les zones destinées au tourisme international de standing du fait de la particularité des sites et de la possibilité de création de grands ensembles touristiques.

2.2.1- Disponibilités foncières

Les 173 Zones d'Expansion Touristique (ZET) classées par décret n° 88-232 du 05 novembre 1988, couvrent une superficie totale de 47.073 ha,

A travers le territoire national, ces zones sont implantées sur 14 wilayas littorales (140 ZET) sur une superficie de 34 852,86 ha , au niveau de wilayas intérieures et les hautes plaines(13 ZET) sur 3 480,6 ha et dans le Sud et le Grand Sud(20 ZET) sur 9 501,09 ha..

Classées selon leur taille, ces zones se présentent comme suit :

- 07 ZET ayant une superficie supérieure à 1000 ha ;
- 33 ZET ayant une superficie comprise entre 300 et 1000 ha ;
- 47 ZET ayant une superficie entre 100 et 300 ha ;
- ZET ayant une superficie entre 50 et 100ha ;
- 07 ZET ayant une superficie inférieure à 50hA. ;

Dans le cadre du plan d'action pour le développement durable du tourisme en Algérie " Horizon 2010 ", une grande opération a été initiée par l'administration du tourisme qui est le lancement d'un programme de

financement d'études d'aménagement du foncier touristique et des travaux de viabilisation de 20 zones d'expansion touristique.

Parmi ces sites, une quinzaine ont été retenus pour faire l'objet d'études de détail, en deuxième et troisième phase, et qui consistent en l'établissement du plan parcellaire de la zone à aménager à l'intérieur de la ZET.

Le foncier inhérent aux sites archéologique doit être intégrer à ces études en raison de l'importance de cet aspect dans la configuration de la majorité de nos villes, il paraît nécessaire de consacrer un espace à ce type du foncier et sa problématique. La carte archéologique des communes, dans ce contexte, devienne indispensable.

Ces études précisent, également, le plan d'occupation des sols, le règlement intérieur et le schéma des réseaux.

Parallèlement à ces travaux, devaient normalement être menées les enquêtes nécessaires à la mise en ordre juridique du foncier touristique (relevé du cadastre, nature juridique des terrains etc...).

Malheureusement, ces études n'ont pu être poursuivies et les travaux de lotissement, de viabilisation et de désenclavement, n'ont pu être réalisés au cours de cette période, en raison, entre autres :

- de la faiblesse des crédits octroyés aux études;
- de l'inexistence d'outil de gestion et de planification du foncier touristique;
- de l'absence d'une vision à moyen et long termes de développement touristique.

Ces difficultés ont rendu plus précaires la protection et la maîtrise foncière des ZET, et ont favorisé, notamment, les implantations anarchiques, les constructions illégales, ainsi que les atteintes au milieu naturel des sites touristiques.

En outre, le peu d'intérêt accordé aux études générales a entraîné d'importants retards qui ont causé des retards dans l'aménagement des sites, qui a eu pour effet une réduction du volume de réalisation d'infrastructures d'accueils. Cette situation a fait que certains sites " protégés " ont été squattés par des programmes d'habitat et d'activités incompatibles avec leur vocation.

2.2.2- La gestion du foncier touristique

Les dispositions législatives et réglementaires régissant le foncier touristique ont été de tout temps celles applicables à l'investissement en général avec la particularité que des espaces spécifiques complémentaires ont été réservés à l'investissement touristique dans les ZET.

L'évaluation du dispositif relatif au foncier touristique indique que les mesures de protection des ZET, de contrôle des opérations immobilières et de la nature des constructions, l'exercice du droit de préemption conféré à l'Etat, n'ont pratiquement jamais été ou très peu exercées.

Cette situation a favorisé, dans certains cas, un détournement quant à la vocation première des ZET au profit de la prolifération d'autres activités, notamment industrielles.

Les affectations de terrains situés dans les ZET opérées par l'intermédiaire de certains CALPI et d'Agences Foncières Locales ont porté un grave préjudice à l'activité touristique, à telle enseigne que certaines zones du littoral ne disposent plus de consistance physique et sont susceptibles d'être soustraites du portefeuille foncier touristique.

A titre indicatif, on relève plus de 700ha de terrains constructibles ont été détournés de leur vocation initiale.

La démultiplication des dispositifs et les difficultés à identifier avec précision l'autorité compétente en matière de gestion du foncier touristique, n'ont pas permis de mettre en œuvre des mesures rigoureuses pour la valorisation et la préservation des ZET.

Pour faire face à cette situation, le secteur en charge du tourisme, a mis en place, en 1998, l'Agence Nationale de Développement du Tourisme (ANDT) afin de :

- veiller à la protection et à la préservation des ZET ;
- procéder aux études et à l'aménagement;
- exercer le droit de préemption;
- procéder à l'acquisition des terrains nécessaires à l'implantation des projets d'investissement dans les zones.

Cependant, malgré son statut, et la disponibilité de ressources financières qui lui ont été affectées pour l'acquisition et la viabilisation des sites, cette agence n'est pas encore arrivée à bénéficier de transferts de terrains domaniaux dans les ZET (excepté ceux de la ZET de Messida dans la Wilaya d'El Tarf). Alors

que des terrains au niveau de certaines zones ont été affectées à d'autres organismes telles que les OPGI, les EPLF, les Agences Foncières et les Promoteurs privés pour développer des opérations de promotion immobilière. Ces transferts sont de toute évidence contraires aux dispositions prévues par la réglementation en vigueur qui précise que « l'octroi du permis de construire dans les ZET ou site touristique est subordonné à une autorisation délivrée par le Ministère du Tourisme. ».

Cette même disposition est également reprise par la loi n° 99-01 de 1999, relative à l'hôtellerie.

Il convient de souligner que les travaux engagées par l'ANDT sur 19 ZET prioritaires et pour lesquelles des plans d'aménagement touristique (PAT) ont été lancés, le cadastre de 1555 ha indique que 559,5 ha relèvent des domaines privés de l'Etat, 199,5 ha des domaines publics de l'Etat et 287,5 ha des particuliers.

La complexité dans la mobilisation du foncier liée aux statuts des terres freine considérablement l'investissement dans le secteur qui pourtant enregistre quelques 300 projets/an d'investisseurs nationaux.

C'est pourquoi, pour promouvoir les investissements, il devient d'urgent d'adapter les instruments législatifs et réglementaires, ainsi que les mécanismes de financement et d'accès au foncier touristique à la spécificité du secteur et aux exigences de l'économie de marché.

Les facilitations en matière d'offre foncière touristique ne devraient pas occulter le facteur concurrence des pays voisins qui offrent aujourd'hui des conditions d'investissement nettement plus attractives. Il s'agit de rechercher un autre concept en relation avec la disponibilité et l'utilisation du sol

Dans ce même ordre d'idées, et pour ce qui concerne les investissements directs étrangers (IDE), il conviendrait de lever les contraintes administratives de tout ordre (expropriations, transferts du domaine agricole ou maritime...) liées principalement à l'affectation des terrains d'assiettes constituant les nouvelles zones d'expansion touristiques à promouvoir.

En matière de foncier touristique, le secteur devra se placer en acteur principal et disposer de moyens adéquats pour la gestion de ce problème, qui entrave l'efficacité de la prise en charge du développement et de la préservation des Zones d'Expansion Touristique.

Sur un autre plan, l'urbanisation s'est faite aux alentours des ZET et sans aucune cohérence d'outils d'aménagement du territoire et de l'urbanisme (PDAU et POS). La ville s'est développée autour des ZET lesquelles se sont retrouvées soit étouffées soit réduites en jachère.

Cette absence de prise en charge dans les plans d'aménagement explique l'implantation désordonnée de projets réalisés en dehors des ZET pour contourner, très souvent, les contraintes liées à l'obtention de terrains d'assiette à l'intérieur des ZET.

A cet égard, à janvier 2003, il a été recensé 667 projets qui buttent sur des contraintes liées au foncier :

- 388 projets en cours de réalisation (88 projets dans les ZET et 300 projets hors ZET)
- 279 projets à l'arrêt (86 projets dans les ZET et 193 projets hors ZET)

Par ailleurs, les terres agricoles contenues dans les ZET nationalisées dans le cadre de la révolution agraire, ont été rendues à leurs propriétaires et ont été soustraites des assiettes d'aménagement touristique.

Dans la plus part des cas, à l'intérieur de la ZET, la mobilisation du foncier fait face à une multitude de propriétaires (collectivités locales, privé, agriculture, forêt, etc...)

De plus, les collectivités locales et le CALPI se sont attribués le droit, par procuration, d'attribution de terrains à l'intérieur des ZET ce qui n'est pas de nature à aider la promotion de l'activité touristique.

Dans le souci de lever les entraves constatées dans l'accès au foncier et de compléter le dispositif juridique par plus de transparence dans sa gestion, les pouvoirs publics, à la faveur de la Loi des Finances pour 1998, ont consacré la formule de transfert des assiettes foncières par voie d'adjudication.

Ce nouveau dispositif précise également que la formule de gré à gré ne peut être consentie qu'à titre exceptionnel; mais les textes réglementaires d'application de cette disposition ne sont pas encore définis.

Or, la formule de cession ou de concession selon ces nouvelles dispositions constitue une autre contrainte supplémentaire car elle peut pénaliser les promoteurs qui accusent de surcroît un retard considérable par rapport aux potentialités du pays et qui doit se placer en concurrence par rapport à d'autres pays.

L'investissement touristique nécessite la mobilisation d'importants capitaux, et des délais de construction et de montée en cadence relativement longs. La rentabilité des projets ne peut se concevoir, par conséquent, que sur le long terme.

Le gel de capitaux durant une période de 7 ou 8 années, est assimilé généralement à un lourd sacrifice consenti par les promoteurs dans le tourisme, et devra être compensé par des soutiens et avantages multiformes.

C'est pourquoi, la mise à disposition de terrain sous forme de cession ou de concession à des prix raisonnables devrait constituer un facteur d'incitation pour drainer et sécuriser l'investisseur qu'il soit local ou étranger.

En outre, et selon les normes de réalisation des projets touristiques, une partie relativement importante du site est généralement aménagée en espaces non productifs, tels que: les espaces verts, voirie, parking, animation culturelle etc..., dans le but de préserver l'environnement et valoriser l'infrastructures touristique.

Contrairement aux autres secteurs d'activités économiques qui utilisent la quasi-totalité du terrain en bâtiment, le secteur du tourisme se singularise par cet impératif de valorisation des sites qui apparaît dans les plans d'aménagement et cahiers de charge. Ces espaces non commerciaux devront, par conséquent, être pris en charge dans la fixation des prix.

Il s'agira aussi, pour les pouvoirs publics, d'afficher clairement une politique du foncier touristique qui mette les promoteurs de projets à l'abri du phénomène de spéculation et qui favorise les investissements porteurs d'emplois, sachant que notre pays est en compétition avec d'autres pays de la région pour les mêmes objectifs dans le tourisme.

Dans cette perspective, et comme l'investissement est fortement dépendant de la zone d'implantation, les ZET des régions du Sud devront offrir des conditions d'accès au foncier encore plus favorables que celles à retenir pour celles du nord du pays.

2.4. Le foncier urbain

Le processus d'urbanisation ne peut se concevoir sans son support, le foncier, car il ne peut y avoir d'urbanisation sans les terrains d'assiette.

En Algérie, le foncier n'a pas été un simple support à l'urbanisation; il a été le catalyseur d'un processus urbanistique effréné devenant au fil du temps, un but

et non un moyen et donnant naissance à des comportements peu conscients des dégradations des terres. Les quelques repères historiques sont de nature à mettre en relief ces aspects.

Il n'est pas sans intérêt de revenir des approches aujourd'hui dépassées, du fait que dans un domaine comme celui du foncier urbain, ceci est amplement justifié en raison du principe d'irréversibilité selon lequel toute action de construction fait perdre irrémédiablement les caractéristiques originelles du sol. Un sol construit ne peut redevenir à sa vocation initiale.

2.4.1. Repères historiques du foncier urbain

Globalement deux grandes périodes ont marqué le foncier urbain en Algérie : la période avant 1990, date qui correspond à la promulgation de la nouvelle législation foncière ainsi que des autres lois d'accompagnement : lois relatives au foncier, au domaine national, à l'expropriation⁴ et d'autre part, les outils résultant des grandes réformes de 1990.

⇒ Avant 1990

Durant les deux décennies qui ont suivi l'indépendance, le parc de logements hérité de la colonisation était encore suffisante pour répondre aux besoins exprimés. La pression exercée sur le foncier était, par conséquent faible et la nécessité de revoir le régime foncier ne s'était pas faite sentir.

Cependant, deux éléments vont bouleverser cette situation :

- le premier est d'ordre politique ; il s'agissait de traduire en milieu urbain la révolution qui s'était produite en milieu rural dans le domaine agricole par la démocratisation de l'accès au foncier à travers un processus de nationalisation et de limitation de la propriété foncière privée en milieu urbain;
- le second est d'ordre économique ; il contraint à faire face à la montée des besoins en terrains nécessaires à l'implantation des projets publics et collectifs et des programmes publics d'habitat.

⁴ - Loi 90.08 du 7 avril 1990 relative à la commune ;
- Loi 90.09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya ;
- Loi 90.25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière ;
- Loi 90.29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme ;
- Loi 90.30 du 1^{er} décembre 1990 portant loi domaniale

Un premier régime foncier est consacré par ordonnance à partir de 1974. Il devait se traduire par un monopole conféré à la commune sur les terrains urbains nus par incorporation de ces terrains dans son patrimoine, avec indemnisation des propriétaires ou ayants-droit.

Cette ordonnance va dans le même sens que les objectifs de la politique nationale de développement économique et social, c'est à dire qu'elle vise la socialisation des terrains à l'intérieur des agglomérations urbaines.

les dispositions prises faisaient obligation aux communes de constituer leurs réserves foncières, sans que les moyens nécessaires à l'exercice de cette prérogative n'aient été mis en place.

L'ordonnance sur les réserves foncières communales a institué :

- une limitation de la propriété foncière et la limitation des superficies de terrain calculé sur une base administrative unique pour l'ensemble du territoire ;
- le monopole de la commune sur les transactions et les réserves foncières urbaines résultant, soit des terrains nus à l'intérieur d'un périmètre urbain, soit des excédents de la limitation de la propriété foncière ;
- l'interdiction de toute transaction foncière entre tiers, la transaction foncière s'opérant obligatoirement entre la commune et les tiers ;
- les prix administrés du foncier urbain ;
- le concept de périmètre urbain défini par un PUD (plan d'urbanisme directeur) ou PUP (plan d'urbanisme provisoire) qui précise le champ d'intervention de la commune en matière de constitution de réserves foncières à son profit.

Bien qu'animée par de objectifs raisonnables à savoir démocratiser l'accès au foncier, l'ordonnance de 1974 comportait en elle-même tous les éléments de son propre dévoiement.

En effet, la trop grande facilité de mobilisation du foncier, son coût d'acquisition et de vente, l'opacité du marché et le monopole conféré aux communes en matière de transactions foncières ont généré en grande partie le phénomène de la transaction illicite et partant le développement de la construction illicite à grande échelle.

En 1985 plus de 350.000 constructions illicites étaient recensées. Cette situation s'est développée sans respect des règles de l'art en matière de localisation et de construction.

En outre l'injonction de créer 200 lots de terrains à bâtir par an et par commune ne permettait pas une préparation technique suffisante pour remplir cette obligation.

Parallèlement aux besoins induits par la nécessité de satisfaire la population en logements et équipements, le développement industriel a impliqué d'importants besoins en foncier qui ont été localisés sous le sceau de l'urgence en urgence au détriment des règles élémentaires de sécurité.

Il convient de signaler que durant cette période plus de 75 grandes zones industrielles ont été créées. Nonobstant leur caractère urgent, un organisme spécialisé a pris en charge leur localisation, à savoir la Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire.

Aussi, le dispositif en question va receler des insuffisances internes et aboutir à une situation contraire à celle initialement escomptée. Il a surtout induit une urbanisation débridée et généré d'autres effets pervers tels que :

- un abus dans l'usage des sols ;
- le non respect des normes d'urbanisme.
- une surconsommation de terres agricoles d'une manière générale la tendance au gaspillage des réserves foncières constituées.
- la non exigence de permis de construire dans les zones rurales qui a entraîné le mitage des terres agricoles :
- la multiplication des constructions illicites sur les terrains des propriétaires qui ont par ce biais tenté de soustraire leurs terrains à l'intégration dans les réserves foncières communales soit par la vente sous seing privé, soit par la construction pour leur propre compte.

Cette situation a généré un important contentieux non encore réglé, car il était attendu qu'en l'absence d'une politique nationale d'Aménagement du Territoire globale et cohérente, le Plan d'Urbanisme Directeur ne pouvait atteindre ses objectifs.

⇒ Après les réformes

A partir de 1990, on enregistre l'amorce d'un processus d'ouverture marqué par d'importants bouleversements législatifs quant à l'approche de l'urbanisation et de la gestion du foncier.

Une rupture totale a été opérée à partir de 1989, par la mise en place d'un nouveau dispositif législatif en matière de foncier urbanisable. Les éléments fondamentaux introduits sont résumés comme suit :

- la loi portant orientation foncière de 1990 qui introduit notamment l'abrogation des dispositions relatives aux réserves foncières communales et libéralisation du marché.
- la loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1990 qui met en place le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) pour chaque commune, définissant l'usage des sols et les droits à construire, les Plans d'Occupation des Sols (POS) qui précisent l'organisation du cadre bâti, ainsi que les différents actes d'urbanisme (certificat d'urbanisme, permis de lotir, permis de construire, permis de démolir, certificat de conformité, certificat de morcellement) qui s'y rattachent.
- la loi domaniale de 1990 qui procède à la détermination et modalités de gestion du domaine national.
- la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique de 1991 qui définit les conditions et des modalités pour l'expropriation de terrains au profit de projets d'utilité publique et entrant dans le cadre des plans d'urbanisme.
- la loi sur les biens Wakf de 1991 qui précise les modalités de constitution et de gestion de biens Habous.
- le Décret législatif sur l'activité immobilière de 1993 qui consacre la promotion immobilière et foncière comme une activité commerciale.

A ces textes législatifs, il y a lieu d'ajouter la loi de 1987 sur les terres agricoles qui procède à l'abrogation des dispositions relatives à la nationalisation des terres agricoles) et la Constitution de 1989 qui garanti la propriété privée et l'indemnisation juste, équitable, et préalable lors de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

De toute évidence ce nouveau dispositif s'inscrit en quasi-opposition à celui de 1974. En effet, les textes régissant le foncier tels que la loi d'orientation

foncière et les lois domaniales ont quelque peu bouleversé les dispositifs anciens pour mettre fin à l'opacité du marché foncier.

Toutefois, le non (parachèvement) du dispositif et les attermolements enregistrés dans le mode de gestion du domaine privé de l'Etat, de la wilaya ou de la commune, laissé à l'appréciation de comités techniques ou d'agences foncières livrés à eux-mêmes, ont conduit à une mobilisation multiforme du foncier urbain, en dépit de toutes les règles de précaution quant à la nature technique des sols à urbaniser.

2.4.2. Les implications du nouveau cadre légal

- La délimitation des propriétés foncières:

La première implication de ces réformes est la reconnaissance du droit de propriété comme vecteur préalable de l'action foncière.

A ce titre, il a été procédé à la relance des procédures d'enregistrement et de publicité foncière en liaison avec les travaux cadastraux lancés, d'abord pour le monde rural et ensuite pour les secteurs urbanisés dans le cadre d'une opération soutenue par le secteur de l'Habitat avec les services de l'Agence Nationale du Cadastre.

- Le certificat de possession

Pour palier à la contrainte liée à l'absence de titre de propriété authentique dans les régions où le cadastre n'a pas encore été réalisé, l'établissement du certificat de possession a été mis en place par les articles 39 à 46 de la loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.

Ce certificat permet la constitution d'une hypothèque de premier rang en garantie de prêts à moyen et long termes.

Le décret exécutif n° 91-254 du 27 juillet 1991 fixant les modalités d'établissement et de délivrance de ce certificat de possession sont soumis à la procédure de publication et d'enregistrement.

Aussi, le décret n° 83-352 du 21 mai 1983 institue une procédure de constatation de la prescription acquisitive et d'établissement d'acte de notoriété prouvant reconnaissance de propriété par le notaire compétent. Cet acte est soumis aux formalités d'enregistrement et de publication.

- La régularisation foncière des terrains attribués dans le cadre des Réserves Foncières Communales (RFC).

La régularisation du transfert de terrains affectés aux programmes publics et aux citoyens par les communes, au titre des RFC, a été engagée dès 1993.

Ainsi, les bénéficiaires de lots de terrain à bâtir ont vu l'établissement d'un acte authentique au lieu et place de l'acte administratif délivré par la commune.

Les terrains affectés aux organismes publics pour la réalisation de logements sociaux notamment, a fait l'objet d'une disposition de loi de finance pour leur transfert, au dinar symbolique, à l'OPGI.

Comme signalé précédemment, la gestion bureaucratique des réserves foncières communales a donné lieu à de lourds contentieux notamment au plan de la régularisation des terrains à usage d'habitation.

Durant la gestion des Délégations Exécutives Communales (DEC), des superficies considérables ont été attribuées sans qu'elles soient régularisées à ces jours. Cette situation a généré une dérive au plan urbanistique, notamment la prolifération de lotissements urbains illicites.

Certes l'article 86 de la loi 90/25 avait mis en place un dispositif de gestion des situations héritées de l'ordonnance 74/26 mais, sans pour autant traiter les situations nées des extensions illicites des lotissements.

La régularisation de ces lotissements nécessite obligatoirement, et de manière très rapide, la mise en place d'un dispositif qui permettrait aux Domaines de l'Etat, de régulariser la commune pour lui permettre de régler les contentieux existant et de débloquer les situations des autres secteurs d'activité.

- Les terres agricoles urbanisables:

La restitution des terres agricoles nationalisées à leurs propriétaires initiaux et l'affectation des droits réels détenus par les travailleurs des exploitations agricoles de l'Etat à travers le titre de jouissance perpétuelle de ce patrimoine cessible et transmissible, sont énoncées par la loi n° 87-19 du 8 Décembre 1987.

La reprise par l'Etat des terrains des exploitations agricoles intégrés dans les périmètres urbanisables a fait l'objet d'une disposition de la loi de finances pour l'année 1998 (article 53), laquelle a été précisée par le décret de Septembre 2003.

2 4.3. Les disponibilités foncières

Les normes et les règles générales d'utilisation des sols ainsi que l'élaboration des instruments de développement et de gestion urbaine sont fixées par la loi n°90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme et l'ensemble de ses textes d'application.

A ce jour, l'ensemble des communes sont dotées de plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) en tant qu'instruments de planification et de gestion des sols à l'échelle communale et intercommunale.

Ces instruments édictent les règles générales visant à organiser la production, l'utilisation et la gestion économique des sols urbanisables ainsi que l'équilibre entre les besoins de l'habitat, de l'agriculture et l'industrie.

L'autre instrument d'urbanisme important et indispensable est le Plan d'Occupation des Sols qui a notamment pour fonctions d'apporter des précisions nécessaires en matière de droits à construire de la parcelles de composition urbaine, d'implantation des équipements et des traces des voiries et réseaux divers (VRD) et l'aménagement des quartiers.

Les Plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme dont sont dotées l'ensemble des communes du pays ont délimité une assiette urbaine de l'ordre de 136.613 ha. au total ; ces potentialités se répartissent entre les différents secteurs urbanisés, à urbaniser et à urbanisation future , respectivement 22.258 ha(16,3%), 50.136 ha(36,7 %) et 64.219 ha(47%).

En fait, ces disponibilités peuvent satisfaire, sur la base d'une densité brute de 25 logements à l' ha, un programme de 3.400.000 logements.

Ces disponibilités demeurent théoriques puisqu'elles englobent les terrains non encore dotés d'infrastructures principales de viabilités ainsi que les espaces qui présentent des contraintes à la construction (aléas naturels et technologiques) et qui sont en cours d'identification et de délimitation et également ceux qui sont de natures juridiques diverses.

Par ailleurs, ces capacités ne sont pas réparties de manière à favoriser un développement urbain dans une vision stratégique d'occupation rationnelle du territoire.

De manière stratifiée, ces disponibilités sont réparties comme suit :

- littoral (23 wilayas):57.651 ha, soit 0,003 ha/habitant ;
- Hauts Plateaux (16 wilayas): 38.682 ha, soit 0,004ha/habitant ;
- Sud (9 Wilayas): 40.280 ha, soit, 0,014 ha/habitant.

Si les localités des Hauts Plateaux et notamment celles du Sud présentent des ratios quelques peu avantageux par rapport au littoral, les insuffisances, voire parfois l'inexistence d'infrastructures de base et d'activités, ajoutées aux rigueurs climatiques, ne permettent pas d'enclencher aisément un mouvement spontané d'urbanisation souhaité vers ces zones.

A fin juin 2003, les études de PDAU approuvées couvrent la totalité des communes. Comte tenu des conditions qui ont prévalu lors de l'élaboration de ces instruments, notamment la nécessité de la préservation des terres agricoles et les difficultés de mobilisation du foncier urbanisable pour la réalisation de projets d'urbanisation, une procédure de révision a été engagée pour 177 PDAU qui ne répondent plus aux besoins de développement urbain et ce pour 122 communes.⁵ A fin de 2003 on comptait 73 PDAU lancés pour 109 communes, 5 PDAU, pour 5 communes achevés, 68 études pour 104 communes en cours et 4 études, pour 13 communes, en voie de lancement.

Le nombre de plans d'occupation du sol (POS) a été de 4132 inscrits, ce qui porte à 2198 le nombre total de POS approuvés à fin l'année 2003.

Le passage du monopole exclusif des communes sur les terrains urbains au rétablissement de la propriété et de ses attributs ne va pas sans poser certains problèmes tels que la nécessité de la mise en place de documents de gestion foncière (cadastre).

De même, les instruments de régulation foncière mis en œuvre par ce texte et notamment le droit de préemption ne sont pas encore suffisamment mis en œuvre faute de définition du champ et des modalités pratiques d'intervention sommaire d'infrastructures.

⁵ L'article 28 de la loi n° 90-29 précisant les conditions de modification et de révision des PDAU comme suit :

- « le PDAU ne peut être révisé que si les secteurs d'urbanisation sont en voie d'être saturés ou si l'évolution de la situation ou du contexte est telle que les projets d'aménagement de la commune ou structuration urbaine ne répondent plus fondamentalement aux objectifs qui leur sont assignés. Les révisions et modifications des plans en vigueur sont approuvées dans les mêmes conditions et formes que celles prévues pour leur élaboration ».

Le nouveau contexte politique qui a donné naissance à l'instauration d'un marché foncier libre avec des mécanismes de régulation indirects, devait aboutir nécessairement à un recentrage dans la conception des nouveaux instruments d'urbanisme.

Il convient de signaler en effet l'absence de terrains cadastrés qui a constitué un obstacle majeur à la gestion des sols.

A titre illustratif, les wilayas d'Alger et Tizi Ouzou possèdent respectivement des réserves foncières de l'ordre de 5.600 Ha et de 9.000 Ha, cependant si les possibilités de mobilisation de ces « stocks » fonciers sont relativement aisées à Alger, à Tizi Ouzou, en revanche, ce patrimoine se trouve systématiquement gelé en raison du statut privé des terrains.

La nature juridique que le PDAU ne prend pas en compte lors de la définition des destinations des espaces, peut constituer un réel frein pour la mobilisation du foncier.

2.4.4. La gestion du foncier urbain

La volonté de satisfaire les importants besoins sociaux et la forte demande apparus en matière d'habitat, au début des années 1980 et un régime foncier administré ont eu pour résultat, des extensions urbaines démesurées, telles que la généralisation de la politique des lotissements d'habitat individuel, les zones d'habitat urbaines nouvelles (ZHUN) surdimensionnées pour les grands ensembles d'habitat collectif.

Ces extensions qui se sont accompagnées de la prolifération des constructions illicites, ont eu pour conséquence, l'empiétement fréquent et sans discernement, sur les terres agricoles fertiles. Cet ensemble d'éléments a accentué ainsi, les tendances déjà latentes de concentration des populations et des activités dans les grandes villes qui allaient très vite monter leur incapacité à accueillir de manière organisée les flux migratoires aggravés par la poussée terroriste.

Un système de contrôle de l'urbanisation peu efficient, un régime foncier peu transparent autorisant et engendrant tous les abus et surtout, l'absence d'une politique d'aménagement du territoire effective ont conduit de fait induit, une tendance marquée au développement excessif et non maîtrisé de nombreuses agglomérations, entraînant ainsi des déséquilibres économiques et écologiques marqués. On a déjà noté à ce sujet, que près de 40.000 hectares de terrains

d'assiettes destinés à la réalisation des lotissements ont été transférés du portefeuille foncier de l'Etat réserves foncières communales.

Depuis 1992, date de développement de la promotion immobilière, l'Etat a pu transférer en additif 26.000 hectares soit, 10.000 parcelles créées générant pour le trésor 17 milliards de dinars, et ce malgré les faibles prix de cession (abattements) appliqués par l'Etat.

Selon les statistiques de fin 2002, l'Etat a pu transférer, à partir de son portefeuille, plus de 100.000 hectares. Ce bilan ne prend pas en considération les assiettes destinées aux équipements publics et les terrains affectés aux entreprises nationales publiques.

Depuis 1998 et dans le cadre de la loi de finances y afférente, compte tenue de la forte demande en matière du foncier urbain, l'Etat est désormais en mesure de procéder à la reprise des terrains EAC et EAI sans recourir pour autant au dispositif d'expropriation.

Il est toutefois important de souligner les risques de dérives qui peuvent surgir au niveau des chefs lieux des wilayas du fait des tentations visant la modification des POS et des PDAU au sens d'extensions excessives d'urbanisation au détriment des terres agricoles.

Par ailleurs, la question foncière dans les médinas ou dans les sites historiques, de tout temps, était présentée comme étant la contrainte de taille de la non intervention pour des opérations lourdes d'aménagement de restauration et ou de réhabilitation.

En matière de gestion du foncier destiné à l'habitat des dysfonctionnements persistent, en dépit des énormes disponibilités en matière d'assiettes de terrains qui ont pu être dégagées au profit de l'activité économique et de l'investissement en général et sans pour autant satisfaire une demande relativement pas trop importante. Cela confirme également le fait que la rareté des terrains, trop longtemps, affichée par le marché ne reflète en rien la réalité des choses et que le facteur mis en cause dans ce système demeure bien la gestion de cette ressource et non pas la ressource elle même (superficie excédentaires, terrains non utilisés, spéculation, la rétention...).

Par ailleurs, les lenteurs enregistrées dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement entre la situation du monopole et la libéralisation du marché foncier, en matière de transactions, ont engendré des contraintes qui continuent de peser lourdement sur le marché du foncier avec une tendance à

la saturation des espaces à urbaniser ou urbanisables dans la plupart des communes et la lenteur, la complexité et le manque de transparence dans la mise en œuvre des procédures devant consacrer le droit de propriété des terrains tel que :

- la couverture cadastrale insuffisante,
- le livret foncier embryonnaire,
- la lenteur dans l'enregistrement des actes et leur publication

En outre, les contraintes liées au cadastre urbain, à la propriété dans l'indivision ainsi que la rétention foncière n'ont pas permis l'émergence d'un marché transparent.

D'autre part, la régulation mise à la charge des agences foncières locales, au titre de la gestion du foncier communal n'a pas été assumée.

L'accès au terrain urbanisable est désormais soumis aux règles propres à chaque catégorie juridique.

La mise à la disposition des promoteurs immobiliers et les coopératives immobilières, de terrains pour la réalisation des programmes de logements, s'opère principalement sur les terrains du domaine privé de l'Etat que la loi domaniale rend cessible aux enchères publiques et à titre exceptionnel, de gré à gré pour les opérations d'habitat ou d'urbanisme. La cession des terrains domaniaux pour les opérations de logements à caractère social, accorde un abattement de 80%.

De nombreux textes principaux d'application de la loi domaniale précisant les modalités d'accès et les avantages y afférents ont été promulgués.

L'article 12 du décret exécutif n° 91-454 du 23 novembre 1991, déroge au principe de la vente aux enchères publiques en donnant la possibilité, aux opérateurs intervenant dans le secteur de l'habitat, d'acquérir des terrains domaniaux de gré à gré, mais « à un prix qui ne saurait être inférieur à leur valeur vénale ».

Cependant, en considération du caractère social de certains programmes et dans le cadre de la politique de soutien de l'Etat aux couches défavorisées, l'article 13 du même décret précise in fine que « le prix des terrains cédés peut être réduit dans les zones à promouvoir et dans les autres zones, selon des taux fixés par arrêté conjoint des Ministres des Finances et de l'Habitat.

L'arrêté interministériel du 5 septembre 1994 a fixé les réductions en cause, dont les taux atteignent 80%, voire 90% dans les zones à promouvoir.

Toutefois, et en dépit de ces importantes réductions, il a été constaté que la détermination du prix de cession obéit, assez souvent, à la prévalence de l'injonction administrative, notamment de la part des Walis habilités à décider, des ventes de l'espèce, par l'arrêté interministériel du 7 juin 1994 fixant les conditions et modalités d'aliénation des terrains du domaine privé de l'Etat.

C'est ainsi que, sous le couvert du caractère social des programmes de résorption de l'habitat précaire et de réalisation de logements sociaux, de fortes pressions sont fréquemment exercées sur les services des Domaines à l'effet d'appliquer des prix modiques. Ce qui n'a pas manqué d'entraîner, d'une part, une consommation effrénée de terrains et, d'autre part, la constitution de rentes fortement spéculatives, notamment dans le cadre de l'attribution de lots individuels et vu l'absence de contrôle de la qualité du bénéficiaire et de la destination effectivement donnée au bien attribué.

Selon l'administration domaniale, outre les 36.000 hectares déjà transférés antérieurement à 1991, dans le cadre de la constitution des réserves foncières communales, une superficie totale de 4.800 hectares a été prélevé, ces dix dernières années, du domaine privé de l'Etat pour des opérations de promotion foncière et/ou immobilière concernant 1500 projets agréés.

La faiblesse des prix de cession pratiqués, qui sont très en déca de la réalité économique, s'est traduite, dans bon nombre de cas, par:

- un phénomène d'accaparement et de dilapidation du patrimoine domanial, s'appuyant sur des dispositions réglementaires permissives;
- des transferts de rentes très importantes;
- une forte pression sur les terrains domaniaux, dans la mesure où l'ensemble des opérateurs préfèrent l'acquisition, au moindre coût, auprès de l'Etat.

Or, les biens relevant du domaine privé de l'Etat constituent un patrimoine dont l'utilisation et la valorisation doivent être assurées au mieux des intérêts de la collectivité nationale.

2.4.5. La promotion foncière urbaine

Depuis 1990, les règles du marché stricto-sensu deviennent les déterminants du support à l'urbanisation. Les transactions foncières dévolues aux agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine.

Les agences foncières locales ont été créées par le décret exécutif n° 90-405 du 22 décembre 1990. Elles étaient chargées de la gestion et la régulation foncières urbaines. Elles n'ont pas atteint les objectifs escomptés.

Le bilan des activités de ces agences se caractérise par une série de contraintes, de facteurs et d'effets négatifs pesant sur le foncier urbain. Fort de ce constat, le décret exécutif n° 03-408 du 5 novembre 2003 introduit les aménagements suivants :

- les assemblées populaires de Wilayas sont tenues, en application de l'article 73 de la loi n° 90-25 de mettre en place un établissement chargé de la gestion du portefeuille foncier urbain des collectivités locales ; des antennes de cette agence de wilayas de gestion et de régulation foncières urbaines peuvent être créées au niveau des communes ou daïras ;
- la mise en place d'un comité consultatif présidé par le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités locales pour donner un avis préalable sur les opérations de cession de terrains relevant des agences ; ces opérations devant faire l'objet d'une publicité préalable ;
- la commission interministérielle présidée par le représentant du Chef de Gouvernement est chargée d'identifier les zones et les parcelles de terrains relevant des agences foncières et destinées à la réalisation des programmes initiés par l'Etat et ayant une portée nationale.

A cela, il convient d'ajouter les instructions émanant des pouvoirs publics pour toute discrimination résultant de la nature juridique du demandeur de terrain (public ou privé) dans le cadre de la cession à l'amiable du domaine privé de l'Etat et pour encourager les activités de promotion immobilière et d'investissements.

Les conditions et les modalités de cession d'immeubles bâtis ou non bâtis relevant du domaine privé de l'Etat et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations d'urbanisme ou de construction ont été fixées par l'arrêté interministériel du 5 août 2003

Ce dernier définit les conditions et modalités de cession, de gré à gré, à des promoteurs publics ou privés et des coopératives, des immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'Etat en vue de procéder à des opérations financières et/ou immobilières.

les terrains doivent être situés dans les secteurs urbanisés ou urbanisables ;

les immeubles doivent faire l'objet de réhabilitation ou de récupération foncière.

Les terrains sont cédés par arrêté du wali ; un cahier des charges-type fixe les clauses et conditions applicables à cette cession de gré à gré. L'acte administratif portant vente du terrain est établi par le service des Domaines.

Pour compléter cet arsenal juridique concernant le foncier urbain, il y a lieu de préciser que l'élaboration et la mise en œuvre des textes d'application de la loi n° 90-25 modifiée sus cité pour ce qui concerne les terrains agricoles et à vocation agricole ont été confiées au Comité Interministériel Foncier (CIF) créé par le décret exécutif n° 91-117 du 27 avril 1991.

Le CIF devait intervenir dans le cadre des dispositions législatives fixant les conditions et les modalités d'apurement des situations contentieuses nées de l'application de l'ordonnance n° 71-73 du 8 novembre 71 portant révolution agraire.

Cependant, le décret exécutif du 03-313 du 16 septembre 2003 fixe les conditions et les modalités de reprise des terres agricoles du domaine national régies par la loi n° 97-19 du 8 décembre 1997 intégrées dans un secteur urbanisable.

La reprise par l'Etat de ces terres est décidée pour les besoins d'implantation de projets d'investissements ou d'opérations d'utilité publique.

L'arrêté du Wali qui consacre cette reprise est soumis à la formalité de publicité foncière et emporte l'extinction de tous les droits octroyés par l'Etat à l'exploitant agricole.

La compensation financière des titulaires du droit de jouissance est prise en charge par un compte spécial du Trésor.

Il convient de noter que l'Agence Nationale d'Aménagement et de Développement du Logement (AADL) intervient au niveau espaces intermédiaires relevant du secteur de l'habitat et de l'urbanisme pour la promotion et le développement du marché foncier. En vue de la mobilisation du foncier du secteur privé, la loi n° 91-11 du 27/4/1991 et ses textes d'application définissent les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans ce cas l'objet de l'expropriation est de permettre l'acquisition par un moyen légal exceptionnel des immeubles ou droits réels immobilier, propriétés

privées, qui n'ont pu être acquises à l'amiable en vue de réaliser des équipements collectifs ou des ouvrages d'intérêt général.

En définitive, le développement urbain qui se devait de répondre au phénomène d'urbanisation est sous-tendu par des préalables liés à la mobilisation du foncier et à son équipement.

Les instruments législatifs et réglementaires, mis au point pour une gestion de l'aménagement du territoire et l'urbanisme, qui se voulait initialement rationnelle et cohérente, ont véhiculé une série de lacunes et n'ont pu empêcher organismes et particuliers d'être à l'origine de situations porteuses de graves dérives.

Le contexte institutionnel et sécuritaire particulier qui a caractérisé les premières années de la décennie 1990 n'a pas favorisé la concertation à même d'appréhender les aspects fondamentaux liés au processus d'urbanisation et donc à une maîtrise du foncier.

Dés lors, les instruments élaborés, loin de constituer des outils de référence ne furent pas respectés, notamment à travers une consommation trop rapide du foncier urbain. Cette situation peut trouver son explication, soit dans l'absence d'autorité de certains responsables locaux, soit dans l'impossibilité de mettre en œuvre l'éventail dispositif de sanctions ou dans les lacunes du dispositif réglementaire.

Les déséquilibres d'occupation des espaces, l'absence d'une politique globale et cohérente ont engendré, sous l'influence d'une forte pression économique et sociale, un développement anarchique et des déperditions graves des espaces fonciers menaçant ainsi toute politique d'aménagement, d'habitat ou d'investissement.

Dés lors, gérer le foncier, lui assurer un développement rationnel à la hauteur des ambitions et des études projetées, commande la mise en œuvre d'une politique rigoureuse en matière d'utilisation et de rationalisation des espaces destinés à de l'urbanisation.

La mobilisation prospective du foncier urbain constitue aujourd'hui le maillon faible du processus d'organisation cohérente et appropriée des agglomérations, puisque l'accès à celui-ci reste encore soumis à des règles administratives bloquantes ou à des pratiques spéculatives non transparentes.

C'est dans cet esprit que la régulation de l'offre foncière, en adéquation avec la demande, nécessite un marché répondant aux exigences en matière

d'urbanisation selon une projection d'occupation rationnelle du territoire et de préservation des biens non renouvelables.

La nouvelle vision de l'urbanisation devra créer le cadre adéquat pour une promotion foncière responsable s'inscrivant dans l'optique irréversible de l'aménagement durable. Tous les acteurs en la matière, et singulièrement les collectivités locales, se trouvent interpellés pour agir et consolider cette approche.

TROISIEME PARTIE : Principales bases de référence et de politique en matière de foncier

3.1- EVALUATION D'ENSEMBLE

La gestion du foncier : une profusion de textes et une multitude d'intervenants.

Le foncier est un espace dynamique de diffusion de la production tant matérielle qu'immatérielle, un espace d'échanges commerciaux, une matrice d'une vie économique et sociale et essentiellement un espace d'extension, d'entraînement du développement.

La gestion du foncier n'a aucune commune mesure avec la gestion d'une institution ou d'une entreprise car il s'agit d'un facteur socialisant, structurant qui s'inscrit dans une durabilité certaine et qui met en rapport directement et indirectement l'ensemble des acteurs aussi bien économiques que sociaux.

Les instruments juridiques, techniques et organisationnels dont dispose l'Etat aujourd'hui ne permettent pas la prise en charge et la maîtrise effective du foncier pour faire face aux multiples besoins de la société.

L'inflation de textes imprécis a engendré la mise en place de structures à organisation faible, à compétence réduite et à moyens financiers limités. La hiérarchisation des responsabilités qui devait être de mise et érigée en véritable principe incontournable et civilement comptable a souffert d'un laisser aller et d'un laxisme qui contrarient fortement les pouvoirs publics et les volontés exprimées par les promoteurs.

L'avènement des réformes, n'a pu apporter un réel changement au niveau des textes de lois mais plutôt une juxtaposition de règlements et de structures sans qu'on ait jugé impératif le besoin de baliser les champs d'actions des structures déjà existantes ou le besoin de verrouiller effectivement tout le système ou toutes les forces en rapport avec le foncier.

Les textes ont été légiférés dans des conditions particulières et étaient insuffisamment réfléchis. Ils ne pouvaient en conséquence répondre, dans les faits, aux besoins réels de toute la société.

Transparaissent aussi à travers les textes la dilution des responsabilités qui en découlent, l'excès de précipitation dans leur production, l'ambiguïté des finalités fixées à chacune des structures. Tout cela a fini par créer un contexte

favorable à la multiplication de failles et conséquemment au développement de toute forme de spéculation.

Par ailleurs, la multitude de structures et les changements introduits dans la gestion du foncier ont généré de situations conflictuelles qui ont se sont comportés en frein devant la dynamique de l'investissement.

Le maintien de la confusion et d'organismes légalement dissous mais disposant toujours d'actifs, la reconduction des mêmes ressources humaines, le risque de répétition des mêmes pratiques, l'éventuelle indifférence des pouvoirs publiques et les méthodes de travail archaïques ne peuvent que rendre encore plus inextricable la question du foncier et accentuer les dérives que génèrent les situations contradictoires et conflictuelles.

En dépit de la volonté affichée par les Pouvoirs Publics d'avoir une meilleure maîtrise du foncier aux fins de la seule promotion de l'investissement, les mêmes questionnements se posent depuis le début des années quatre vingt dix : qui est propriétaire du foncier ? Quelle est l'institution en charge de son affectation ? Comment et par qui sont élaborées les décisions d'affectation, de vente, d'octroi des titres de propriétés ? Quel est le degré de transparence des transactions ? Comment est assurée l'équité dans l'accès au foncier par les investisseurs ? Quels garde-fous a-t-on mis pour se préserver de la corruption ou de dévoiement ? Les organes mis en place sont-ils complémentaires ?

En somme, le foncier a été transformé en un complexe de difficultés faute d'une lisibilité des textes et procédures produites par des acteurs à objectifs particuliers, faute d'une clarification des processus décisionnels, faute d'une identification réelle des responsabilités et faute d'un accès généralisé à l'information permettant à son tour, l'accès au foncier.

Le promoteur se trouve, de ce fait, face à une multitude d'intervenants qui ont montré leurs limites à travers l'absence relative :

- au pouvoir décisionnel sur l'affectation d'un terrain ;
- à la disponibilité et à la gestion de terrain.

Le foncier est devenu, en quelque sorte « otage » de pratiques douteuses, opaques, mettant en relief la nécessité de repenser en profondeur tous les textes produits en matière de désignation des zones industrielles et d'activités, des modes d'affectation des infrastructures immobilières, des types d'activités à créer, en matière de conditions d'accès, de contenu des cahiers des charges ainsi qu'en matière d'acte de propriété ou de location.

Si on est en mesure de noter quelques améliorations dans la précision des missions des structures nouvellement créées (ANDI, SGI/ZI, agences foncières, ANDT...), il reste que des zones d'ombres persistent quant à la transparence dans la gestion du foncier.

En effet, quand bien même ces structures apparaissent mieux pensées que celles d'avant, elles méritent cependant une attention plus soutenue pour qu'elles soient réellement porteuses de progrès en matière d'assainissement, de prestations, de disponibilité, d'écoute et de prise en charge des multiples doléances de l'investisseur.

Rien ne permet non plus d'affirmer qu'elles sont de nature à servir au mieux les intérêts de l'Etat en tant que substantiation des intérêts des divers groupes sociaux, tant les failles de ce système nouvellement mis en place sont naissantes, flagrantes et porteuses de profits pour les seuls initiés car mieux informés.

Dans le cas particulier du foncier industriel, les dernières décisions confiant la gestion des zones industrielles à des sociétés de gestion des participations de l'Etat (SGP-ZI), occultent aussi bien la structure chargée de la vente de terrains que les conditions de transparence fondamentale d'un marché foncier. Par ailleurs, le peu de respect accordé aux clauses du cahier des charges, la gestion « hasardeuse » résultant d'une profusion de textes et de circulaires d'application, souvent contradictoires, promulgués par différents Ministères de tutelle, ne peuvent permettre une meilleure appropriation, un meilleur contrôle et une utilisation judicieuse du foncier, même pour les gestionnaires chargés de rendre exécutoires les décisions prises par les pouvoirs publics.

En ce qui concerne l'exécution des clauses du cahier des charges, par définition et sur un plan juridique, le contrat de concession confère au co-contractant un droit précaire sur le bien concédé, à la différence de droit réel qui préserve le droit de recours à la justice en cas de litige. De là, il paraît inopportun de soulever la question relative à l'exécution des clauses d'un cahier des charges dans lequel l'Etat figure en tant que partie. Qualifié de contrat administratif, les engagements réciproques du cahier des charges deviennent exécutoires et l'Etat serait en droit de rompre ce dernier en cas de non respect des clauses y figurant sans l'intervention de la justice.

La maîtrise réelle de ce potentiel exige une réglementation mûrement réfléchie, une précision des rôles dévolus aux institutions concernées : propriétaire du

foncier nu, propriétaire du foncier bâti, gestionnaire de l'affectation, structure habilitée à produire les actes administratifs (concessions, location, propriété)...

La gestion du foncier industriel a été marquée par les exigences du modèle économique adopté par l'Algérie des années 70. Le processus de nationalisation des terres et des patrimoines existants permettait à l'Etat non seulement de supprimer la contrainte statutaire du foncier héritée de l'époque coloniale en intégrant la totalité de ces espaces dans son portefeuille, mais aussi de constituer une réserve foncière importante.

La création de nouvelles zones industrielles à l'intérieur du pays constitue une possibilité de sortie de la crise du foncier industriel que connaissent les régions du sud et les zones frontalières. Avec l'amélioration de la capacité de financement de l'Etat, cette alternative est devenue réalisable d'autant plus que les politiques économiques insistent depuis des années sur le développement régionale et l'amélioration du cadre de la vie de ses populations. La politique de redéploiement des investissements, certes n'est pas chose facile mais l'existence d'une volonté politique sincère et d'une vision stratégique claire aussi bien au plan de l'aménagement du territoire qu'au plan de soutien de l'investissement permettront de créer les facilitations nécessaires à cette démarche.

Dans le cas du foncier urbain, la création précipitée d'agences foncières locales sans orientations clairement définies, sans moyens matériels et financiers adaptés et l'affectation désordonnée de terrains destinés aux programmes d'équipements publics et locaux, ont engendré un mitage dramatique des espaces agricoles et urbains.

Si la loi 90-25 portant orientation foncière a tenté de mettre un terme au monopole et à l'anarchie qui caractérisait la gestion du foncier au niveau local, son application a connu des périodes restrictives dues notamment à l'incompréhension et à l'absence de certains textes d'accompagnement nécessaires à une meilleure prise en charge des situations litigieuses liées à un marché foncier en pleine mutation.

L'application de cette loi n'a pas pu solutionner l'ensemble des problèmes d'où l'apparition au niveau local de certaines contraintes majeures qui n'ont pas favorisé l'émergence d'un véritable marché foncier.

Cette loi a connu une application partielle en raison de certaines dispositions restées incomplètes (vide juridique en matière de recouvrement, ou de déchéance) et inapplicables sur le terrain en raison du retard relevé dans la mise

en œuvre des textes d'application concernant principalement les contentieux et statut des terres agricoles, la consistance et le régime juridique des terres, l'inventaire des biens fonciers et le fichier foncier communal et l'indemnisation en cas d'expropriation ;

Certains décrets promulgués, instituant les instruments d'aménagement et d'urbanisme, le certificat de possession et la création d'agences foncières locales, nécessitent des clarifications supplémentaires pour leur bonne application.

La diversité des contentieux fonciers trouve leur origine principalement dans les différentes mutations qu'a connues le régime foncier dans son appropriation, son mode d'organisation et sa gestion. Ces contentieux, générateurs de désordres importants, ont fini par paralyser les opérations de promotion foncière, d'aménagement, d'urbanisation et du cadastre. Leur persistance, allait aboutir très vite à une rareté des espaces constructibles et à l'apparition de phénomènes de rentes et spéculations foncières.

Par ailleurs, Les réserves foncières et le patrimoine foncier dont ont hérité, au lendemain de l'indépendance, la quasi totalité des communes du pays n'ont fait l'objet d'aucune préservation et ont été dilapidés progressivement. En plus de la déperdition excessive de leurs réserves, la plupart des communes n'ont pas tenu de sommiers de consistance permettant d'identifier et de cerner leur patrimoine. Cette situation a ouvert la voie à tous les abus et spéculations et continue d'alimenter nombre de ressentiments.

Quant à la gestion du foncier touristique qui relève actuellement d'une multitude d'intervenants, elle échappe complètement au contrôle de l'administration du tourisme nonobstant les missions et les prérogatives qui lui sont dévolues dans ce cadre, et la mise en place d'un dispositif spécialisé à travers l'Agence Nationale du Développement Touristique.

En outre, la promotion de l'investissement touristique ne peut s'envisager dans un marché foncier « spéculatif » avec des prix « irrationnels » qui découragent tout investisseur, et qui trouve son explication dans les hésitations des pouvoirs publics à afficher clairement les règles régissant le foncier touristique.

Il est vrai que plusieurs initiatives ont été prises dans ce domaine depuis 1990 pour faciliter aux investisseurs l'accès au foncier mais l'on ne peut s'empêcher

de relever encore l'existence de graves déséquilibres entre les objectifs des textes juridiques et la réalité vécue.

La gestion du foncier agricole pour sa part reste marquée par des considérations d'ordre politique qui rend inopérant l'examen, avec sérénité et objectivité, des contraintes qui entravent le développement de l'agriculture algérienne.

Les problèmes de toute nature que continue de vivre avec acuité le secteur agricole public, conduisent à s'interroger sur l'efficience des diverses réorganisations opérées qui, en tout état de cause et du seul point de vue juridique, n'ont pas permis d'aboutir à la clarification foncière souhaitée.

La dimension politique de la question foncière reste au centre des débats qui occultent les aspects économiques d'utilisation et de valorisation d'un potentiel en terre caractérisé par la diversité des statuts de son exploitation. Cette situation explique grandement les désinvestissements dans les exploitations du domaine privé de l'Etat, le morcellement, l'émiettement et l'abandon des terres des exploitations du secteur privé, l'exploitation anarchique et la dégradation effrénée des parcours steppiques.

Par ailleurs, divers textes et instruments ont été produits pour la protection et la valorisation du foncier agricole. Toutefois, leurs effets se sont vus neutraliser en raison de l'incompétence des Institutions, la complicité des responsables d'institutions, l'absence de sanctions et l'indifférence des pouvoirs publics.

Les insuffisances relevées dans les documents officiels font souvent état de détournements de la part des bénéficiaires, de dilapidation des terres agricoles, de situations confuses dans les actes de propriété, d'affectations de terrains à des spéculateurs...

Il est temps de démystifier la problématique du foncier agricole et de l'insérer dans une dynamique économique et non d'accaparement privatif du patrimoine.

Le Conseil National Economique et Social qui avait abordé la question du foncier dans ses rapports précédents a mis l'accent sur la nécessité de l'intervention de l'Etat pour résoudre la problématique du foncier, par le biais des moyens légaux existants tout en appelant à la mise en place d'un marché foncier moderne et libre adapté aux exigences de développement économique

et social. Tout comme il a appelé à promulguer des textes d'application relatifs au foncier industriel et à en suivre l'application sur le terrain.

Il devient indispensable, dans le cadre du renforcement d'un Etat moderne d'engager des processus de lutte contre toute forme de détournement par faire respecter les lois, par la tenue effective et cohérente d'une comptabilité et par des contrôles judiciaires et permanents.

La mise en œuvre d'un dispositif de contrôle recherchant l'efficacité, l'effectivité, la rentabilité, la réduction des délais..., regroupant diverses instances de l'Etat avec ouverture sur la société civile, serait de nature à engager en profondeur les réformes et les changements visant :

- à éviter les erreurs du passé qui ont conduit à des opérations ponctuelles inadaptées et des improvisations coûteuses et préjudiciables,
- à préserver et sauvegarder le patrimoine au moyen d'instruments d'avenir admis par toutes les parties
 - à dépasser les débats et conflits de prérogatives qui ont conduit à la déperdition du domaine privé de l'Etat.

3.2- ELEMENTS D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU FONCIER.

3.2.1- Considérations générales

A travers la problématique du foncier, l'ampleur des problèmes qui se posent et l'importance des enjeux de l'organisation du territoire du développement économique, dans un contexte international et national complètement nouveau, exigent de l'Etat un rôle de premier plan.

L'Etat, garant de la pérennité des institutions, de l'intégrité territoriale, de la cohésion et de la stabilité sociales se doit d'engager une politique hardie de gestion du foncier. Cette politique doit être suffisamment souple pour permettre que la transition vers l'économie de marché, se fasse sans fractures irrémédiables pour la société et l'espace, qui remettraient en cause tous les efforts de développement.

Dans ce cadre, pour desserrer la pression sur les espaces sensibles, fortement sollicités, l'Etat doit moduler son intervention en fonction des problématiques spatiales spécifiques : souplesse dans l'incitation ou la dissuasion dans certains cas, engagement plus franc dans d'autres cas, par le biais du financement, de la réglementation ou de l'organisation.

L'Etat reprend ainsi de la hauteur et se charge de la promotion foncière à travers notamment l'organisation régulée du libre jeu de la concurrence entre les structures et agents économiques et du rôle de maître d'ouvrage des grandes infrastructures et équipements structurants. Comme il se doit de fixer la stratégie et de définir les limites de l'intervention des acteurs locaux, de reconnaître leurs espaces et leurs compétences et de définir sa relation avec chacun d'eux.

Par ailleurs, la multiplicité des facteurs intervenant dans les décisions d'usage des terres, ainsi que la nécessité de concilier les objectifs nationaux, régionaux et les intérêts locaux, rendent indispensables la mise en place d'instruments de concertation, conçues autour d'une formulation claire de la redistribution appropriée des activités et du peuplement.

Au plan de l'approche, il s'agira d'éliminer toute contrainte pouvant gêner la libre confrontation de l'offre et de la demande de terrains, en vue de générer une dynamique de formation d'un prix réel à un niveau d'efficacité avérée, c'est à dire qui garantit la satisfaction des promoteurs sans léser les intérêts du propriétaire.

La définition des instruments de politique économique nécessaires pour le fonctionnement d'un marché foncier transparent et concurrentiel et la mise sur pied d'un cadre institutionnel de mise en œuvre commande, notamment :

- un système d'information performant à même d'indiquer, en temps réel, les terrains susceptibles d'être mis sur le marché, publics ou privés, leur superficie, le statut des occupants éventuels, l'état de développement des infrastructures environnantes, les procédures d'accès et les agents gestionnaires de ces terrains qu'ils soient publics ou privés ;
- la récupération par le propriétaire public de tous les terrains indûment occupés ou insuffisamment utilisés, eu égard au cahier de charges qui avait servi à l'octroi de la concession ;
- la révision des prix de cession des terrains d'une manière régulière pour tenir compte de l'état du marché et notamment de l'évolution de la demande et des objectifs économiques fixés par les pouvoirs publics.

Tout texte relatif au foncier ne devrait pas se limiter seulement à une forme de « marchandisation » de la terre qui, quand bien même elle obéirait à des critères de commercialité socialement admis, occulterait la dimension sociétale de sa transformation ou de sa valorisation.

Une pénurie dans le domaine de l'offre foncière risque de se répercuter sur le rythme et la rentabilité des investissements. L'Etat en tant que régulateur du marché est en position de mettre les moyens juridiques pour encourager l'offre et susciter une réelle concurrence sur ce marché. Pour ce faire, il faut multiplier le nombre d'aménageurs fonciers capables d'investir dans ce créneau. Une décision politique dans ce sens est plus que nécessaire.

S'agissant du foncier agricole, l'élimination des empiétements urbains sur les terres de valeur doit évidemment être prise en charge par la politique nationale d'aménagement du territoire, à travers notamment, la maîtrise de la croissance des villes et la canalisation de l'urbanisation, vers des sites non dommageables pour le patrimoine agricole.

Ces éléments militent pour l'organisation d'un marché foncier, prenant en compte la promotion de la location des terres selon une durée de bail suffisante et la création d'une institution de régulation foncière pour une politique d'intervention adaptée aux différents terroirs.

Par ailleurs, l'action foncière exige évidemment la clarification du statut foncier, notamment pour les terres du domaine privé de l'Etat. Pour le secteur privé, il s'agit de la même façon de régler toutes les questions en suspens, à travers l'accélération des opérations cadastrales et l'établissement des titres de propriété, au profit notamment des indivisaires présents afin de promouvoir la constitution de la propriété viable.

En plus, la clarification du statut foncier est de nature à faciliter les projets d'investissement et de modernisation de l'agriculture dans le cadre d'un marché foncier transparent et régulé, permettant notamment la promotion du remembrement, autre domaine important de l'action foncière.

Cette clarification devra cependant tenir compte des situations régionales ou zonales spécifiques, comme dans le cas des parcours steppiques, pour lesquels il faut restituer les usages communautaires anciens pour mieux protéger l'écosystème.

En ce qui concerne le foncier urbain, la mise en œuvre des instruments d'urbanisme dépend fondamentalement, des solutions apportées au problème foncier, notamment au plan du parachèvement du cadastre national

La nouvelle vision de l'urbanisation devra créer le cadre adéquat pour une promotion foncière responsable s'inscrivant dans l'optique irréversible de l'aménagement durable.

Tous les acteurs en la matière, et singulièrement les collectivités locales, se trouvent interpellées pour agir et consolider cette approche.

C'est pourquoi, pour redonner au foncier sa véritable dimension, il est primordial et vital de veiller à la coordination des actions, et notamment de préserver et de sauvegarder le patrimoine urbanistique par des approches prospectives et anticipatives et d'associer pleinement les principaux opérateurs locaux pour leur faire prendre conscience de tous les enjeux.

Il s'agit, en somme, de restituer au foncier urbain sa dimension économique, à travers l'évaluation des coûts et sa nature de ressource non renouvelable par des instruments de gestion, de contrôle et de régulation, en veillant jalousement à la préservation des terres agricoles.

Quant au foncier industriel, dans la perception de l'aménagement du territoire, la localisation des entreprises industrielles et commerciales ne doit plus obéir qu'aux règles de la rentabilité et du profit ; toute la stratégie en la matière doit, tant au niveau de l'Etat que des collectivités locales qui y participent en tant que partenaires, s'envisager à travers un système d'aides et d'incitations à l'investissement créateur d'emploi, selon les localisations souhaitées par cette stratégie.

Les incitations ou aides directes sont des aides financières accordées à l'investisseur, à l'entreprise ou au personnel de l'entreprise pour encourager la création d'emploi, les délocalisations d'activités ainsi que la migration du personnel concernés vers des endroits déterminés.

Par ailleurs, il est impérieux d'engager une lutte implacable contre les improvisations graves, les pratiques de l'informel, les spéculations foncières et les démarches sectorielles qui ont prévalu à ce jour.

Un inventaire exhaustif des terrains inoccupés et compte tenu des biens immeubles inutilisés serait de nature à renforcer le portefeuille foncier national, servant, en priorité, à abriter des projets porteurs de type PME, notamment ceux engagés en partenariat.

La mise sur le marché de ces disponibilités serait d'un apport important à la relance des activités en réduisant considérablement les délais de réalisation des projets ainsi que la pression et la dilapidation des terrains agricoles, premières victimes des extensions anarchiques.

3.2.2- Principales recommandations :

Sur le plan des principes, l'approche préconisée est d'opérer le passage des accommodements de propriété pour aux utilités et ce, quels que soient les domaines visés. La terre doit être davantage un facteur de production qu'un objet en soi. Cela signifie une évolution des formes de propriété et des rapports d'appropriation pour mettre en avant non une possession figée mais un facteur de production susceptible de transmettre de la valeur et donc susceptible de prendre des formes multiples. A ce stade, il est important aussi d'évoquer la question des prix dès lors qu'elle s'applique à toute ressource rare et non renouvelable. Il est aussi important de libérer les transactions foncières.

Le législateur doit prendre en compte cette variable fondamentale pour donner à l'assise juridique régissant le foncier une cohérence sur le plan économique

Le système de concession participe de cette problématique

Le foncier agricole :

Le foncier agricole a toujours souffert des limites d'une stratégie qui ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des aspects ayant trait aux nécessités d'un aménagement global de l'agriculture, à savoir :

- l'existence d'un cadastre complet,
- une structure détaillée des types de propriétés des terres,
- le recensement exhaustif des cultures,
- l'identification réelle des zones à promouvoir,
- la référence et la mise en application effective des PDAU et des POS.

La prise en charge du foncier agricole implique une prise de conscience réelle et des décisions fermes quant à la nécessité d'arrêter « l'hémorragie » que subissent les terres agricoles.

Il devient urgent de définir une politique foncière cohérente avec des objectifs de développement agricole à long terme et d'élaborer un programme d'actions prioritaires.

Le règlement de la question de l'appropriation des terres agricoles publiques nécessite une décision finale rapide qui sera d'autant plus partagée qu'elle découlera d'un consensus et se fera dans la transparence la plus totale.

Le CNES considère que la généralisation ou non de l'appropriation privée de la terre ne devrait constituer qu'un instrument parmi d'autres au service de la politique de développement agricole.

Le règlement définitif du foncier agricole ne saurait être unique et exclusif. La solution retenue gagnerait à être adaptée à la situation qui prévaut sur le terrain. Aussi, devrait-elle refléter les intérêts économiques de la Nation que satisfaire en même temps l'intérêt de la collectivité (en référence aux multiples formes de propriété).

La concertation entre les pouvoirs publics et les exploitants agricoles est absolument nécessaire et devrait constituer un préalable à tous projets d'amendement ou à toute mesure concernant le statut du foncier agricole, d'autant plus que dans le domaine du foncier industriel, cette consultation est bien appliquée.

Quelle que soit la (ou les) solution(s) retenue(s) par les pouvoirs publics, il y a lieu d'inscrire l'opération dans une perspective temporelle réaliste et de refuser la précipitation qui a toujours caractérisé les opérations menées.

Dans tous les cas, la formule de la concession, pour le foncier agricole et industriel constitue une approche intéressante qui permet de soustraire le foncier aux avidités de la propriété et de la spéculation et de donner un fondement rationnel, validé juridiquement, à la nouvelle organisation foncière.. C'est pourquoi, il apparaît de la plus haute importance de consolider les bases juridiques de ce dispositif en veillant à l'exécution des clauses tout en protégeant les bénéficiaires.

Dans le cas particulier de la steppe, le CNES souligne dans son rapport « La steppe algérienne : pour une stratégie de développement intégré », que le succès d'un projet de développement global et intégré, respectueux de l'équilibre écologique suppose, entre autres que la question du statut foncier soit définitivement réglée.

A ce propos, pour le CNES, le patrimoine doit demeurer propriété de l'Etat car son entretien et sa conservation nécessitent des programmes durables d'envergure nationale, l'existence de structures adéquates et la mobilisation

permanente de moyens techniques, humains, matériels et financiers considérables lesquels sont, en tout état de cause, hors de portée des éleveurs. Au reste, l'appropriation privative directe individuelle intégrera, tôt ou tard, le marché anarchique du foncier : les mutations seront massives en raison de l'état de paupérisation accru des éleveurs désireux de se procurer des ressources financières immédiates pour faire face à des besoins pressants, et profiteront directement aux personnes qui réaliseront de nouvelles concentrations foncières : c'est l'éviction programmée des plus démunis. Aussi conviendrait-il d'une formule qui tout en maintenant l'Etat propriétaire unique des ressources, permettrait aux éleveurs ayants droits, disposant d'un statut d'éleveur reconnu d'en assurer l'exploitation dans des conditions acceptables au triple plan technique, économique et social et également d'être sécurisés.

A un autre niveau, l'Algérie se voit contrainte de procéder, dans les meilleurs délais, à une réorganisation de sa carte agricole et de la structuration définitive de son foncier, compte tenu des exigences de la mondialisation et d'agencer les structures foncières dans ce sens.

Aussi, une lutte contre le morcellement des terres devient une nécessité et les mesures d'adaptation du projet de loi sur la concession avec l'économie de marché est indispensable.

le foncier industriel

Le règlement de la situation juridique des lots de terrains cédés aux promoteurs, la mise en place des crédits budgétaires destinés à la réhabilitation des infrastructures et le réaménagement du système de gestion sont autant de mesures prévues qu'il y a lieu de conforter pour permettre aux zones industrielles de fonctionner selon les principes de la commercialité.

La valorisation de ces zones doit être une priorité nationale et l'assainissement de celles qui connaissent des situations complexes se doivent d'être soumises aux dispositions de la loi..

La création d'un marché du foncier serait de nature à assurer une meilleure transparence et une allocation équitable des terrains. La commercialité du foncier assurerait des prix d'équilibre entre l'offre et la demande et de ce fait la faisabilité de tout projet.

Concernant la collecte des quotes-parts que doivent verser les promoteurs tels que définis par les cahiers des charges, il est opportun de rattacher celles-ci aux redevances d'électricité et de consommation d'eau, à l'effet d'obliger ces mêmes promoteurs à s'en acquitter.

En ce qui concerne la régularisation des actifs des EPE et EPL, l'absence de sécurisation foncière constitue la principale préoccupation des opérateurs économiques. Les actifs d'un nombre important d'entreprises publiques aussi bien en activité que dissoutes ne bénéficient encore pas de titre de propriété.

La question relative aux dédommagements des entreprises publiques, en contre partie des reprises ou de réquisition des actifs dormants, nécessite également une attention particulière, en tranchant au cas par cas.

Compte tenu des expériences précédentes, il paraît opportun de réexaminer le processus permettant d'obtention du titre de propriété pour les projets d'investissement (concession- réalisation- cession). Les dispositions actuelles sont souvent à l'origine du délaissement de terrains ou des investissements par les opérateurs privés pour diverses raisons.

La régularisation des patrimoines des entreprises publiques locales cédées aux travailleurs connaît, elle aussi, des lenteurs à l'exception de quelques rares cas. Malgré le début précoce des opérations de régularisation des titres de propriété, le bilan s'avère modeste en raison des problèmes liés, aussi bien à l'application des textes, à l'efficacité des liquidateurs désignés ainsi qu'aux multiples contraintes bureaucratiques, les uns alimentant les autres dans une perspective quelquefois kafkaïenne.

Prévoir des dispositifs de reprise du passif des entreprises dissoutes en faisant restituer aux domaines la totalité des terrains concernés, quelque soit le statut juridique, pourrait faire partie des multiples probabilités de sortie de crise en faveur de la titrisation des actifs immobiliers. La finalité de cette option est d'imposer un processus de valorisation et de régularisation du patrimoine de l'Etat en situation de confusion depuis plusieurs années. Le principe vise la récupération du potentiel foncier, l'enregistrement en tant que patrimoine privé de l'Etat devant constituer une priorité des pouvoirs publics.

Le processus d'étatisation des patrimoines de ces entreprises permettrait à l'Etat non seulement de supprimer la contrainte statutaire des terrains existants en les réintégrant au sein de son portefeuille mais aussi de pouvoir

les mettre sur le marché (valorisation économique) en tant que propriétés titrées et officialisées.

Cela permettrait aussi d'inventorier ce patrimoine et de l'enregistrer dans le domaine privé de l'Etat avec une possibilité de réaffectation sur la base d'actes authentiques.

En ce qui concerne la problématique des actifs excédentaires, il faut souligner qu'il s'agit d'actifs des entreprises en activités et parfois d'actifs propres, en distinction du bien public. Le principe de la libre déclaration et de la libre désignation des actifs excédentaires devrait être consacré par l'Etat. Les injonctions administratives et les immixtions dans la gestion des organes sociaux des entreprises détentrices de ces actifs ne peuvent que contraindre la bonne marche du processus des réformes engagées dans le domaine du foncier.

Les actifs excédentaires doivent, de manière générale, rejoindre les domaines de l'Etat au même titre que les actifs résiduels, et ce pour assurer un titrage adéquat souvent considéré comme le facteur à l'origine des difficultés d'affectation et aussi pour en constituer un seule et unique portefeuille en perspective d'un titrage définitif.

Le foncier urbain

En ce qui concerne les actions de rééquilibrages de l'armature urbaine, les programmes publics doivent tenir compte, dans leur répartition, des effets qu'ils induisent en matière de recentrage de développement urbain selon des stratégies souhaitées. Dans ce contexte, la maîtrise de la croissance des grands pôles urbains, au profit des agglomérations secondaires, constitue une première mesure de réduction des disparités qui affectent l'armature urbaine et donc, une meilleure maîtrise du foncier urbain.

A propos de l'accompagnement du foncier urbain, les actions de l'Etat doivent en conséquence s'intéresser davantage à l'équipement du foncier. L'aménagement foncier, considéré comme une activité commerciale, doit être encadré par des instruments juridiques et financiers appropriés pour assurer la mise sur le marché d'assiettes pour les principales fonctions urbaines, tel l'habitat et l'industrie.

Quant à la revalorisation du foncier urbain, il est admis que les tissus urbanisés recèlent des potentialités foncières réelles. Mal occupé ou présentant des

disponibilités en matière de densification, il peut générer des disponibilités à travers des opérations de restructuration et de réhabilitation urbaine.

Le transfert des infrastructures nuisibles hors des tissus urbains et l'élimination de celles devenues obsolètes par suite de cessation d'activités ou de restructuration financière, permettra la récupération d'assiettes foncières importantes, plus rentables mais aussi permettant la restructuration et la réhabilitation des tissus urbains. Toutes les agglomérations d'importance ont procédé de cette façon.

Par ailleurs les services du cadastre devront engager les actions spécifiques pour permettre l'établissement du cadastre urbain d'autant plus que l'Algérie a obtenu dans ce cadre de multiples ressources financières, à l'effet de déterminer la nature juridique des sols pour permettre l'intervention sur le foncier bâti et l'usage intensif et global des tissus urbains disponibles et ceux présentant des potentialités en matière d'augmentation des taux de construction.

Le foncier touristique :

En l'absence d'un cadre juridique spécifique à l'encouragement des investissements touristiques, et compte tenu de la nature des investissements et de l'impératif de préservation des sites, il apparaît primordial de conforter les missions de l'administration du tourisme dans les prérogatives :

- de pilotage des actions d'aménagement et de promotion de l'investissement touristique dans les ZET prioritaires, en relation avec les collectivités locales, et ce dans le souci de veiller à préserver leur vocation;
- de définition et de développement des ZET, à travers l'octroi de crédits nécessaires à la réalisation de plans d'aménagement touristique des zones prioritaires, d'une part, et à l'acquisition et la viabilisation des terrains situés dans ces dernières, d'autre part ;
- d'affectation et de fixation de prix incitatifs de cession ou de concession de terrains d'assiette situés dans les ZET, à travers l'ANDT.

Cette reconnaissance devra se traduire par la mise en place d'un cadre juridique cohérent et transparent de manière à lever les confusions dans les attributions des différents intervenants et les difficultés rencontrées dans l'identification de l'autorité publique concernée par le foncier touristique.

En outre, l'administration du tourisme disposant déjà d'un plan de développement du secteur à moyen et long termes devra, à ce titre, bénéficier de mesures complémentaires, à savoir:

- la levée des contraintes juridiques des terres agricoles dépendant du domaine privé de l'Etat à l'intérieur des ZET à travers la mise en œuvre du projet de décret prévu par l'article 53 de la Loi des Finances pour l'année 1998 ;
- le bénéfice du traitement des dossiers d'investissements présentant un intérêt particulier pour l'économie nationale dans le cadre du dispositif de la convention prévue à l'article 15 du décret législatif relatif à la promotion de l'investissement;
- le bénéfice, au titre de l'application de l'article 51 de la Loi de Finances de 1998, du transfert à l'ANDT des terrains domaniaux à l'intérieur des ZET, selon des modalités de cession de gré à gré, à titre exceptionnel, mais en valeur vénale;
- la mise en œuvre des dispositions de la Loi de Finances de 2002 relatives à la création d'un fonds de garantie et d'appui à l'investissement touristique et pour lequel une dotation de 200 MDA est déjà inscrite.

CONCLUSION GENERALE

Les déséquilibres d'occupation des espaces, l'absence d'une politique globale et cohérente ont engendré, sous l'influence d'une forte pression économique et sociale, un développement anarchique et des déperditions graves des espaces fonciers hypothéquant sérieusement et durablement toute politique d'aménagement, d'habitat ou d'investissement.

L'évolution du marché foncier dans notre pays suit, de manière logique, le comportement des agents économiques, souvent prédateurs, mais aussi l'évolution des besoins sans cesse croissants des populations dans un contexte d'ouverture de l'économie.

La dilapidation des terres agricoles et la spéculation aussi bien dans les domaines du foncier destiné à l'habitat que celui consacré à l'investissement semblent prendre une ampleur effrayante au détriment de la collectivité nationale. Le rôle de l'Etat dans la régulation de ce marché s'est révélé comme une nécessité absolue pour organiser et faire respecter les lois dans ce domaine, longtemps abandonné. Les interventions de l'Etat peuvent intégrer différentes exigences à la fois économiques et spatiales.

Aujourd'hui, le foncier reste l'otage d'un corpus réglementaire dense et complexe à la fois et d'une multitude d'organismes et institutions qui se sont sédimentées au fil du temps et qui ont montré leurs limites à travers des attributions multiples, disparates et imprécises.

Le foncier étant une ressource capitale, son prix réel doit être celui qui assure la meilleure allocation des terrains disponibles du point de vue de la rentabilité de l'investissement, dans un marché libre et transparent. Le coût d'acquisition de l'assiette foncière peut être élevé ou au contraire faible étant donné qu'il ne peut y avoir de marché unique mais différents marchés qui dépendent fortement de la zone d'implantation. Cela signifie que dans les régions les plus attractives du point de vue de l'investissement, les prix seront vraisemblablement plus élevés.

L'Etat a le devoir d'établir une typologie des terrains en fonction de leur affectation et des servitudes qui y sont attachées.

L'Etat, au même titre que les différents acteurs du marché foncier, est appelé à valoriser son portefeuille, le mettre en produit et rationaliser son utilisation. Pour cela, des mécanismes doivent être installés pour observer le

comportement du marché à travers notamment, la dynamisation des services des Domaines et le renforcement de leurs inspections réparties à travers le territoire national. Un management territorial, une politique de formation, de perfectionnement et de recyclage, assortie d'un système d'évaluation objectif et permanent, restent à promouvoir.

Aussi, la valorisation des terrains de statut domanial semble motiver toute démarche de l'Etat dans sa politique de réforme du marché foncier. Etant l'animateur quasi unique de l'offre sur le marché foncier, l'Etat et dans le cadre de son désengagement partiel de la sphère économique, doit permettre une réelle ouverture de ce marché aux acteurs privés. C'est dans cet esprit que le libre marché dans ce domaine inspire les pouvoirs publics dans leur politique d'ouverture et d'adoption du principe de la vente aux enchères et la mise en produit des terrains domaniaux. Cela va instaurer la transparence des transactions foncières et développer l'offre privée en plus de l'amélioration des finances de l'Etat.

Les techniques de mise en vente du foncier à travers les enchères publiques et le gré à gré, demeurent des instruments nécessaires pour la régulation du marché et l'organisation des espaces économiques. Dans ce cadre, les investissements industriels doivent être réalisés dans des zones spécialement aménagées car pour la majorité de promoteurs, les espaces en dehors de ces périmètres constituent un choix prioritaire.

Pour les projets qui ne peuvent pas, compte tenu de leur nature, être localisés à l'intérieur des zones industrielles et en conformité avec des objectifs de la collectivité locale, il est possible de mettre en place l'une ou l'autre des techniques.

L'instrument fiscal constitue également un instrument efficace aussi bien pour améliorer l'offre foncière sur le marché que pour lutter contre le phénomène de rétention émanant de l'acteur privé.

L'effort de l'Etat en matière de généralisation de l'aide a eu pour impact indirect, l'émergence et le développement de comportements négatifs (détournement, spéculation, revente...etc). Le marché, avec son système de libre formation de prix, constitue une véritable alternative pouvant mettre un terme aux comportements pervers.

L'adoption d'une politique d'aides ciblées pour l'investissement à l'instar des politiques de certains pays, demeure une condition nécessaire à toute politique

de transparence dans le domaine des transferts pour peu que les règles ne souffrent pas d'opacité. Il y va de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance.

Le problème du foncier ne doit non plus souffrir de prééminences bureaucratiques. Toute démarche doit être conduite avec le maximum de chance de réussite et de suivie avec une constance sans cesse renouvelée. L'atermoïement en la matière est un facteur aggravant et n'est pas de nature à susciter la dynamique nécessaire.

Le pari est désormais de prendre conscience non seulement de l'ampleur des dysfonctionnements inhérents à un processus d'utilisation du foncier jusque-là incontrôlé et non maîtrisé, mais surtout des graves dangers et des lourdes menaces qui risquent d'hypothéquer dans les décennies à venir le développement durable du pays.

La volonté politique doit être clairement affirmée pour inscrire ces actions dans un mouvement durable, ferme et résolu, qui a pour finalité de renverser la tendance à la détérioration chronique.

La question demeure fondamentale car c'est à travers un marché foncier actif et transparent, une gestion moderne de la terre et sa rente, la création de structures de soutien et d'encadrement, l'impulsion d'une politique axée autour des besoins de l'agriculture (hydraulique agricole, crédit, industrie liée à l'agriculture, gros travaux d'aménagement rural et de bonification des terres, recherche, vulgarisation, etc.) qu'il deviendra possible de dynamiser une restructuration du patrimoine foncier.

Par ailleurs, rien ne sert de dynamiser les institutions, d'améliorer l'instrumentation juridique, de définir des compétences, de tracer des territoires suffisamment dimensionnés, de vouloir agir sur les méthodes, les procédures et les techniques, si les hommes chargés de veiller à la gestion de ce patrimoine n'ont ni les capacités nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités. Il est admis que dans toute entreprise, la composante humaine est l'élément actif et déterminant pour atteindre les objectifs d'efficacité, de rentabilité et de performance.

Dans le domaine particulier du foncier, la bonne gouvernance proscrit la spéculation et conforte la transparence, l'efficacité et la rationalité.

Certains points qui forment la problématique complexe du foncier méritent encore approfondissement, mais ils mettent en évidence l'interdépendance de

tous les volets dont l'imbrication harmonisée et les impacts croisés constituent la pierre de touche de l'efficacité.

Survie et performance de l'agriculture, développement de l'industrie, expansion du tourisme, promotion du cadre de vie des citoyens, tout incite à considérer le foncier comme un paramètre vital pour le développement économique et social du pays.

Il y a bien dans notre pays une question fondamentale relative à la terre en tant que propriété et capital économique. De plus, il n'est pas possible d'occulter la nouvelle logique, celle du marché, qui va désormais soumettre à son fonctionnement l'ensemble des activités économiques et des pratiques sociales dans la transparence.

C'est ce que n'a pas manqué de souligner le Président de la République dans son discours d'investiture, le 18 avril 2004. « En matière économique, notre pays se trouve à un moment décisif de son redéploiement... ; les sensibles améliorations apportées au cadre normatif de fonctionnement de l'économie... seront poursuivies avec continuité et intensité, notamment par l'assainissement, le développement et la fluidification du marché foncier industriel. »

En effet, l'une des principales caractéristiques de l'économie de marché est la circulation des facteurs de production, y compris la terre ; cette circulation peut prendre plusieurs formes (vente, location, association, concession...). C'est ainsi que ce développement durable tant recherché doit obéir à un objectif général qui est l'émergence d'exploitations agricoles viables et d'une dynamique qui implique pleinement le producteur sécurisé.

Le processus de libéralisation entamé en réalité depuis plus de dix ans, n'a, jusqu'à présent pas permis de lever tous les obstacles pour passer d'une agriculture traditionnelle à une agriculture moderne et compétitive.

Il devient impérieux de mettre en œuvre une politique agricole cohérente et judicieuse permettant de libérer toutes les énergies et compétences afin de mieux valoriser nos potentialités agricoles effectives.

La situation juridique des terres publiques situées au Nord est préoccupante et appelle l'attention des autorités politiques et des pouvoirs publics. Celle qui prévaut dans les zones steppiques sur les terres de parcours ne l'est pas moins et requiert plus de sollicitude car, à la différence des premières, l'Etat n'a plus affiché de position claire depuis la promulgation du code pastoral en 1973,

aujourd'hui abandonné. La grande différence avec les terres publiques du nord est qu'actuellement la steppe appartient à tous mais aussi à personne.

ANNEXES

ANNEXE 01

Terrains ayant servi à la création de zones industrielles (Situation arrêtée au 30-04-2003)

	Nombre de zones créées	Situation juridique de la parcelle		Superficie			Nombre de permis de lotir	Nombre de lots créés	Situation juridique actuelle des lots		
		Régularisée	Non régularisée	Ha	Are	Ca			régularisées	Non régularisée	Non attribués
<i>Total</i>	482	424	58	7843	24	14	363	31611	10621	13006	7984

Source : Direction Générale du Domaine National

ANNEXE 02

Terrains ayant servi à la création de zones d'activités (Situation arrêtée au 30-04-2003)

	Situation juridique de la parcelle		Superficie			Nombre de permis de lotir	Nombre de lots créés	Situation juridique actuelle des lots		
	Régularisée	Non régularisée	Ha	Are	Ca			régularisées	Non régularisée	Non attribués
<i>Total</i>	70	0	10830	16	10	65	6 501	2 885	2 882	734

Source : Direction Générale du Domaine National

ANNEXE 03

Terrains domaniaux cédés dans le cadre de l'investissement en application des dispositions de l'arrêté interministériel du 19 février 1992 situation depuis le début de l'opération (19 février 1992) au 31 décembre 2002

Nombre d'investisseurs	Nombre de parcelles	superficie	Montant de EVAL, domaniale	Prix de cession après abattement	Montant de l'abattement	Observations
528	533	3 725 869	439 221 542	426 679 151	12 542 391	

ANNEXE 04

Terrains domaniaux cédés dans le cadre de l'investissement en application des dispositions de l'arrêté interministériel du 19 février 1992 Situation depuis le début de l'opération (19 février 1992) au 31 décembre 2002

Nombre d'investisseurs	Nombre de parcelles		superficie		Montant de la redevance		Nombre de concessions converties en cession	Superficie des cas de concession converties en cession	Montant recouvre du prix de cession	Observations
	Concédés a titre onéreux	Concédés au dinar symbolique	Concédés a titre onéreux	Concédés au dinar symbolique	Constate	Recouvre				
2 266	2 239	27	95 704 645	251 733	888 551 082	396 038 765	156	804 468	393 052 634	

Source : Direction Générale du Domaine National

ANNEXE 05

Terrains ayant servi à la création de lotissements (situation arrêtée au 30-04-2003)

	Nombre de parcelles créées	Situation juridique de la parcelle		Superficie			Nombre de permis de lotir	Nombre de lots créés	Situation juridique actuelle des lots		
		Régularisée	Non régularisée	Ha	Are	Ca			régularisées	Non régularisée	Non attribués
<i>Total</i>	8 443	7 753	690	40 558	0	42	7 222	786429	437709	296928	51792

Source : Direction Générale du Domaine National

Annexe : 06

Terrains domaniaux cédés dans le cadre de la promotion immobilière et / ou foncière

(Situation arrêtée au 31 décembre 2002)

	Promotion immobilière	Promotion foncière	Promotion immobilière et foncière
Nombre de parcelles	2.571	7.484	10.055
Superficie globale	183.176.597 m ²	74.033.408 m ²	257.210.005 m ²
Prix de cession	9.548.142.230 DA	6.955.570.315 DA	16.503.712.245 DA

Source : Direction Générale du Domaine National

Annexe 07

Etablissement des actes au profit des producteurs agricoles (situation récapitulative au 31-12-2002)

	EAC	EAI	EAC/EAI
Nombre d'exploitations constituées	28 ss 981	53 241	82 222
Dossiers transmis	26 091	38 924	65 015
Actes établis	25 703	37 244	62 947
Actes en instances	388	1 680	2 068

Annexe : 08

Restitution des terres agricoles (Situation arrêtée au 31.12.2002)

	Nombre de dossiers déposés	Nombre de dossiers examinés	Nombre de dossiers rejetés	Nombre de dossiers acceptées			Nombre de dossiers ajournés	Nombre de dossiers en instance d'examen
				Restitution	Compensation en nature	Compensation		
Terres nationalisées	2 111	1 570	327	823	26	198	196	541
Terres mises sous protection de l'Etat	226	154	50	70	6	9	19	72
Terres ayant fait l'objet de donation	311	287	24	247	5	3	8	24
<i>Total</i>	2 648	2 011	401	1 140	37	210	223	637

Source : Direction Générale du Domaine National

Annexe : 09

Tableau récapitulatif des terrains domaniaux versés dans la sphère économique

	Superficie totale			Nombre de parcelles ou de lots créés	Nombre de parcelles ou de lots attribués		Nombre de parcelles ou de lots exploités (non attribués)	Observations
	ha	a	ca		Régularisés	Non régularisés		
Zones industrielles (annexe 1)	10 830	16	10	6 501	2 885	2 882	734	70 zones industrielles et 11% de lots disponibles
Zones d'activités (annexe 2)	7 843	24	14	31 611	10 621	13 006	7 984	482 zones d'activités et 25% de lots disponibles
Investissement (annexe 3)	Cession	372	58	69	533	533		
	Concession	9 595	63	78	2 266	2 266		
Habitat (promotion immobilière et foncière) annexes 4 et 5	Avant 1990 (RFC) (*)	40 558	0	42	786 429	437 709	296 928	51 792
	Après 1990 (**)	28 235	31	67	10 440	10 440		
Cession aux enchères publiques dans le cadre investissement et promotion immobilière (annexe 6)	35	65	33	227				Prix moyen de la mise à prix (m ²) : 3.100 DA. Vente : 5.975 DA/m ² moyen
Total général	95 468	257	313	838 007	464 454	312 816	60 510	

(*) réserves foncières communales

(**) articles 12 et 13 du décret d'application de la loi domaniale

Source : Direction Générale du Domaine National

Annexes 10

QUELQUES REPERES SUR LA NOTION DES TERRES ARCH

Les terres ARCssH sont ainsi appelées à cause de fait que leurs exploitants appartiennent au ARCH considéré - Elle sont transmises par voie successorale. Ces terres étaient réputées appartenir au souverain qui abandonnait la jouissance aux tribus composant le ARCH (5.000.000 ha environ). Celle-ci usaient de cette jouissance comme elles l'entendaient, mais ne pouvaient pas vendre ces terres, ce droit de vente appartenait uniquement au maître (souverain). On appelle ARCH un ensemble d'habitants, dont la densité variée d'une région à une autre, ayant les mêmes coutumes. Il peut regroupé une ou plusieurs tribus es dont l'existence reposé sur le travail de la terre laquelle est exploitée par des moyens traditionnels.

Les exploitants de ces terres ne disposent pas d'autres officiels nécessitant l'enregistrement et la publicité comme stipulée par les différentes législations (article 793 du code civil). Cette situation ne permet pas de reconnaître l'exploitation *initial ou son successeur et ce n'est que le ARCH lui même qui peut le faire d'autant plus que ces terres étaient exploitées en indivision et se transmettaient aux héritiers mâles en ligne directe et même collatérale. Chaque membre de la tribu avait le droit de Jouissance d'une partie des terres pour la travailler et la mettre en valeur. Ce droit est perpétuel et se transmet aux héritiers mâles seulement, les détenteurs de ce droit ne pouvaient opérer des opérations touchant le droit de propriété du Souverain.

Concernant les transactions foncières sur ces terres, elles étaient achetées et vendues suivant les usages et coutumes de l'équipe. Les parties concernées (vendeur et acheteur) n'étaient pas tenues par les procédures de fond imposées par la réglementation. Elles s'assuraient la présence de deux personnes comme témoins de la transaction qui se déroulait oralement. Ces personnes devaient remplir certaines conditions savoir lire et écrire, avoir un certain âge et une bonne conduite, sur cet acte étaient notés les noms des parties en cause, les témoins et l'objet de la chose vendue ainsi que la date d'établissement. Cet acte est dénommé acte sous-seing privé qui est considéré comme une preuve écrite

susceptible d'être remis en cause s'il se produit un litige quelconque concernant l'origine de l'opération.

La loi du 26 Juillet 1873 dite loi warnier a transformé la nature juridique des terres ARCH en propriété privative, afin d'assurer une sécurité totale de la propriété foncière aux nouveaux détenteurs. C'est ainsi que 3.000.000 ha ont été francisés pour permettre les transactions entre colons et nationaux.

Après l'application de l'ordonnance n° 71-73 du 08.11.1971 portant révolution agraire, ces dernières ont versées intégralement dans le fonds National de la Révolution Agraire (FNRA) (article 19 de l'ordonnance portant révolution agraire), et ont été consacrées propriété de l'Etat en vertu de l'article 22 la même ordonnance. En outre l'article 688 de la loi n° 75-58 du 26.09.1975 portant code civil stipule, les meubles et immeubles affectées la même loi note que les biens de l'Etat - l'article 689 de insaisissables et imprescriptibles. Par ailleurs, certaines terres improductives de nature ARCH n'ont pas été intégrés au FNRA et ont été concernées par l'application de la loi n'83-18 du 13.08.1983 portant accession à la propriété par la mise en valeur.

Les dispositions de l'ordonnance n° 71-73 du 08.11.1971 ont été abrogées en vertu de l'article 75 de la loi n'90-25 du 18.11.1990 portant orientation foncière par laquelle ont été restituées à leur propriétaires les terres nationalisés et ce, conformément à l'article 76 de ladite loi. Les autres terres demeurées propriété de l'Etat sont régies par la loi domaniale.

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Commission des Perspectives de Développement Economique et Social

Alger, 22 mai 2004

Procès-verbal d'adoption

La Commission des Perspectives de Développement Economique et Social, réunie en séance plénière, le samedi 22 mai 2004, au siège du Conseil National Economique et Social, a adopté, après débats et échanges de points de vue, le projet de rapport sur « *la configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique* »

Le Président de la Commission

M. Saâdi MESSAHLI

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Commission des Perspectives de Développement Economique et Social

Groupe de travail chargé de l'avant projet du rapport

Conseillers : Messieurs

MESSAHLI Saadi	Président de la CPDES
SAHNOUN Athmane	Rapporteur de la CPDES
BEDAIDA Abdellah	Membre et Animateur du Groupe de travail
ABDELATIF Amar	Membre de la CPDES
MAACHE Mourad	Membre de la CPDES
HARNAN Rabah	Membre de la CPDES
KHERDDINE Abdelmoumene	Membre de la CPDES
MERAZKA Aissa	Membre de la CPDES
DJEMAI Madani	Membre de la CPDES
BOUDCHICHE Kamel	Membre de la Commission Evaluation

Administration : Messieurs :

- BOURAS DJOUDI	Chef de la Division des Etudes Economiques (DEE)
- DJEKBOUB SAAD	Directeur d'études (DEE)
- BENDJELLAL MOURAD	Chef d'études (DEE)

Principales sources bibliographiques

- « Aménager l'AlgérieI 2020 » – Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement-2003.
- Revue « L'économie » N°27, 28, 29 et 30.

- Documentation diverse émanant des ministères du tourisme, de l'habitat et de l'urbanisme , de l'agriculture et du développement rural, et d'organismes (ansej, andi, SGP , Domaines, ...

- Rapports du CNES, cités en introduction ;
- Les biens fonciers et l'entreprise agricole. Roger Fraigneaud . Edition J-B BAILLIER. Paris 1984
- Bendjeballah.S 1997 Droit foncier étatique et stratégies locales, les réponses plurielles à la violence des politiques domaniales entre 1962 et 1995. thèse d'Etat. Constantine
- Bendjeballah.s 1988 les stratégies foncières familiales durant la période coloniale. Thèse d'état .

- Mokhtar Haddid. Le foncier : De la rareté à la mauvaise gestion
- Dr Bedaida. Abdellah : the efficiency of Algérian Agricultur. (Comparison between state farms and private farms). Thèse de doctorat d'Etat en économie. 1993. Leciester .UK
- Bedaida. A. : Aggrerian Révolution in Algéria. Thèse de Magistère. 1983. Colchester. UK