CIHEAM
Options Méditerranéennes

Pratiques sociales et problèmes fonciers en Algérie

Nemouchi H.

in

Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66

2011
pages 127-143

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801379

To cite this article / Pour citer cet article

Nemouchi H. **Pratiques sociales et problèmes fonciers en Algérie.** In : Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée.* Montpellier : CIHEAM, 2011. p. 127-143 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66)

CIHEAM

http://www.ciheam.org/
http://om.ciheam.org/

Pratiques sociales et problèmes fonciers en Algérie

Hayette Nemouchi

UMR ESO 6590 CNRS, Université de Caen, France

Résumé. L'importance du foncier en tant que thématique de recherche réside dans le positionnement des différents acteurs qui interviennent sur la terre. Ces acteurs fonciers, qu'ils soient privés ou publics, individuels ou collectifs, participent à l'organisation de l'espace territorial. Le présent article tente de donner une dimension renouvelée à la question foncière en Algérie. Il propose une lecture rétrospective des problèmes fonciers, à travers l'identification des acteurs intervenants sur la terre et l'analyse de leurs stratégies d'action. Deux espaces locaux ont été choisis pour l'analyse : la commune de Salah Bouchaour (pour l'espace rural) et la wilaya de Skikda (pour l'espace urbain). Aujourd'hui ces deux espaces sont le produit de plus d'une quarantaine d'années de réformes et de restructurations spatiales mené par l'État algérien. Cette approche locale basée sur un travail de terrain effectué entre 2005 et 2006, dévoile la réalité sociale du foncier algérien, car le local constitue le lieu d'intervention de nombreux acteurs (politiques, économiques, sociaux, religieux…), cependant, il renferme des ambiguïtés, véhicule des enjeux et génère des conflits. L'analyse des modes de faire valoir la terre et des conflits fonciers nous a permis de comprendre le sens qu'attribue la population à un bien foncier. Plusieurs questions se posent dans cet article, elles concernent la production du foncier urbain et son origine ? La gestion des réserves foncières communales ? La conservation de l'usage des terres agricoles ? Les modes de faire valoir dans les exploitations agricoles du domaine de l'État ? Les modes d'accès à la propriété foncière dans l'espace urbain et rural ?

Mots-clés. Skikda - Salah Bouchaour - foncier agricole - foncier urbain - politiques foncières

Social practices and landholding problems in Algeria

Abstract. *The importance of land as a research theme resides in the positions of the various stakeholders involved. Landholding stakeholders—whether public, individual or collective—participate in the organisation of territorial areas. The article gives a new dimension to the question of landholding in Algeria. It provides a retrospective examination of landholding problems through the identification of stakeholders operating on the land and analysis of their strategies. Two local areas were chosen for analysis: the commune of Salah Bouchaour (a rural area) and the Skikda wilaya (urban area). Today, the two zones are the result of more than forty years of reforms and spatial restructuring undertaken by the Algerian authorities. This local approach based on fieldwork conducted in 2005 and 2006 reveals the social reality of Algerian landholding as the local scale is the field of operation for many stakeholders (political, economic, social, religious, etc.). However, it has ambiguities and issues and generates disputes. Analysis of land ownership and land disputes shows the meaning of land property as seen by the population. Several questions are raised in the article concerning the 'production' of urban land and its origin, the management of communal land reserves, the cionservation of use of land for farming, landholding status on state farms and types of access of land in urban and rural areas*

Keywords. *Skikda - Salah Bouchaour - agricultural land - urban land - land policy.*

I – Introduction

Les questions foncières ont toujours constitué un aspect particulièrement complexe dans les travaux de recherche en sciences sociales en général et en géographie en particulier. L'aspect conflictuel qui caractérise le domaine du foncier le place au centre de considérables enjeux politiques, économiques, sociaux, culturels, religieux, naturels, et environnementaux.

L'importance du foncier en tant que thématique de recherche réside dans le positionnement des différents acteurs qui interviennent sur la terre. Leurs actions concernent l'appropriation, l'exploitation, l'utilisation, la gestion et l'aménagement. Tous les acteurs fonciers, qu'ils soient privés ou publics, individuels ou collectifs, participent à l'organisation territoriale. Cette organisation

se traduit par des interventions spatiales : découpage et aménagement, constitution de maillages et de parcellaires. Ces interventions sur l'organisation spatiale « *entraînent des rapports sociaux plus ou moins conflictuels entre les principaux acteurs fonciers (propriétaires, utilisateurs, gestionnaire)… et contribuent donc à la construction des territoires géographiques* » (Croix, 1998).

Le présent article propose une lecture rétrospective des problèmes fonciers en Algérie, à travers l'identification des acteurs intervenant sur la terre et l'analyse de leurs stratégies d'action. Deux espaces locaux nous servent de laboratoire. La ville de Skikda et la commune de Salah Bouchaour dans le nord-est algérien. Aujourd'hui ces deux espaces sont le produit de plus d'une quarantaine d'années de réformes et de restructurations spatiales menées par l'État algérien. Le local constitue le lieu d'intervention de nombreux acteurs (politiques, économiques, sociaux, religieux…), cependant, il renferme des ambiguïtés, véhicule des enjeux, génère des conflits et voile des stratégies.

Plusieurs questions peuvent alimenter notre réflexion et touchent aussi bien l'espace rural que l'espace urbain. Nous nous interrogeons en particulier sur la production du foncier urbain et son origine ? Sur la gestion des réserves foncières communales ? Sur la conservation de l'usage des terres agricoles ? Sur les modes de faire valoir dans les exploitations agricoles du domaine de l'État ? Sur les modes d'accès à la propriété foncière dans l'espace urbain et rural ?

Le texte s'articule en deux parties : la première résume la conception politique du développement territorial dans l'Algérie indépendante et analyse l'évolution des modes de gestion du patrimoine foncier. La deuxième partie expose le résultat de plus de 40 années de politiques foncières sur l'aspect organisationnel des espaces en Algérie. Skikda et Salah Bouchaour en sont l'illustration.

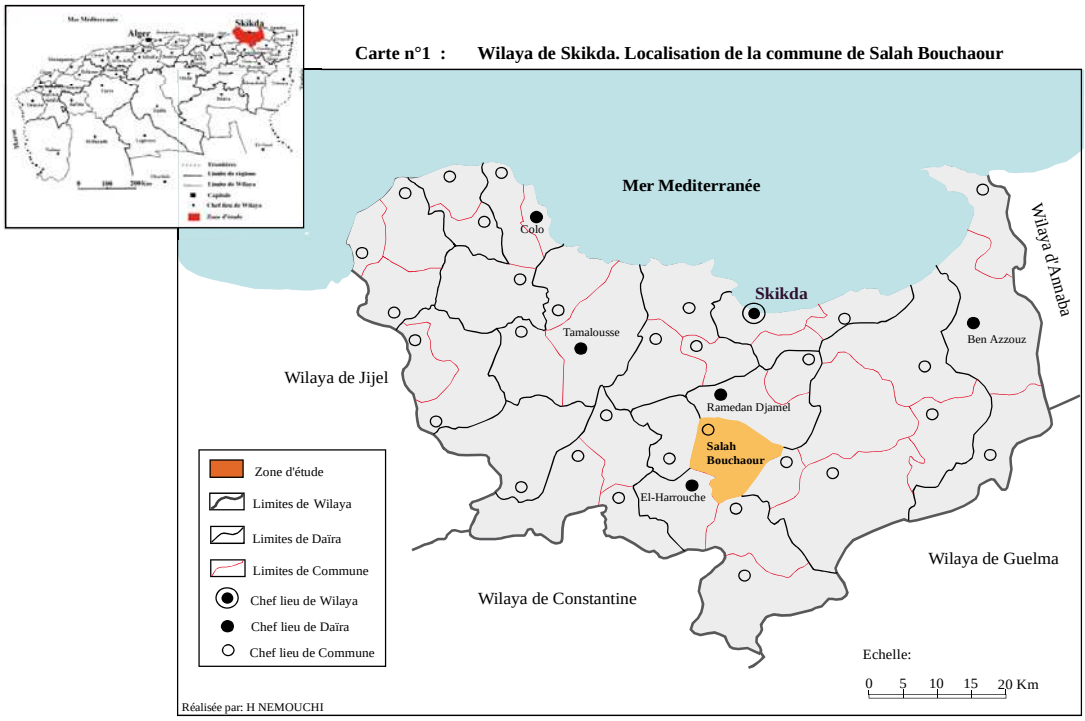
II – Courants économiques et organisation de l'espace

La compétition pour la terre et les ressources naturelles est en augmentation dans de nombreux pays d'Afrique, notamment en Algérie. Cette compétition est due à des pressions multiples et diverses comme celles du marché économique ou celles liées aux principes environnementaux et à la poussée démographique…. Les modes d'accès à la terre deviennent de plus en plus restreints (qui peut y avoir accès et dans quelles conditions ?) et la gestion des conflits entre utilisateurs est de plus en plus complexe. L'évolution des enjeux fonciers est étroitement liée à l'évolution des stratégies déployées par les différents acteurs fonciers. Les gouvernements, par exemple, ont souvent cherché à exercer leur autorité sur la terre et les mécanismes régulant sa répartition. Le but réside dans l'affirmation d'un État contrôleur d'une ressource stratégique. On assiste à une pluralité de normes et d'institutions qui gouvernent l'accès à la propriété foncière. Les systèmes locaux interagissent avec l'intervention de l'État et produisent des processus hybrides pour faire face à cette multiplication de normes et d'institutions.

En Algérie, les processus d'accès à la terre par les différents acteurs ont été dictés par une longue histoire de réformes et de restructurations. Pour cet article, nous allons nous intéresser à la période post-indépendance (après 1962). Afin de mieux saisir les enjeux fonciers dans l'espace urbain et rural algérien, il est préférable de comprendre d'abord les conditions politiques, sociales et économiques dans lesquelles ces espaces ont évolué. Durant les trente années qui ont suivi l'indépendance, le dispositif algérien de planification spatial a basculé d'une doctrine à l'autre, du socialisme à l'économie de marché, de la municipalisation des sols au droit de propriété privée. Le résultat a été un grand changement fonctionnel des différents espaces, comme les espaces à vocation agricole qui deviennent urbano-industriels. Ce qu'illustrent nos deux espaces laboratoires (Skikda et Salah Bouchaour).

➢ Présentation des deux espaces d'étude

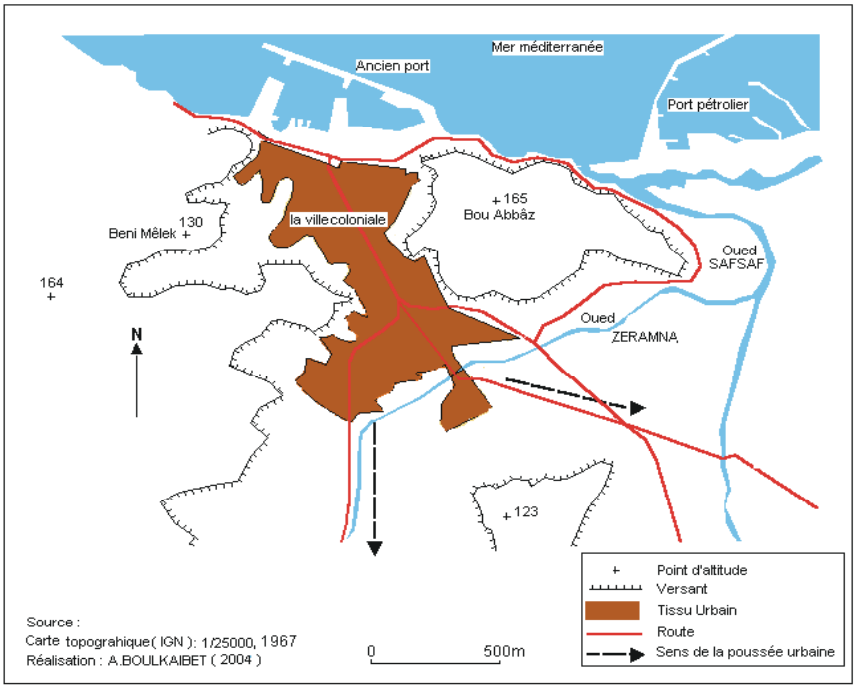
Notre espace urbain est représenté par la ville de Skikda. Cette dernière est située en bordure de Méditerranée, à 500 km à l'est d'Alger (carte 1).



Carte n°1 : Wilaya de Skikda. Localisation de la commune de Salah Bouchaour

Selon le recensement de 1998, cette agglomération abrite aujourd'hui près de 787 000 habitants. D'origine romaine, Philippeville au temps de la colonisation, Skikda s'est développée dans un site complexe de collines séparées par les Oued Saf-Saf et Zeremna dont les vallées s'épanouissent en une large plaine alluviale (carte 2).

Carte 2 : La topographie de la ville de Skikda



Concernant l'espace rural, il est représenté par Salah Bouchaour. C'est une commune située dans le nord-est algérien, à 25 km de son chef lieu de wilaya**1** Skikda. L'espace communal s'étend sur une superficie de 93 Km² et abrite une population estimée à 25 933 habitants (recensement de 1998), soit une densité moyenne de 278 habitants/km².

1. Pratiques foncières dans l'Algérie socialiste

- ***L'espace urbain***

Á l'époque où l'Algérie était engagée dans une doctrine socialiste, l'urbanisation était façonnée par la stratégie nationale de développement fondée sur le principe de « l'industrie industrialisante ». Ce principe a été conduit dans le cadre d'un système de planification centralisée de l'économie et déterminé politiquement par la révolution agraire lancée en 1971**.** L'Algérie a créé un puissant appareil industriel (autour de la pétrochimie, de la métallurgie, de la sidérurgie et de la mécanique) localisé dans les grandes villes littorales ou à proximité (Oran, Arzew, Alger, Skikda, Annaba, Constantine…). Ces pôles industriels attirent une masse de population très importante constituée d'ouvriers et de personnels d'encadrement techniques et administratifs. L'agriculture n'est plus un secteur d'activité principal (Tableau 1).

Tableau 1 : Structure de l'emploi dans la ville de Skikda

Structure de l'emploi	1966		1987		1999	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Primaire	23 240	**65,70**	987	**3,86**	1 644	**3,04**
Secondaire	340	**1,00**	8 950	**35,10**	11 268	**23,34**
Tertiaire	13 779	**33,30**	15 565	**61,04**	35 389	**73,02**
Total	35 369	**100,00**	25 501	**100,00**	48 301	**100,00**

Source : DPAT (Direction de Planification et d'Aménagement du Territoire), 2001

La demande en infrastructures et en logements a considérablement augmenté depuis la mise en place de la zone industrielle en 1971. On estime que presque 40% de la totalité des immigrants de la ville sont arrivés au cours de la période 1968-1977. Ce flux migratoire a provoqué une saturation en matière de logement dans l'ancien tissu urbain. Les décideurs ont été dans l'obligation de lancer des programmes d'habitat dont les études ont été faites à la hâte. Selon la direction des services agricoles, la construction de ces habitats a été réalisée sur des terres agricoles. Parmi ces projets on peut citer : l'Espérance, la cité des 700 logements, la cité des 500 logements, etc… Mais les demandes de logements ont été tellement importantes que ces projets n'ont pas suffi à absorber l'augmentation de la population.

La responsabilité des structures étatiques dans la nouvelle répartition spatiale de la population est considérable. Car en matière de législation, il a été institué en 1974 une politique de réserves foncières qui correspondait à une municipalisation de toutes les terres situées à l'intérieur du périmètre urbain des agglomérations. Le législateur algérien a préféré attribuer aux assemblées populaires communales le monopole sur les transactions foncières. Le but était de permettre aux collectivités territoriales de répondre aux besoins locaux en matière de constructions d'espaces résidentiels, de zones d'activités et d'équipement.

Pour l'État, c'était une manière de garder l'œil sur la gestion du patrimoine foncier en attribuant sa gestion à l'administration communale. Mais cette expérience a montré ses limites : la municipalité a consommé de vastes superficies d'un foncier devenu facilement accessible pour elle. Á Skikda, en l'espace de 23 ans (de 1962 à 1985), la superficie du tissu urbain a été multipliée par quatre (Tableau 2). Chiffre qui continue d'augmenter jusqu'à aujourd'hui.

Tableau 2 : L'évolution en surface de l'espace urbain de la ville de Skikda

Année	Superficie de la ville de Skikda (ha)	Nombre d'habitants
1962	162	55 727
1962 - 1975	230	84 543
1975 - 1985	688	112 860
1985 - 1992	1 086	135 633
1992 - 1998	1 698	144 208

Source : N. Hassini et S. Bragudi, 2001.

Au cours de cette période d'économie centralisée, il faut dire que la motivation de l'État pour préserver les terres agricoles contre la spéculation et l'urbanisation n'a pas toujours été soutenue, que ce soit par l'administration elle-même ou par la population. L'ordonnance de février 1974 créant des réserves foncières n'est pas allée au bout de ses objectifs (mettre fin à la spéculation foncière, dégager un portefeuille foncier en vue d'implanter des équipements), pour ne pas dire qu'elle a été détournée de ses objectifs. C'est souvent une minorité de la population qui a bénéficié des mécanismes mis en place (groupes de pression locaux, groupes d'intérêts professionnels, membres des classes moyennes et aisées). Selon Abed Bendjelid et Jean-Claude Brulé (2004, p. 48), l'attribution des lots de terrains de 400 à 600 m^2, lots qui auraient pu permettre la

construction d'un petit immeuble de 10 appartements ou celle de 3 à 4 maisonnettes, a souvent servi à la construction de villas individuelles. Le sol urbanisable, qui devait en partie répondre aux problèmes de logement social en zone urbaine, a surtout été utilisé par les populations les plus solvables.

- ***L'espace rural***

Dans le monde rural, il a toujours été difficile de définir une stratégie de développement agricole apparente. Cette difficulté est liée à la complexité du monde rural algérien où les relations entre l'homme et la terre sont fondées parfois sur le droit coutumier et parfois sur le droit moderne. En 1963, l'État algérien organise les exploitations agricoles coloniales en domaines autogérés. Cette organisation est loin d'être l'application d'une doctrine bien réfléchie, car elle a été mise en place dans l'urgence juste après l'indépendance. Cette étatisation qui va dans le sens d'une orientation socialisante du nouvel État montre ses limites : comportement individualiste des personnels, inefficacité des structures d'environnement très centralisées et gestion conservatoire aboutissant à un déficit alimentaire préoccupant. C'est alors que l'État introduit une nouvelle réforme dans le monde rural. En 1970-1971, la Révolution agraire est mise en place avec la volonté d'être plus paysanne que l'Autogestion. C'est une politique qui a prévu toute une gamme de coopératives allant de la collectivisation totale (CAPRA : Coopératives Agricoles de la Révolution Agraire) à la gestion communautaire partielle. Dans le projet initial de la Révolution Agraire, on annonçait une socialisation progressive des terres avec une liberté d'adhésion des ruraux. Or, l'État a imposé d'une façon continue la forme la plus intégrée de la structure agraire, c'est-à-dire la CAPRA. Ce qui a provoqué la méfiance de la paysannerie.

La Révolution Agraire s'est réalisée en quatre phases dont les deux premières ont été effectives. La première phase consistait à installer des attributaires sur des terres du domaine public (terres appartenant aux collectivités locales, communales, de wilaya et autres établissement publics). La seconde phase (1974) avait comme champs d'intervention le secteur privé. L'objectif était la limitation de la grande propriété foncière privée sur la base de fourchettes d'attribution nationales. C'est une mesure qui a poussé les propriétaires privés à recourir à deux options différentes en vue d'échapper à une éventuelle nationalisation de leurs terres : soit augmenter leur surface bâtie, laissant juste ce qu'il fallait pour leurs besoins personnels en terres agricoles, soit vendre le surplus de leur patrimoine foncier à des prix considérables en vue de le lotir (Bedrani et Bouaita, 2003, p. 206).

La troisième (qui concerne l'élevage pastoral dans les steppes) et la quatrième phase (qui concerne les espaces montagnards et forestiers) de cette réforme ont été réalisées partiellement, voire pas du tout.

Le destin de la réforme agraire était clair dès le départ. L'échec était inévitable car c'est une réforme qui a été mise en œuvre avec des conceptions technocratiques (définition de fourchettes d'attribution en fonction de système de production potentiel, après découpage plus au moins zonal de l'espace agricole), comme pour l'expérience du secteur autogéré. Plus grave encore, c'est une réforme qui a été réalisée dans l'urgence elle aussi. Par exemple, on a constitué des coopératives avant même la délimitation officielle des terres (Brulé, 2004, p 21).

Comme toutes les communes du Nord algérien, la commune de Salah Bouchaour a connu l'application de ces deux réformes agraires sur son espace communal. En 1976 coexistaient trois secteurs agricoles qui se différenciaient non seulement par leur cadre juridique, mais aussi par leurs structures organisationnelles et gestionnaires : le secteur de l'autogestion, celui de la révolution agraire et le secteur privé.

Tableau 3 : **Organisation foncière de la commune de Salah Bouchaour en 1976**

Localisation	Disposition	Secteur Autogéré		Secteur de la Révolution Agraire	Ensemble
		CG	CAPAM	CAPRA	
Salah Bouchaour	n	1	2	9	12
	b	25	31	18	74
	S (ha)	1260	994	534,25	2 788,25

Source : La vallée du Saf Saf : Eléments pour une restructuration de l'espace rural. Département de Géographie, Université de Constantine, 1976

n: nombre d'unités de production.

b : nombre de blocs constituant les unités de production.

S : superficie agricole totale (ha)

Á partir de 1980, c'est la tendance ouvriériste qui l'a emporté. Les deux secteurs étatiques ont été fusionnés : Domaines Autogérés et Coopératives de la Révolution Agraire sont restructurés en Domaines agricoles socialistes (DAS). Cette nouvelle opération visait une homogénéisation des structures foncières du secteur agricole étatique en unités agricoles facilement exploitables et humainement maîtrisables. Le but était de dynamiser la production agricole.

Tableau 4 : Évolution de la structure des exploitations publiques entre 1980 et 1986

	A. Situation pré restructuration	B. Post- restructuration
Unité	2 099 domaines autogérés 5 130 CAPRA	3 415 DAS
Superficie	2 330 000 ha autogérés 1 250 000 ha R.A	2 830 000 ha en DAS 700 000 ha en Attribution Individuelle
Superficie Moyenne	1 140 ha Autogestion 250 ha Coopératives	830 ha en DAS

Source : M. Côte in J C. Brulé et J. Fontaine (1990, a p.235)

Á Salah Bouchaour, l'application de l'opération de restructuration du secteur public en 1981 a abouti à la création de 6 DAS dont l'origine des parcelles est diversifiée (CG, CAPAM, CAPRA). (Tableau 5)

Tableau n°5: Répartition des DAS selon la taille, le nombre de blocs, et l'origine des terres. Commune de Salah Bouchaour; 1986.

DAS	Superficie agricole totale cadastrée (ha)	Origine des parcelles	Nbre de Blocs composant l'exploitation
Sahki	284	CG Sahki	3
		CAPAM Smali	1
		CAPRA Boukadoum	1
		CAPRA Belkahla	1
Smaïli	322	CAPAM Smaïli	6
		CG Sahki	2
		CAPRA Belkahla	1
		CAPAM Bennacer	1
Zaghdoudi	442	CG Sahki	13
		CAPAM Smaïli	15
		CAPRA Zaghdoudi	3
		CAPRA Sayoud	1
Bennacer	119	CAPAM Bennacer	5
		CAPAM Smaïli	1
		CAPRA Raki	2
Khochmane	444	CG Sahki	1
		CAPRA Nasser	2
		CAPRA Khochmane	2
		Terres des communes avoisinantes	2
Boukadoum	581	CAPRA Chekat	3
		CAPRA Toufouti	1
		CAPRA Nasser	1
		CAPAM Boukadoum	5

Source: réalisé par Hayette NEMOUCHI, sur la base des plans parcellaires de Salah Bouchaour; Cadastre général de la wilaya de Skikda.

2. Pratiques foncières dans l'Algérie libérale

Dès 1980, l'État remet en cause la doctrine qui fondait la politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine, à savoir : la nationalisation des terres agricoles, la municipalisation des sols et le monopole public de la production de logements. Les opérations de rétrocession à leurs anciens propriétaires des terrains à bâtir et des terres agricoles semblent maintenant possibles, sauf que la procédure de reconnaissance du droit de propriété prend des formes complexes. Le flou qui caractérise les statuts du foncier en Algérie (superposition de titres de propriété pour une même parcelle) est à l'origine de cette complexité. D'autant plus que les terres concernées sont souvent le site de nombreuses occupations illégales (des zones de bidonville). L'État se trouve donc confronté à deux problèmes :

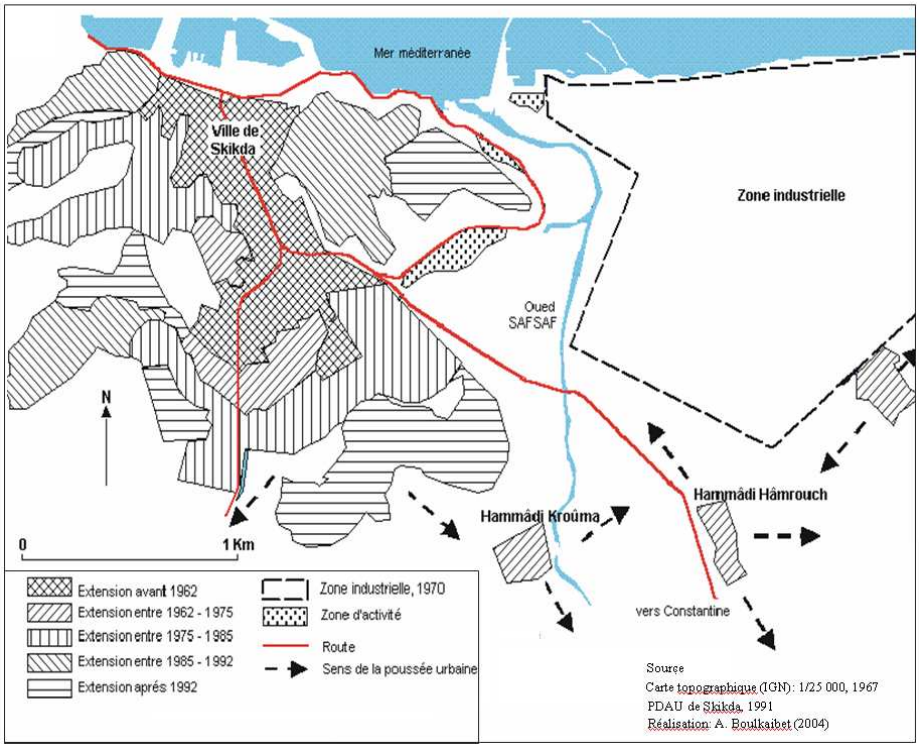
* des terres avec des statuts juridiques confus qui nécessitent d'être clarifiés ;

* une population qui occupe illégalement des terrains et demande à être relogée ou reconnue légalement comme propriétaire des terrains occupés.

- ***L'espace urbain***

Á partir de 1981, à cause de la chute des recettes des hydrocarbures, l'État algérien, faute de moyens financiers, se trouve incapable de faire face aux besoins de la population en matière de logements. Le nouveau contexte politique est caractérisé par un désengagement total de l'État du secteur immobilier et une libération à la fois du marché foncier et de la promotion immobilière. Concernant le foncier, des agences foncières locales ont été créées avec pour mission la gestion des transactions foncières et l'apport d'un soutien technique aux municipalités. Mais le rôle de ces agences est resté très limité, car les assemblées populaires communales conservent toujours leur pouvoir de décision. En 1989, la Constitution reconnaît et garantit le droit de propriété, droit qui a été formalisé par la loi 90-25 portant orientation foncière et la loi sur la gestion du domaine public (90-30). Cette reconnaissance du droit de propriété a largement contribué à accélérer le phénomène de l'urbanisation dans la mesure où le droit de construire est formulé en fonction de la légalité de la propriété : lorsqu'on est propriétaire de son terrain, on dispose de la totale liberté de le construire. L'espace urbain de Skikda s'étend rapidement (carte n°3).

CARTE N°3 Evolution de l'espace urbain de la ville de Skikda depuis 1962



La superficie de la ville est passée de 235 ha en 1962 à plus de 1 117 ha en 1995 (selon les chiffres avancés par le Plan Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme, PDAU). En moyenne la ville a besoin de 30 ha chaque année pour son extension.

- ***L'espace rural***

Les années 1980 et 1990 correspondent à une période de réhabilitation qui vise essentiellement le secteur privé. L'origine de ce contexte réside dans le désengagement volontariste de l'État et la pression de la société civile. On a donc promulgué deux nouvelles lois agraires : il s'agit de l'Accession à la propriété foncière agricole d'une part et du démembrement des domaines agricoles socialistes (créés en 1980) en exploitations agricoles collectives (EAC) et Exploitation Agricoles Individuelles (EAI) dans le cadre de la loi 87/19, d'autre part.

Le projet portant sur l'accession à la propriété foncière agricole avait pour but de dynamiser le secteur privé. C'est une procédure qui met à la disposition des agriculteurs les terres de l'État (essentiellement les terres du domaine communal) sous condition de leur mise en valeur. En revanche la création des petites exploitations gérées par des collectifs réduits de travailleurs (la loi 87/19) semble être ambiguë. En effet l'État autorise les attributaires à vendre les moyens de production à l'exception de la terre elle-même. On a donc « *délivré aux coopérateurs en indivision des titres d'attribution, mais sans que les terres soient reconnues juridiquement transmissibles et cessibles* » (Brûlé, 2004, p 22). Cette loi a généré chez les agriculteurs des comportements d'anticipation à une éventuelle privatisation, ils ont divisé les terres collectives pour les exploiter d'une manière individuelle.

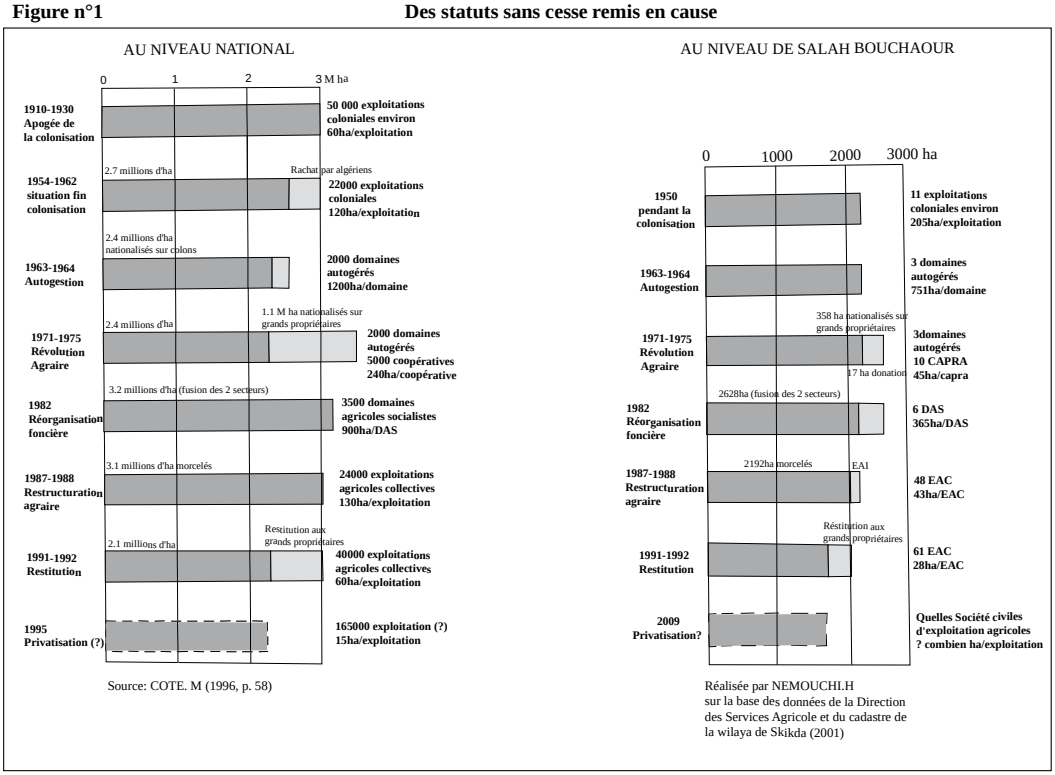
En 1992, l'État algérien n'arrive toujours pas à trancher, entre la privatisation ou le maintien de la propriété étatique de ses biens fonciers. Deux risques sont à prendre en considération :

- mettre la terre sur le marché libre et voir les citadins, grâce à leur capacité financière, s'accaparer une part très importante des terres agricoles pour des fins spéculatives non agricoles. Il y aurait donc une marginalisation des agriculteurs et un accroissement de la crise alimentaire ;

- encourager la démarche des agriculteurs qui exigent des titres d'attribution définitifs. Les terres deviennent alors librement cessibles et les agriculteurs peuvent être tentés par la revente de leur bien foncier, car la plus value potentielle est énorme, vu la pression urbaine sur les terres agricoles.

Après 1986, l'assiette foncière de la commune de Salah Bouchaour représente une des situations les plus complexes : une pluralité des régimes fonciers et des modes d'exploitation ; un morcellement important des terres agricoles tous secteurs confondus ; une imbrication des parcelles de statut juridique différent et une miniaturisation accentuée des exploitations agricoles (75 % des exploitations ont une taille inférieure à 5 ha). C'est exactement ce que Marc Côte (1996) a annoncé dans ses prévisions concernant l'évolution des structures foncières dans l'Algérie indépendante (Figure n°1). Ceci s'applique éventuellement au cas de Salah Bouchaour.

Figure n°1 **Des statuts sans cesse remis en cause**



Source: COTE. M (1996, p. 58)

Réalisée par NEMOUCHI.H sur la base des données de la Direction des Services Agricole et du cadastre de la wilaya de Skikda (2001)

III – Stratégies foncières et espaces produits

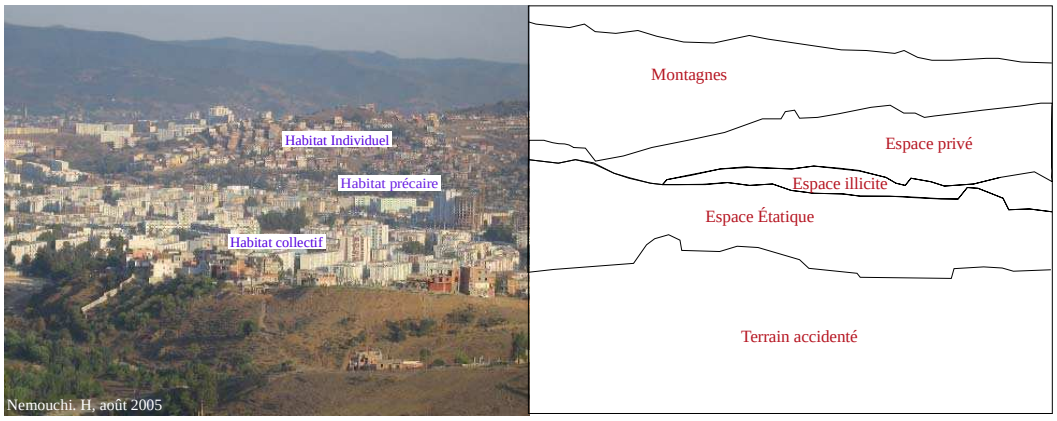
Lorsqu'il s'agit de définir les modes d'accès à la terre au sein d'une société donnée, il faut prendre en compte les catégories de représentations à partir desquelles on identifie l'espace concerné et les individus ayant des visées sur cet espace.

Entreprendre la réflexion par rapport aux modes d'accès à la terre (et pas seulement aux modes d'accès à la propriété) offre à cet article un champ d'investigation plus large et plus pertinent. Les jeux d'acteurs autour du foncier seront plus visibles et certaines situations plus explicites (spéculation, ventes illicites, conflits d'usages…). Ceci dit, le foncier n'est pas caractérisé uniquement par son statut. On distingue aussi son usage, sa valeur économique, sociale et environnementale. Ce sont des caractéristiques qui se renouvellent en permanence en fonction des évolutions impulsées par les différents acteurs dans les différents espaces.

- ***L'espace urbain***

L'hétérogénéité structurale du tissu urbain caractérise la ville de Skikda : habitat collectif dans les plaines, zones de bidonvilles sur les piémonts, habitat individuel sur les versants des collines (photo 1). La juxtaposition de ces trois espaces traduit trois logiques spatiales différentes : étatique, illicite, privée.

Photographie 1 : Une structure urbaine hétérogène qui correspond à une disposition de trois types d'unités spatiales différentes: étatiques, illicites et privées



L'espace public (étatique) est géré par les services des domaines. Étant donné que l'État n'est plus en mesure de prendre en charge la production de logements, il a confié cette mission à d'autres organismes : l'Entreprise algérienne de Promotion du Logement Familial (EPLF), l'Office Public de Gestion Immobilière (OPGI) et les promoteurs privés. Ces derniers achètent des terres domaniales pour réaliser des programmes d'habitats collectifs destinés essentiellement à la location. Les prix des terres vendues par les domaines à ces organismes (OPGI, EPLF, promoteurs privés…) sont fixés par la loi de l'offre et de la demande (tableau 6). Ils diffèrent d'un endroit à l'autre (entre le centre ville et les zones périphériques…).

Tableau 6 : Les prix du mètre carré dans la ville de Skikda (en Dinar algérien)

Année	**2001 - 2004**
Zone à haute valeur urbaine*	8 000 DA
Centre ville	1 500 - 6 000 DA
Zone périphérique	500 - 2 000 DA

Source : Direction des domaines de la willaya de Skikda

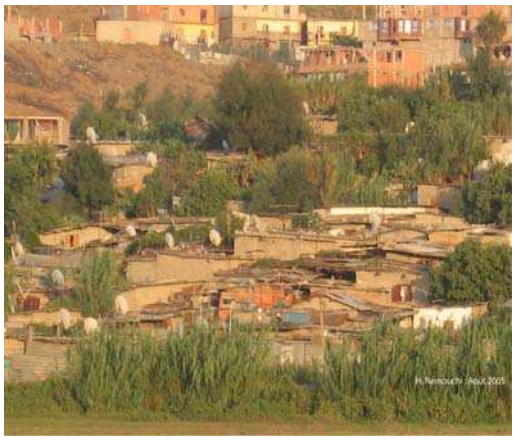
**Ce sont des terrains situés au centre ville et précisément dans des quartiers commerciaux ou bordant les voies principales de la ville.*

La difficulté pour la population pauvre d'obtenir un lot de terrain et un permis de construire a conduit, d'une manière très significative, au développement de certaines pratiques illégales qui se voient dans les habitations informelles. Les terres occupées relèvent souvent du domaine public. C'est un moyen de mettre l'État devant le fait accompli et d'affronter sa politique gestionnaire considérée comme incapable de faire face aux besoins de la population locale.

Le bidonville de Boulkeroua (photos 2 et 3) est situé dans la périphérie Ouest de la ville de Skikda. Il s'étend sur une superficie de 17 ha et abrite 1 744 ménages. Le site est complètement démuni d'équipements, d'infrastructures routières, de réseaux techniques (eau, gaz, électricité…) et surtout d'hygiène. La population qui le compose est majoritairement originaire des zones rurales avoisinantes, suite à un grand mouvement d'exode rural vers la ville pour des raisons d'emploi. Elle occupe les lieux depuis plus de dix ans. Les tensions sociales à l'intérieur du bidonville sont préoccupantes. Le bidonville de Boulkeroua est l'un des sites où la délinquance est particulièrement forte.

Photos 2 et 3 : Le bidonville de Boulkeroua :

le site est complètement démuni d'hygiène de vie.



H. Nemouci, août 2005

H. Nemouchi, août 2005

Spatialement le bidonville de Boulkeroua est mal intégré dans le tissu urbain et n'obéit à aucune mesure urbanistique légale. C'est un espace qui peut évoluer selon deux scénarios différents :

* améliorer les conditions de vie du bidonville en le rasant et en le remplaçant par des structures urbaines planifiées, tout en gardant la propriété publique des terres ;

* légaliser l'occupation du sol pour la population de ce bidonville en attribuant des titres de propriété privée des terres sur lesquelles les habitants auront la permission de construire à titre privé.

Cela dépendra de la manière dont le foncier sera géré et de l'espace qu'on veut produire à travers telle ou telle politique foncière (décision de centraliser ou de libérer le marché foncier).

Concernant l'espace privé, il illustre concrètement les manques de la planification et de l'aménagement urbain dans la ville (photos 4 et 5). Composé de maisons individuelles, cet espace privé est construit d'une manière anarchique. Sa réalisation est sans aucune conception d'ensemble. La disposition des habitations est sans logique ou cohérence urbaine, conséquence de l'attribution arbitraire voire opportuniste des lots de terrain. L'acquisition du foncier urbain dans cet espace a souvent des origines différentes : régularisation au profit d'un ex-occupant illégal, vente d'un héritage familial, cession d'un terrain communal, vente par l'intermédiaire d'une promotion immobilière ou même une revente de particulier à particulier… etc. Ces différentes manières d'appropriation produisent un parcellaire hétérogène du fait de l'inégale superficie des îlots ainsi que du prix du mètre carré[2], sans oublier le mélange de différentes classes sociales auxquelles appartiennent les occupants des espaces concernés. La diversité des voies d'offre du foncier suscite la diversité sociale des acquéreurs.

Photos 4 et 5 : Habitat individuel.

H. Nemouchi Août 2005

H. Nemouchi Août 2005

- ***L'espace rural***

Cette partie de l'article s'appuie sur les informations recueillies lors d'un travail de terrain (mars-avril-mai 2006), mené dans le cadre de la réalisation d'une thèse de doctorat des universités au CRESO[3] à l'Université de Caen (Nemouchi, 2009). L'objectif était d'abord l'identification de l'ensemble des acteurs qui agissent sur le foncier agricole (déterminer les différents types de propriétés : privées, publiques, etc.), ensuite la définition de leurs modes d'exploitation et de gestion du bien foncier (faire-valoir direct ou indirect, mode successoral dans les systèmes d'héritages, etc.) pour arriver enfin à établir un inventaire des divers problèmes qui touchent le foncier agricole à travers les pratiques sociales entreprises.

L'espace d'enquête a été délimité en suivant une logique qui permet de représenter à la fois une diversité juridique de la propriété (privée, publique, privé de l'État), une diversité spatiale topographiquement parlant (vallée, versant, colline) et enfin une diversité de pratiques culturales (céréaliculture, maraîchage, arboriculture, jachère…). L'enquête a porté sur 153 exploitations (tous secteurs confondus).

La diversité des statuts juridiques de la terre nous a permis de recenser une grande diversité des problèmes fonciers. Nous prenons ici l'exemple de deux secteurs : *le privé et le privé de l'État.* Ces secteurs détiennent les terres les plus fertiles de la commune et emploient le plus grand nombre de main d'œuvre. Les enjeux de rapports à la terre sont donc pertinents au niveau de ces deux secteurs.

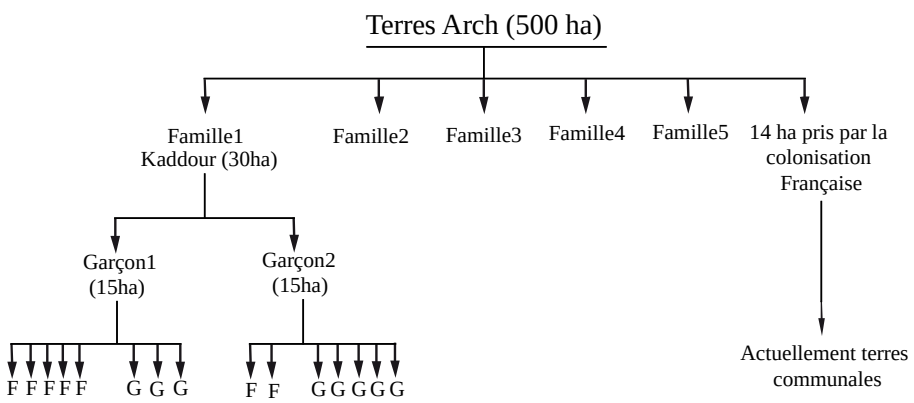
a] Le secteur privé

La propriété privée reste nettement dominante dans la commune de Salah Bouchaour. Elle représente 45 % du nombre total des exploitations agricoles déclarées de la commune et s'étend sur 2 897 ha, soit 36 % de la Surface Agricole Utile (Selon la Direction des Services Agricoles de la wilaya de Skikda, la SAU de Salah Bouchaour est estimé en 2003 à 7 900 ha). On y cultive essentiellement des cultures annuelles avec une prédominance de la céréaliculture et du maraichage. Son mode d'usage varie entre le système de location et d'association, mais toutes ces terres sont exploitées dans l'indivision. Chaque membre de la famille héritière exploite une parcelle sans en être officiellement le propriétaire. Cette situation dure depuis deux ou trois générations. Le maintien de l'indivision a pour cause l'absence d'un acte de propriété écrit pour réaliser le partage officiel entre les héritiers. Le partage est donc verbal. Comme la famille algérienne est nombreuse

la conséquence est un partage successoral multiple (schéma 2). Le parcellaire ainsi produit est caractérisé par une miniaturisation assez poussée (la superficie des parcelles issues du partage et cultivées par les héritiers est inférieure à 1 ha). Ces terres sont économiquement non viables. Elles assurent de moins en moins les besoins quotidiens de la famille. Cette situation pousse la majorité des propriétaires à cumuler d'autres parcelles de statut juridique différent (privé, communal, location, attribution dans le domaine privé de l'État). Les familles exercent aussi d'autres activités à côté de celle de l'agriculture. Les membres actifs de la famille sont salariés dans le tertiaire ou le travail indépendant (comme le commerce, la maçonnerie ou encore les entreprises de transport…).

Schéma n°2

L'héritage de la famille Kaddour sous l'effet du partage successoral



F: fille
G: garçon

Réalisé par: Hayette NEMOUCHI d'après l'enquête de terrain effectuée en mars/avril 2006

b] Le secteur privé de l'État

Les terres de ce secteur sont propriété de l'État. Elles sont organisées en Exploitations Agricoles Collectives (EAC), Exploitations Agricoles Individuelles (EAI) et Attribution Individuelles (AI). Ces formes d'exploitations ont été créées en 1987 dans le cadre de la loi 87 /19 qui a décidé le partage des domaines agricoles socialistes. Les attributaires ont un simple droit de jouissance avec l'obligation de préserver la vocation agricole des terres attribuées. Ce secteur représente 55 % du nombre total des exploitations agricoles déclarées de la commune de Salah Bouchaour. Il s'étale sur 3 318 ha soit sur 42 % de la SAU de la commune en question. Les cultures dominantes dans ce secteur sont l'arboriculture et le maraîchage.

Concernant les EAC, le collectif qui bénéficie de ces exploitations (souvent supérieur à quatre exploitants agricoles) est obligé de maintenir l'indivision. Or l'enquête révèle une autre réalité : les EAC sont illégalement partagées, louées et parfois même vendues. Dans le cadre de la location, l'organisation est très particulière. Chaque membre du collectif (les attributaires des EAC) loue sa

quote-part à des agriculteurs sans terre ou à des commerçants convertis dans l'agriculture, chez lesquels ils travaillent comme ouvriers agricoles journaliers. Il arrive que le locataire soit un membre de la même EAC. La durée du bail est souvent très courte, au maximum deux ans. Généralement on loue sa quote-part pour une saison pendant laquelle le locataire pratique des cultures maraîchères, parfois imposées par l'attributaire. Ce dernier récupère sa quote-part la saison suivante pour y cultiver une culture annuelle (des céréales par exemple). Cette manière de mettre en valeur les EAC développe dans la région une spéculation culturale sans précédent. Les exploitants préfèrent mettre en place des cultures qui ne demandent pas beaucoup de dépenses mais rapportent assez.

Dans le domaine privé de l'État, certaines AI relèvent du domaine communal. L'accès à ce bien foncier a été instauré en 1966 dans le cadre de la loi de la mise en valeur des terres communales, contre une redevance pour les droits d'exploitation au profit de la commune. Les bénéficiaires possèdent un arrêté d'attribution délivré par la direction des Services Agricoles. C'est une propriété étatique exploitée à titre privé. Les lots de terrain sont souvent limitrophes des terres *melk* (privées) dont les propriétaires envisagent souvent l'agrandissement du domaine familial. La mise en valeur des terres communales est une option pour réaliser cet objectif. Les limites de la propriété *melk* sont donc souvent déplacées par rapport à leur emplacement réel, par le biais du défrichement. Cette opération est souvent non déclarée. Un nombre important d'agriculteurs exploitent les terres communales sans avoir un titre d'attribution d'un droit d'exploitation. Aucune redevance n'est payée à la commune et aucun contrôle officiel n'est effectué. Ces terres sont aussi louées et même vendues comme des propriétés privées. Il suffit d'avoir une attestation rédigée par un agent de la mairie et confirmée par deux témoins, pour pouvoir réaliser la transaction. Les bénéficiaires s'approprient les parcelles sans avoir un titre de propriété officiel et spéculent sur la valeur de ces biens communaux. Quel est le rôle de l'administration dans ce cas de figure ? Joue-t-elle le rôle de gestionnaire, de contrôleur ou de tuteur ? À première vue, l'État marque une certaine absence dans ce genre de situations.

Conclusion

La question foncière a toujours été une question sensible sur laquelle peuvent intervenir les politiques publiques. Aujourd'hui les interrogations portées sur le foncier renvoient à des dimensions politiques, à la fois économiques, de citoyenneté, de production et d'équité.

En Algérie, le foncier constitue l'un des dossiers les plus lourds et les plus complexes. L'enchevêtrement des législations, l'ouverture des dispositifs de prise en charge à de multiples appétits et la multiplicité des acteurs concernés donnent une situation des plus confuses. Le contrôle des droits d'accès à la terre et la maîtrise foncière n'ont pas toujours été intégrés dans une politique de développement bien définie. Cette situation a eu pour conséquences : la spéculation foncière, les détournements d'usage des sols et les abus de pouvoirs, l'extension du clientélisme, l'incompatibilité entre les espaces conçus et les espaces vécus et les inégalités sociales.

La terre devient un facteur de production marchand et un outil de spéculation. Un processus développé, essentiellement, dans l'informel. Beaucoup d'acteurs sont impliqués : les propriétaires privés, les exploitants du domaine privé de l'État, les exploitants des terres communales, les locataires et les agents des différents services administratifs.

En Algérie, la préservation des terres agricoles contre l'extension urbaine est une politique difficile à conduire. Selon un bilan établi en 1995 par le ministère de l'Agriculture, 200 000 ha ont été affectés aux programmes d'urbanisation dans cette même année. La confrontation entre les textes juridiques relève une contradiction entre les lois ; celles qui proclament la préservation des terres agricoles du phénomène de l'urbanisme et celles qui autorisent l'urbanisation sous prétexte de l'utilité publique. Un tel dysfonctionnement de l'outil institutionnel aura comme conséquences : des actions informelles de l'utilisation de l'espace, certains abus de droits, une urbanisation anarchique et donc un espace détourné complètement de sa propre fonction (agricole).

Dans l'Algérie rurale, les réformes ne peuvent avoir de sens que dans la mesure où l'ensemble des composantes du milieu environnant sont équilibrées. Cette recommandation peut éviter certains problèmes tel que l'abandon de la terre, son détournement à des fins autres qu'agricoles, la faiblesse de l'investissement et la sous-location. Ces situations compliquées sont dues essentiellement à l'absence de liens forts codifiés entre l'homme et la terre. Il est donc recommandé de se concerter avec les agriculteurs avant de prendre n'importe quelle mesure. La population agricole doit participer, à tous les niveaux, à la définition des orientations, à la prise de décisions et à l'action.

Il faut dire que les actions sur le foncier n'émanent pas toutes du local, les échelles régionales et nationales interviennent également, mais, selon des emboîtements variables d'une procédure à l'autre. Les cartes étant aujourd'hui remises à plat en Algérie, la crise liée au foncier « *Peut déboucher sur l'élaboration d'un nouveau projet de société, qui parte des populations telles qu'elles sont, qui prenne en compte les spécificités fondant l'épaisseur algérienne, qui valorise le travail des hommes, le savoir-faire local, les potentialités humaines. Il y a là les fondements d'un renouveau du pays.* » (Côte M, 1996, p 242).

Références

ANAT (Agence Nationale d'Aménagement du Territoire) (Alger). (1998). *SNAT 2000 : orientations et actions prioritaires*. Alger : ANAT.

Bedrani S., Bouaita A. (2003). Le foncier agricole périurbain en Algérie. In Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée.* Paris : Karthala-CIHEAM, p. 195-211.

Bendjelid A., Brulé J.-C. (2004). *Aménageurs et aménagés en Algérie*. Paris : l'Harmattan.

Brulé J.-C. (2004). De la construction du territoire aux territoires en question. In Bendjelid A., Brûlé J.-C. *Aménageurs et aménagés en Algérie*. Paris : l'Harmattan, p. 15-29.

Brulé J.-C., Fontaine J. (eds), **(1990).** *L'Algérie : volontarisme étatique et aménagement du territoire*, Alger, O.P.U.

Côte M. (1996). *L'Algérie espace et société.* Paris : Masson-Armand Colin. 253 p.

Croix N. (1998). La terre entre terroir et territoire. Mutations foncières et organisations des campagnes armoricaines méridionales (1968-1998). *Ruralia*, n°3. http://ruralia.revues.org/document70.html

Direction de l'Urbanisme et de la Construction (Algérie). (2001). Plan directeur d'aménagement urbain intercommunal de la ville de Skikda.

Hassini N. et *al.* (2001). La ville de Skikda : le problème de l'extension urbaine et le développement futur de la ville. Mémoire de fin d'études : Université de Constantine.

Nemouchi H. (2004). La question du foncier agricole en Algérie, exemple de la commune de Salah Bouchaour (nord-est algérien). Mémoire de DEA : Université de Caen.

Nemouchi H. (2009). La question du foncier agricole en Algérie : pratiques foncières/pratiques sociales. Le cas de Salah Bouchaour (nord-est algérien). Thèse de Doctorat : Université de Caen.

Notes

[1] Wilaya : c'est l'équivalent du département en France

[2] Confirmé par un responsable à la Direction de la conservation foncière de la wilaya de Skikda lors d'un entretien effectué en Août 2005.

[3] Centre de Recherche sur les Espaces et les Sociétés