

## **Le foncier : un enjeu pour techniciens, aussi L'illustration de la décennie 1990 en Algérie**

*Taoufik Souami\**

Les questions foncières en Algérie sont souvent abordées par les profanes et les spécialistes sous le prisme des jeux de pouvoirs et de l'instrumentalisation par les instances politiques nationales et locales. Ces dernières sont alors accusées de dilapider les terres agricoles et utiles au bénéfice d'intérêts de groupe ou de choix doctrinaux<sup>1</sup>. Poussées à leur paroxysme, ces observations en terme de rapport de pouvoir et de groupes d'intérêts amènent certains à suspecter les responsables politiques de manipulations occultes et frauduleuses. Quelque soit le schéma adopté, le foncier serait quasi systématiquement pris dans des concurrences pour en accaparer la rente.

Ces observations sont sous-tendues en Algérie par l'histoire même de la gestion foncière. Rappelons que la propriété privée a été drastiquement limitée sur l'ensemble du territoire algérien au début des années 1970 et qu'une grande partie de celui-ci a été confié aux communes<sup>2</sup>. Ainsi, la gestion foncière officielle a été placée sous les monopoles publics.

À partir des années 1980, la volonté de réduire l'action publique et ses monopoles a fortement déterminé la question foncière. Celle-ci échappe difficilement à la question des modalités de sortie de ces monopoles et donc renvoie souvent à la question de la décision politique et de ceux qui la construisent parmi les politiques et les acteurs de la vie économique et sociale [Gaudin, 1995].

Si le poids de l'histoire rend incontournable ce prisme socio-politique, l'observation des pratiques professionnelles durant la décennie 1990 conduit à considérer d'autres facteurs qui éclairent la formulation et le traitement effectif de la question foncière en Algérie.

---

\* Enseignant et Chercheur, Institut Français d'Urbanisme, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment.

1. Voir pour illustration les articles régulièrement publiés par les quotidiens *Le Matin*, *Liberté* et *El Watan* ces cinq dernières années.

2. Les lois sur la révolution agraire ont nationalisé et collectivisé les terres agricoles. Les textes sur la constitution des réserves foncières communales ont confié la majorité des terres urbanisables aux communes.

## 1990 : La relance de la production foncière, une décision politique

Durant les années 1980, les allègements de certains monopoles publics sur le foncier annoncent une libéralisation progressive de ce secteur. Ces allègements visent clairement sa « dynamisation » et sa « réactivation ». Un ensemble de réformes législatives et institutionnelles ouvre, pendant cette période, sur une réorganisation de la filière de promotion foncière et, par la suite, sur son instauration en procédure centrale parmi les dispositifs publics de production de l'habitat. En effet, « la Constitution de 1989 reconnaissait le droit de propriété aux citoyens ; elle abrogeait donc de fait toutes les dispositions relatives aux nationalisations foncières et, par voie de conséquence, celles relatives au monopole de la commune sur le foncier urbain (réserves foncières communales) » [Sidi Boumediene, 1994, p. 9]. Des agences foncières sont ainsi créées pour assurer la gestion des biens immobiliers communaux et déposséder les collectivités municipales de leur position quasi-monopolistique.

Ces signes précurseurs trouvent confirmation en 1990. Un nouveau cadre législatif est alors défini pour faciliter la mobilisation de terrains destinés à la construction :

- la loi 90.25 du 18 novembre 1990, portant orientation foncière ;
- la loi 90.29 du 1<sup>er</sup> décembre 1990, relative à l'aménagement et à l'urbanisme ;
- la loi 90.30 du 1<sup>er</sup> décembre 1990, portant loi domaniale.

Ce nouveau cadre juridique encourage l'intervention des opérateurs privés et des particuliers. Il constitue surtout une orientation claire destinée aux autorités publiques chargées de l'action foncière. Désormais, elles disposent librement de leur capital en terrains et sont invitées à le transférer, sans limites aucune, à la propriété privée [Souami, 2002].

Au-delà de ce nouveau cadre particulièrement favorable à la consommation foncière, des directives sont adoptées par les responsables politiques nationaux pour encourager la production de terrains à bâtir. Celle-ci est pensée comme le moyen de réduire le déficit de logements dont souffre l'Algérie depuis la fin des années 1960, déficit évalué à deux millions d'unités<sup>3</sup> : « La question du logement ne pouvant être résolue à travers une offre qui reste en deçà de la demande, la promotion foncière est considérée comme un vecteur important en matière de satisfaction des besoins des citoyens dans le domaine de l'habitat » [DAU, 1994]. Le ministère de l'Habitat définissait sa « nouvelle politique urbaine », centrée sur la promotion foncière [Lesbet, 1994].

Ainsi, la décision politique de relancer la promotion foncière est exprimée sur tous les registres : discursif, législatif et programmatique (notamment par la program-

3. Ce chiffre qu'on tend aujourd'hui à réviser à la hausse (2,5 parfois 3 millions), a longtemps constitué un opérateur de discours important en matière d'urbanisme et d'habitat. Il a justifié les actions les plus volontaristes, a permis les mobilisations les plus larges et a contribué à construire un référentiel commun chez les professionnels comme chez le grand public. Toutefois, son origine et sa signification restent à interroger : l'utiliser aujourd'hui équivaut à affirmer que plus de dix millions de personnes en Algérie ne possèdent pas de logement digne de cette appellation... soit le tiers de la population !

mation de financements destinés à cette relance). Elle se produit à la convergence de plusieurs systèmes d'intérêts comme résultante de nouveaux équilibres entre les centres de pouvoirs :

- une opinion publique en plus grande acceptation des choix doctrinaux libéraux opérés par les dirigeants du pays ;
- des responsables politiques nationaux qui tentent de retrouver des leviers d'action en particulier concernant le problème névralgique (politiquement) de la crise du logement ;
- des élus nationaux et locaux qui se créent des espaces de négociation et de redistribution pour construire un électorat dans un pays qui s'acclimate au pluralisme politique ;
- des opérateurs économiques publics et privés qui recherchent des activités lucratives dans une économie de rente [Sidi Boumediene, 2004].

## Une application confiée à la machine technocratique

La mise en œuvre de cette décision politique, résultat d'enjeux et de rapports de pouvoirs particuliers, révèle également une autre réalité des questions foncières en Algérie. Cette mise en œuvre est en effet confiée à l'appareil technique et bureaucratique de l'État à travers ses composantes centrales et locales. Comme dans d'autres contextes [Crozier, Friedberg, 1977], l'application de la relance n'emprunte pas au cadre législatif résumé plus haut ni à ses références.

En 1992, la mise en œuvre de cette décision passe plutôt par la circulaire du 21 juillet qui s'adresse à l'appareil technico-administratif en ces termes : « conscient que ces actions revêtent une importance particulière en ce sens qu'elles contribuent à soulager une part importante de la demande de logement et à réguler le marché foncier, le gouvernement a retenu dans son programme 1993 un important volume d'intervention foncière visant à développer un nombre conséquent de lots à bâtir de l'ordre de 100 000 lots sur l'ensemble du territoire national »<sup>4</sup>.

Plus que tout autre discours, lois et programme, cette circulaire marque à proprement parler le début de ce que responsables administratifs et politiques désignent sous le vocable « la relance foncière en Algérie ». Cette « relance » va mobiliser l'ensemble de l'appareil technico-administratif : les directions centrales du ministère de l'Habitat (en particulier la Direction de l'architecture et de l'urbanisme), les directions et services locaux de ce même ministère, les OPGI<sup>5</sup>, les services techniques des wilayas et des communes.

Dès lors, la mise en œuvre emprunte principalement les formes et les registres que connaît et maîtrise cet appareil technico-administratif. Ainsi, pour « dynamiser » la procédure, une série de dispositions fut adoptée. Concernant l'accès aux terrains

4. Circulaire ministérielle n° 177 SPM/HAB/92 du 21 juillet 1992 relative à la relance de la promotion foncière.

5. OPGI : Offices de promotion et de gestion immobilière.

du domaine privé de l'État, l'institution de la concession par la loi des finances pour 1994 devait faciliter la délivrance du permis de lotir ou de construire au profit des bénéficiaires de ces concessions tout en évitant les procédures lourdes de vente. L'élargissement de l'accès direct aux terrains aux opérations à caractère social y compris les lots destinés aux ménages à bas revenus est réalisé par la modification de textes légaux (décret du 23 novembre 1991 et élaboration de l'instruction du 16 mars 1994). La suppression, par arrêté interministériel du 7 juin 1994, du comité technique de wilaya d'affectation des terrains aux opérateurs et promoteurs devait permettre une urbanisation des terrains du domaine privé de l'État, non couverts par les instruments d'urbanisme en vigueur (une mesure d'urgence permet une délimitation d'un site destiné à recevoir un programme prioritaire d'intérêt général). Les abattements des prix d'acquisition des terrains destinés à des opérations à caractère social, à une construction individuelle (lots sociaux) ou à un programme d'habitat social collectif furent définis par arrêté interministériel (du 5 septembre 1994). Pour le développement de la promotion foncière publique et privée au profit des investissements dans les différents domaines économiques et sociaux, une assistance est accordée aux investisseurs par le biais d'un comité pour la localisation et la promotion des investissements (instruction interministérielle du 15 mai 1994) [DAU, 1994].

Ces modifications des modalités d'intervention technique s'insèrent dans le cadre d'une réorganisation plus globale des actions en matière foncière. À partir de la circulaire de 1992, la relance de la promotion foncière est structurée autour de cinq types d'action totalement formatée selon les représentations, les interventions et les finalités propres aux professionnels de l'appareil technico-administratif algérien<sup>6</sup> :

- la mise à disposition de lots sociaux destinés à l'autoconstruction de maisons (souvent individuelles),
- l'aménagement de lotissements destinés à la construction de logements (sociaux, souvent collectifs),
- la construction de logements évolutifs,
- la régularisation des titres de propriété,
- l'amélioration urbaine (viabilisation, réhabilitation...).

Si les responsables nationaux et politiques visaient ainsi la satisfaction d'un déficit en logements souvent rappelé, si les institutions locales trouvaient dans ces dispositifs l'occasion d'étendre leur maîtrise sur des territoires et de développer une clientèle, les professionnels de l'intervention foncière (et plus largement de l'aménagement) reconstruisaient ainsi un espace de travail spécifique et à leur mesure.

La décision politique, à la rencontre des intérêts des politiques locaux et des politiques nationales, paraît une carte blanche donnée à l'appareil administratif et technique. Celui-ci se pense donc en partie libre dans la mise en œuvre de cette relance : il s'en empare comme un cheval de bataille propre, un espace d'expression en partie réservé. L'alliance de fait se reconstitue à cette occasion entre les politiques

6. Voir à ce propos : *Guide de l'urbanisme, de la construction et de la promotion immobilière*, MLP Éditions (Alger), 1997.

et les techniciens : pour les politiques, le plus important est de contrôler la distribution de terrains à bâtir en quantité suffisante ; pour les techniciens, l'essentiel est de reconstruire des aires d'intervention réservées par la maîtrise de la création de terrains à bâtir (même s'ils n'en contrôlent pas la destination finale). Pour résumer en caricaturant : des techniciens libres de créer du terrain à bâtir selon leurs procédés et leurs rythmes, des politiques libres de les affecter et de les distribuer selon leur choix.

La circulaire du 21 juillet 1992 redonne à l'appareil technico-administratif sa position dominante en le remobilisant. Après une période d'affaiblissement graduel qui atteint son apogée en 1990-1991, la mécanique technique de l'État se retrouve en position centrale dans une politique qui vise, paradoxalement, à un retrait de l'appareil d'État et à une réduction de ses monopoles. L'appareil technique s'en trouve ainsi mobilisé dans sa totalité autour d'un mot d'ordre dont il reconstruit en grande partie le sens. En effet, les directions centrales des ministères et les services déconcentrés prennent en main les opérations en se déconnectant en partie de la décision et des volontés politiques qui sont à l'origine de cette relance. Ainsi, l'objectif de la relance foncière est transformé par les techniciens en objectif de résultat opérationnel et de production : « faire du chiffre ».

### **Quand la relance politique devient « faire du chiffre » pour les responsables technico-administratifs**

Recentrée entre les mains des responsables technico-administratifs, la décision politique de relance foncière est traduite en un objectif opérationnel : « livrer des terrains viabilisés individuels (lots) ou collectifs (logements) dans des délais courts » [DAU, 1995].

Cette formulation sur le registre technico-opérationnel se traduit dans le contenu et la nature même des actions et des rapports produits sur la relance. Ils tournent autour de la comptabilisation des unités foncières produites par les mécanismes opérationnels. Ainsi, les rapports des organismes publics mobilisés sont structurés autour de deux indicateurs : le nombre de lotissements autorisés par le biais de la procédure du permis de lotir et le nombre de lots dits sociaux (auxquels il faut ajouter les logements évolutifs<sup>7</sup>). Ces deux types de données sont à la fois le reflet déformé des réalisations effectives sur le terrain et l'image indirecte de la volonté politique et des choix ministériels tels que se les représentent les responsables techniques locaux et nationaux. Ces données rendent compte des réalités en les transformant. En effet, elles subissent dès leur élaboration (dès la construction des catégories et durant la collecte même des informations) l'influence des concurrences implicites entre services et organismes, voire la pression des objectifs assignés. Elles disent d'abord les choix opérés puis leur mise en œuvre à travers le filtre de ceux qui en sont à l'origine et en constituent les chevilles ouvrières : les professionnels de l'aménagement.

7. Il s'agit de programmes fondés sur l'aménagement public de parcelles partiellement construites et distribuées aux populations en difficulté.

Le choix de ces deux indicateurs illustre en même temps les démarches paradoxales que doivent adopter les responsables techniques pour maintenir une approche comptable et performantielle de la relance foncière. En effet, il est vite apparu que les lotissements autorisés (supposés indiquer tout acte de lotir sur le territoire) ne révèlent pas les efforts déployés dans le cadre de la promotion de lots sociaux. De l'aveu même du ministère de l'Habitat algérien, « l'activité en matière de promotion foncière (lotissements sociaux notamment) n'est pas toujours soumise au préalable de l'autorisation prévue par la réglementation » [DAU, 1995, p. 3]. Les irrégularités des procédés utilisés par les organismes publics locaux, irrégularités tolérées tant qu'elles permettent une production massive de parcelles à bâtir, ont conduit à sortir ces lots sociaux de la comptabilité des permis de lotir. Ainsi pour 1995, le ministère de l'Habitat reconnaît que le nombre total de lots autorisés « ne reflète pas la réalité en raison du nombre important de lots sociaux créés dans le cadre des lotissements des zones d'activités et des zones industrielles sans permis de lotir » [DAU, 1995, p. 21]. D'où la nécessité de considérer à la fois le nombre de lotissements enregistrés par le biais du permis de lotir et ceux signalés à l'occasion de la promotion foncière dite sociale.

Dans cette formulation technico-comptable, la performance est considérée sur la base d'unités foncières (lots). À aucun moment dans les rapports, les projets et les évaluations de l'appareil technico-administratif, ces unités ne sont traduites en surface. Ainsi, le terme même de parcelle désignant une unité enregistrée au domaine est rarement usité. Sont ainsi comptabilisés des dizaines de milliers de lots dont on ignore la surface unitaire et la surface totale (y compris les surfaces correspondants aux aménagements et VRD [voirie et réseaux divers] d'accompagnement). Cette limitation d'interprétation peut être expliquée par la réticence à avancer des surfaces globales retirées à l'activité agricole pour une bonne part (importante question politique, très fortement médiatisée). Un nombre de lots peut aider à contourner cette formulation des problèmes. Cette restriction aux formulations en lots tient également (et pour beaucoup) à la domination de l'approche technique des professionnels de l'aménagement et de l'habitat. Ce langage commun, partagé depuis l'indépendance, demeure le vecteur de travail central et d'échange au sein de cet appareil. Ainsi, face à un déficit en logement comptabilisé de la sorte, considérant toujours le nombre de familles bénéficiant de ces lots, les approches des techniciens demeurent fortement modulées par une lecture en unité. L'évaluation de leur travail se réalise par conséquent sur ce même registre. Mesurant les performances de leurs pairs dans la relance foncière, les responsables techniques en reviennent systématiquement à trouver le moyen de comptabiliser tous les lots destinés à la construction.

### **La machine technico-administrative s'emballe et prend son autonomie vis-à-vis des décideurs politiques**

L'impulsion volontariste donnée en 1992 se traduit par une accélération fulgurante de la production de lots à bâtir. De 1993 à 1999, plus de 900 000 lots sont créés. Ce chiffre ne recouvre pas l'ensemble de l'activité foncière puisque les aires loties pour la construction de logements sociaux, celles concernées par les aménagements

et les équipements publics, celles investies par les activités industrielles et commerciales n’y figurent pas. Si ce chiffre ne reflète pas l’ensemble de la dynamique des marchés fonciers en Algérie, dans laquelle les réseaux informels jouent un rôle de plus en plus important (en volume notamment), il souligne la forte mobilisation de l’appareil technico-administratif à partir de la circulaire technique de 1992.

Ainsi, l’accélération de la production (consommation) foncière durant ces années n’est pas le fait de la seule décision politique et sa traduction dans les discours, les lois ou les instructions ministérielles. Elle résulte de la mise en marche d’automatismes techniques et de mobilisations de réseaux professionnels au sein de l’appareil d’État, notamment dans une stratégie de reconquête de positions dominantes dans le monde de l’aménagement et de l’habitat. Sans une telle remise en place de ces automatismes techniques, sans la mobilisation de cette machine technico-administrative, la décision politique aurait connu le destin de nombreuses autres décisions (en particulier durant cette période d’affaiblissement de l’autorité politique, hors du domaine sécuritaire) : une faible, voire une non mise en œuvre [HTM, 1995].

Les résultats obtenus dès les premières années en attestent. Le bilan national pour les permis de lotissement accordés indique, qu’entre 1992 et 1994, le nombre de lots autorisés a été multiplié par 60. Cette croissance atteint son apogée en 1995 avec un total de 140 000 lots. Le nombre de permis accordés a, lui, connu une augmentation de 360 % en trois années d’exercice légal. Cet effort exceptionnel, exigeant un bouleversement procédural et une mobilisation des administrations concernées, montre l’engagement des techniciens autour de cette question, dans des délais extrêmement courts. Ainsi, les habitudes de travail reconstituées ont facilité les mises en œuvre et ont ainsi eu un réel effet multiplicateur.

Au terme de six années et demi de mise en œuvre de la relance de la promotion foncière, plus d’un demi-million de parcelles ont été autorisées dans le cadre des permis de lotir. La majorité (plus de 75 %) a été demandée par le secteur privé et la presque totalité (plus de 95 %) était destinée à l’implantation d’habitat.

Tab. 1 – Création de lotissements depuis la relance de la promotion foncière

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1 <sup>er</sup> sem. 1999	Total
Permis lotir accordés	375	604	1 150	1 728	1 075	1 023	923	521	7 399
Lots	1 584	73 733	93 873	140 979	72 218	56 721	43 205	22 568	504 881
Surface moy. du lot m <sup>2</sup>	300	212,3	230	363	380	210	220	220	
Surface totale des lots m <sup>2</sup>	475 200	15 653 515	21 590 790	51 175 377	27 442 840	11 911 410	9 505 100	4 964 960	142 719 192

Source : ministère de l’Habitat (Algérie), DAU.

La création de lots dits sociaux a connu une croissance aussi fulgurante à la même période. Au cours des trois premières années de la relance foncière, des études ont été lancées pour réaliser un total de 388 000 lots. Leur nombre sur l'ensemble du territoire national est passé de 11 000 en 1993 à 65 000 en 1995, soit une croissance de 500 %. Au terme du second semestre 1999, la mise en œuvre de la relance de la promotion foncière a permis la mise à l'étude de plus de 480 000 lots sociaux et la réception effective de près de 200 000. À ces données, il faut ajouter les logements évolutifs. 81 000 de ceux-ci ont été lancés en études à la fin du premier semestre 1999 dont 46 000 étaient définitivement réalisés.

Tab. 2 – Création de lots sociaux dans le cadre de la relance de la promotion foncière

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1 <sup>er</sup> sem. 1999	Total
Lancés en études	128 118	123 094	137 007	61 262	10 211	9 811	11 317	480 820
Achevés en études	72 479	137 621	150 657	62 817	13 470	8 638	10 373	456 055
Lancés en travaux	44 769	160 545	166 877	45 298	21 205	20 054	10 734	469 482
Achevés en travaux	11 092	41 185	65 675	39 151	16 894	14 837	7 100	195 934

Source : ministère de l'Habitat (Algérie), DAU.

La précipitation (sous couvert de performance opérationnelle) dans laquelle les techniciens emmènent cette relance foncière, aboutit très rapidement à des dysfonctionnements notables sur le terrain. Si les taux de réalisation des études et de lancement de chantiers pour les lots sociaux sont élevés (respectivement 94 % et 97 %), le taux d'achèvement des travaux est particulièrement faible (près de 40 %). Ces chiffres indiquent clairement la distorsion entre la volonté des professionnels de l'aménagement de réinvestir rapidement un domaine d'intervention et les réalités des pratiques ou des situations locales. Le constat d'inachèvement se confirme pour le logement évolutif comme pour les autres programmes publics qui, malgré les recommandations et les exigences rappelées par le ministère, sont souvent « réceptionnés » avant la réalisation définitive des aménagements et de la viabilisation.

Constatons, pour mesurer les dysfonctionnements, que le total des lots sociaux lancés en travaux est supérieur à celui des lots dont l'étude a été achevée. Ce « décalage » signifierait qu'une part non négligeable des lotissements sociaux a été mise à la réalisation sans qu'une étude préalable n'ait été lancée, ou du moins enregistrée à leur sujet. Si des erreurs statistiques peuvent partiellement expliquer cette différence, celle-ci révèle les irrégularités dans l'action de techniciens qui ne s'embarassent pas toujours de procédures légales, voire d'études préalables précises. En d'autres termes, priés de créer rapidement du lot à bâtir, les responsables techniques, locaux surtout, ont parfois fait fi des exigences juridiques et légales...

## L'illustration du Sud : les responsables techniques font de la surenchère

Pour mieux mesurer cette mobilisation surproductrice, il faut observer la promotion foncière dans le sud de l'Algérie où elle a trouvé un terrain d'application particulièrement propice. Les traits saillants des mécaniques techniques, de leurs fondements et de leurs incidences paraissent particulièrement démonstratifs sous l'effet agrandissant de cette région spécifique. En effet, dans les wilayas<sup>8</sup> sahariennes<sup>9</sup>, la réduction des moyens publics se traduit par une augmentation des projets institutionnels. Comme si la multiplication de leur nombre (lotissements, promotion foncière, habitat évolutif...) pouvait compenser une diminution des investissements étatiques [Souami, 1999].

Soulignons d'abord l'augmentation des lotissements par le biais des permis de lotir dans le sud, pendant cette période. Quand, pour l'ensemble de l'Algérie, ce nombre connaissait une croissance d'environ 50 % entre 1994 et 1995, il était multiplié par 200 % dans le Sahara. La part de permis de lotir du sud dans l'ensemble national passait progressivement de 6 % en 1992, à 15 % en 1994 pour atteindre les 21 % en 1996. Ces pourcentages sont d'autant plus importants que le sud de l'Algérie compte moins de 12 % de la population totale [ONS, 1991]. Même si sa croissance démographique est légèrement supérieure à la moyenne nationale, elle est loin de correspondre au nombre de lotissements enregistré en six années et demi de promotion foncière, soit 1 300 lotissements et 123 000 lots.

Tab. 3 – Création de lotissements dans le sud de l'Algérie

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1 <sup>er</sup> sem. 1999	Total
<b>Lotissements</b>	<b>23</b>	<b>56</b>	175	344	229	211	199	82	1 319
Part du Sud (%)	6,13	9,27	15,22	19,91	21,30	20,63	21,56	15,74	17,83
<b>Lots</b>	<b>65</b>	<b>7 865</b>	18 581	33 467	24 164	26 088	9 677	3 151	123 058
Part du Sud (%)	4,10	10,67	19,79	23,74	33,46	45,99	22,40	13,96	24,37
<b>Surf. moy. m<sup>2</sup></b>	150	200	268	448	476	300	250	220	
<b>Surf. totale m<sup>2</sup></b>	9 750	1 573 000	4 967 760	15 016 807	<b>11 505 120</b>	7 826 400	2 419 250	693 220	44 011 307
Part du Sud (%)	2,05	10,05	23,01	29,34	<b>41,92</b>	65,71	25,45	13,96	30,84

Source : ministère de l'Habitat (Algérie), DAU.

Plus encore que dans le nord, ces lotissements mobilisent des surfaces importantes. Si les responsables locaux y ont participé par le choix de surfaces unitaires élevées, ce sont les instructions envoyées par les responsables techniques nationaux qui ont officiellement encouragé ce type de consommation dans le Sahara. La circu-

8. Les wilayas correspondent aux départements en France.

9. Il s'agit des wilayas suivantes : Adrar, Laghouat, Biskra, Béchar, Tamanrasset, Ouargla, El Bayadh, Illizi, Tindouf, El Oued, Naama, Ghardaïa. Les données qui suivent sont la synthèse des informations produites pour ces 12 wilayas du sud.

laire ministérielle de 1992 qui relançait la promotion foncière, stipulait : « la superficie moyenne souhaitable des lots à céder doit avoisiner 150 m<sup>2</sup> dans les régions du Nord du pays et 250 m<sup>2</sup> dans les wilayas des hauts plateaux et du Sud suivantes : Laghouat – Biskra – Tebessa – Djelfa – Saida – M’Sila – El-Bayad – El Oued – Ghardaia ; 400 m<sup>2</sup> dans les wilayas ci-après : Adrar – Béchar – Tamanrasset – Ouargla – Illizi – Naama. S’agissant de moyennes, il y a lieu de préciser que les lots de petite taille devront être privilégiés et que les superficies maximales du lot ne devront pas excéder 400 m<sup>2</sup> au Nord et sur les hauts plateaux. »<sup>10</sup>

L’idée que le foncier est plus disponible dans le Sud, « cette aire déserte, donc en attente de toute forme d’occupation et de colonisation », demeure profondément inscrite dans les mentalités, en particulier des professionnels de l’aménagement en Algérie. Du nord du pays aux zones les plus reculées du Sahara, la surface moyenne des lots était multipliée par deux voire par trois. Au début des années 1990, ce traitement particulier du Sud trouvait son origine dans une idée constante chez ces professionnels (reprise par les politiques) : la mise à disposition de terrains de grande surface et à des prix plus bas que dans le Nord devait attirer les populations, les encourager à s’installer dans le Sahara [ministère de l’Équipement, 1995]. La conséquence est patente dans les villes : le nombre important de lotissements projetés associé à des surfaces unitaires élevées plaçait les wilayas du Sud parmi les premières consommatrices de terrains à l’échelle nationale.

Tab. 4 – Répartition des lotissements et des surfaces par wilayas, Sud Algérie

	1994				1995				1996			
	Lotissem.	Lots	Surf. moy.	Surf. totale	Lotissem.	Lots	Surf. moy.	Surf. totale	Lotissem.	Lots	Surf. moy.	Surf. totale
Adrar	21	3 584	300	1 075 200	49	4 826	533	2 572 258	26	1 782	550	980 100
Laghouat	10		300	300 000	14	1 045	323	337 535	6	671	350	234 850
Biskra	12	623	650	404 950	67	5 497	515	2 830 955	43	7 305	500	3 652 500
Béchar	11	286	180	51480	18	906	204	184 824	14	1 411	200	282 200
Tamanrasset	6	508	400	203 200	33	632	366	231 312	3	44	400	17 600
Ouargla	10	1 673	350	585 550	21	3 512	459	1 612 008	26	2 594	500	1 297 000
El Bayadh	20	937	300	281 100	15	1 155	200	231 000	9	423	200	84 600
Illizi					0	0	0		0	0		
Tindouf	0	0	0	0	2	408	106	43 248	7	943	120	113 160
El Oued	36	1 426	390	556 140	81	4 964	610	3 028 040	64	6 318	600	3 790 800
Naama	10	1 122	220	246 840	20	7 325	368	2 695 600	23	563	370	208 310
Ghardaia	39	8 422	150	1 263 300	24	3 197	391	1 250 027	8	2 110	400	844 000
Total	1 150	93 873	230	21 590 790	1 728	140 979	363	51 175 377	1 075	72 218	380	27 442 840
Total Sud	175	18 581		4 967 760	344	33467		15 016 807	229	24 164		11 505 120
Part du Sud (%)	15,22	19,79		23,01	19,91	23,74		29,34	21,30	33,46		41,92

Source : DAU, ministère de l’Habitat. Toutes les surfaces sont exprimées en m<sup>2</sup>.

10. Circulaire ministérielle n° 177 SPM/HAB/92 du 21 juillet 1992 relative à la relance de la promotion foncière.

En trois années, la part des wilayas du Sud, pour les surfaces de nouveaux lotissements, passait de 23 % en 1994 à 41 % en 1996. Ainsi, durant l'année 1996, près de la moitié des surfaces occupées par les lotissements récents en Algérie, l'était dans le Sud. Moins de 12 % de la population algérienne se voyaient octroyer plus de 40 % des surfaces destinées à prendre en charge les besoins en terrains constructibles et en logements. En 1995, la wilaya d'Alger aura consommé une surface égale à celle de Biskra alors que la première comptait presque quatre fois plus d'habitants.

Pour les lots sociaux, les wilayas du Sud présentent les mêmes parts. Ainsi, 29 % des lots en cours de viabilisation en 1994 étaient situés dans le Sud. Le maximum est atteint en 1996. Le Sud comptabilisa alors 46 % des lots en cours d'études dans le cadre des lotissements dits sociaux, ce chiffre ne prenant pas en compte Illizi et Ghardaia. En considérant les déficits théoriques, les programmes engagés étaient plus qu'ambitieux. Ils surestimaient largement la demande et les moyens de mise en œuvre. Le sud de l'Algérie qui portait l'espoir des nouvelles politiques, constituait également un espace d'expression libre aux yeux des professionnels et des techniciens. Il devint ainsi la caricature des nouvelles procédures et donc l'exemple le plus frappant de leurs conséquences.

Dans le Sud, on constate alors les mêmes dysfonctionnements liés à ces « précipitations » des techniciens pour « occuper le terrain ». Pour 1993 et 1994, on notera 10 fois plus de lots sociaux en études que de lots dont la viabilisation était réellement achevée. Le taux d'achèvement global pour la période 1993-1999 atteint à peine 30 %. Les capacités réduites des communes et des wilayas du Sud conduisaient souvent à un abandon des projets en cours de réalisation. Les aménagements et la réalisation de la viabilisation étaient alors achevés par les populations. C'est notamment le cas des « 400 logements » à Timimoun ou les « 450 logements » du même type à Kenadsa. Les deux projets connaissaient, en 1999 encore, une difficile mise en œuvre.

### **Quand les techniciens se démobilisent, que devient la décision politique ?**

Le nombre de lotissements permis, lots sociaux comme logements évolutifs, régresa dès la fin 1995, et ce d'une manière constante. Depuis la fin de la décennie 1990, il semble se stabiliser. Ainsi, la somme des permis de lotir décroît de 59 % entre 1995 et 1998, faisant passer le nombre de lots ainsi autorisés de 140 000 à 43 000. Au cours de la même période, les lots sociaux voient leur nombre divisé par quatre. En 1998, on a lancé 14 fois moins de lots en études qu'en 1995.

Cette réduction indique d'abord une désaffection et un désintérêt grandissant des techniciens et des professionnels de l'aménagement, particulièrement ceux pris dans les problèmes de la gestion locale et conscients de l'inaptitude de leur appareil de production face aux impératifs politiques.

Au début des années 1990, alors que leurs moyens ne cessaient de diminuer, les promoteurs fonciers publics (dont les communes) se retrouvaient engagés à accroître

leur production de terrains urbanisés. Les effectifs en réduction, les financements devenus plus rares et les outils techniques peu renouvelés ne pouvaient accompagner une telle accélération, nonobstant l'engagement des techniciens. Certaines institutions publiques se trouvent parfois dans l'incapacité de gérer administrativement tous ces nouveaux lotissements. Les notifications de décision et les titres de propriétés tardent ainsi à être délivrés. À plus forte raison, les aménagements de voiries, de réseaux, les équipements sont le plus souvent inexistantes.

Cette démobilitation des professionnels est également due à la faiblesse des résultats au vu de leurs ambitions en la matière. Le volume total de terrains introduit dans les circuits urbains, de 1993 à 1999, s'avère moins important que les prévisions des techniciens. Près d'un million de lots a été produit pour l'ensemble du territoire algérien en une décennie. Il correspond, pour mieux en mesurer l'importance, aux besoins en logements de la population supplémentaire décomptée durant la même période<sup>11</sup>. La traduction surfacique de ces créations est délicate à cause de la grande variation des dimensions moyennes des parcelles mais surtout des aménagements qui les accompagnent. Toutefois, nous pouvons évaluer à environ 6 000 hectares la consommation annuelle ainsi induite à l'échelle nationale, pour près de 30 millions d'habitants, 48 wilayas, 1 503 communes, une centaine de villes, plusieurs milliers de villages et un territoire de plus de deux millions de km<sup>2</sup>.

Si cette évaluation de la consommation de terrains ne prend pas en compte les aires urbanisées par les voies informelles, elle indique une accélération de l'activité foncière antérieurement faible. En effet, on évalue le nombre de lots produit annuellement avant 1992 à moins de 1 600 (soit moins de 200 ha par an). Selon le CNES, de 1974 à 2004, l'État a pu mettre sur le marché, à partir de son propre portefeuille, près de 100 000 hectares de terrain. Les zones industrielles et les zones d'activités ont pu bénéficier respectivement de 11 000 hectares et 8 000 hectares tandis que l'habitat a récupéré 117 000 hectares [CNES, 2004].

À la fin des années 1990, le désintérêt des techniciens renvoie la décision politique de relance foncière au second plan des préoccupations. Les responsables politiques ont parallèlement choisi d'investir autrement ce sujet. L'action publique continue son chemin selon un mode de renouvellement relativement classique [Lacasse, 1996]. Une autre « marotte » apparaît pour occuper les deux milieux : la production de logements en formule « location-vente » dans des programmes de tours de logements réalisés dans des délais très courts. Pour cela, les professionnels « exhument » une disposition de la loi des finances de 1998 qui accorde à l'État un droit de reprise des terres agricoles attribuées à des particuliers. Cette disposition avait été adoptée sous la pression de groupes politiques et d'intérêts particuliers dès la fin 1998. Elle ne trouve pourtant un espace de traduction opérationnelle qu'en 2003 lorsque les techniciens se sont orientés vers la mobilisation rapide de terrains destinés à ces programmes « location-vente ». Ainsi, le décret exécutif 03-313 du 16 septembre 2003 a permis de mettre en application cette disposition de la loi datant de 1998.

11. En considérant des normes d'habitabilité relativement basses (Taux d'occupation du logement de 7...).

Depuis, en vertu de cette disposition, près de 550 hectares de terres agricoles ont été récupérées par l'État au profit de projets urbanistiques. 90 % de ces terrains ont été utilisés dans le cadre du programme « location-vente » de l'Agence pour l'amélioration et de développement du logement (AADL). Le reste a servi à l'extension de centres universitaires, la construction de lycées, hôpitaux et à des projets de l'Éducation nationale. Parallèlement, un ensemble de projets d'infrastructures de transports sont ressortis des cartons [Chanson-Jabeur, 2002], relancés sous l'impulsion des techniciens concernés et, de plus en plus, par le lobbying des professionnels exerçant en libéral.

## Conclusion

L'observation de l'activité foncière officielle en Algérie durant la décennie 1990 montre que la consommation de terrain n'est pas uniquement structurée par des enjeux politiques et des rapports de force entre groupes d'influence locaux ou nationaux. Elle n'est pas prisonnière de débats autour des dilapidations de terres agricoles sous la pression de ces groupes, voire de manipulations occultes.

Les questions foncières en Algérie sont également « travaillées » par l'appareil technico-administratif public et ses relais parmi les professionnels de l'urbanisme et l'aménagement. Ces techniciens empruntent l'espace créé par les choix politiques nationaux, par les attentes des élus et des groupes d'intérêts locaux, pour construire leur propre espace de légitimation et d'intervention. S'ils endossent le rôle formel de ceux qui mettent en œuvre des choix doctrinaux, ils s'en échappent en grande partie. S'ils paraissent pris dans les rapports de force entre groupes sociaux concurrents sur la maîtrise du foncier, ils agissent également en fonction de concurrences et d'alliances de nature professionnelle. S'ils semblent soumis à des enjeux politiques et économiques autour de la rente foncière, ils structurent leurs interventions foncières en fonction d'enjeux spécifiques à leur propre « corporation ». Ils finissent par influencer ainsi la nature même des actions d'aménagement et surtout la structuration du domaine foncier.

## BIBLIOGRAPHIE

- CHANSON-JABEUR C. et MUSETTE S. (éd.) [2002], *Transports urbains et interurbains en Algérie*, CRAD-SEDET, 175 p.
- CNES [2004], *La configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique*, CNES, 163 p.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., [1977], *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- DAU (Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme) [1995], *Bilan 1995, Rapport annuel d'activités*, Ministère de l'Habitat, République algérienne démocratique et populaire.
- GAUDIN J.-P. [1995], « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques », *Revue française de science politique*, n° 1, février 1995, p. 31-56.

- H.T.M. (Table Ronde) [1995], « Aménagement du territoire, ville et habitat dans la perspective du changement économique », *Habitat, Tradition, Modernité*, 3 : 93-128.
- HTM [1995], *La transition à l'économie de marché. La ville et l'architecture*, H.T.M. (Alger), n° 3, p. 5-158.
- KHELADI M. [1993], *Urbanisme et systèmes sociaux. La planification urbaine en Algérie*, OPU, 225 p.
- LACASSE F. et THOENIG J.-C. (dir.) [1996], *L'action publique*, Paris, L'Harmattan.
- LESBET D. [1994], « Effet de la crise du logement en Algérie. Des cités d'urgence à l'état d'exception », *Monde arabe Maghreb Machrek*, numéro spécial, 1<sup>er</sup> trim., p. 213-219.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE [1995], *Demain l'Algérie, l'état du territoire, la reconquête du territoire*, Alger, OPU, 432 p.
- ONS [1991], *Annuaire statistique de l'Algérie par wilaya*, Alger, Office National des Statistiques, 165 p.
- SAFAR-ZINTOUN M. [2004], « Relogements en Algérie », in F. Navez-Bouchanine, *L'entredeux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales, Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie*, Rapport de recherche PRUD, CITERES/EMAM, 173 p.
- SIDI BOUMEDIENE R. [2004], « Le cas Algérie », in E. Lebris, *Les municipalités dans le champ politique local. Les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen Orient*, Rapport de recherche PRUD, IRD, CREAD.
- SIDI BOUMEDIENE R. [1994], *Textes réglementaires sur l'urbanisme, la construction et le foncier, 1982-1994*, URBAMA, 239 p.
- SOUAMI T. [1999], *L'institutionnel face à l'espace autoproduit*, thèse de doctorat, IFU-Paris 8, 736 p.
- SOUAMI T. [2001], « Naissance difficile d'un marché des terrains à bâtir », *Études Foncières*, n° 89, p. 36-41.