

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

BADJI MOKHTAR-ANNABA UNIVERSITY
UNIVERSITÉ BADJI MOKHTAR-ANNABA



جامعة باجي مختار - عنابة

Faculté des Sciences de la Terre
Département d'Aménagement

Thèse

Présentée en vue de l'obtention du diplôme de
DOCTORAT EN SCIENCES

Option - Urbanisme

**Le pilotage de l'offre foncière
économique en Algérie
Cas de Annaba.**

Soutenue le 08 Décembre 2019 par :

Laâla BOULBIR
(Architecte d'Etat, Magister en urbanisme)

Dirigée par :

Kaddour BOUKHEMIS
Professeur - Université Badji Mokhtar - Annaba

Devant le jury :

Président : Anissa BOUKHEMIS

Examineur : Djamel ALKAMA

Examineur : Kamel ALLIOUCH-KERBOUA

Examineur : Belgacem DIB

Examineur : Zinedine GUINADEZ

Pr. Université Badji Mokhtar - Annaba

Pr. Université 8 Mai 1945 – Guelma

Pr. Université Badji Mokhtar - Annaba

Pr. Institut d'Architecture – Université Batna 1

MCA. Université Salah Boubnider- Constantine 3

Année universitaire 2018-2019

Dédicaces

Je dédie ce travail à chacun des membres de ma petite famille, particulièrement ma femme Lynda et mes filles Imène, Inès, Chiraz et Asma, lesquelles avaient été privées de tant de temps et de loisirs, rien que pour que je puisse me consacrer à mon long et épineux chantier de Thèse.

Je dédie également ce travail à mes chers parents, particulièrement mon défunt père, ainsi qu'à tous les membres de ma famille, sans oublier, les amis et tous ceux qui m'ont aidés de près ou de loin.

Remerciements

J'aimerais remercier en premier lieu mon directeur de thèse ; le Professeur Kaddour BOUKHEMIS, pour avoir accepté de diriger ce travail et surtout de m'avoir fait confiance en me rendant autonome et ami tout le long de ce long parcours. Ses nombreuses lectures et surtout la relecture finale m'ont été d'un grand secours pour compresser et structurer mon travail et assurer l'ordre et l'enchaînement des idées. Mes remerciements vont aussi à Madame Anissa BOUKHEMIS pour ses précieux conseils et ses nombreuses lectures.

Je tiens également à remercier l'ensemble des cadres de l'entreprise URBAN-Annaba, les fonctionnaires des administrations (DUC, DLEP, Wilaya de Annaba..), surtout messieurs Rezghi ; Zine, Samir Abdelaziz et Akila Freikh, pour m'avoir ouvert l'accès aux différents documents et surtout aux procès-verbaux du CALPI, sans lesquels l'analyse empirique n'aurait pas été possible.

Je ne remerciais pas assez ceux qui ont bien voulu accepter de me donner de leurs précieux temps et de m'accorder des entretiens longs et passionnants, ces récits révèlent derrière les faits historiques souvent muets, des stratagèmes, des ressources, des enjeux de pouvoirs et des représentations. Qu'ils soient tous ici vivement remerciés.

Résumé

La promotion de l'investissement privé en Algérie s'est confrontée dès ses débuts (1993) à une crise foncière profonde et récurrente que rien ne justifie a priori, si ce n'est l'attitude confuse et incertaine des bailleurs fonciers à l'égard d'un libéralisme rampant. Les édiles peinent à mettre en produit un foncier économique conséquent et adapté aux attentes des investisseurs, lesquels crient à une gestion *pénurique* une « chasse gardée » du foncier économique. Le cortège des réformes et contre-réformes foncières se défile à un rythme inquiétant et se décline par un empilement des règles et des institutions qui brouillent le jeu foncier. Loin de rééquilibrer les pouvoirs et d'induire une transparence de la gestion foncière, la transition perpétue, sous différentes formes, des dispositifs techniques et juridiques qui peinent à se substituer au dispositif politique d'allocation du foncier public.

La littérature grise voit dans ces situations récurrentes d'asymétrie, de clientélisme et de blocage, de simples dysfonctionnements pragmatiques, liés à des problèmes d'information et de communication, sinon de résistance de l'administration jacobine au processus de modernisation de l'action publique foncière. Pourtant, la difficulté d'unification et de stabilisation des interfaces juridiques, préfigure des enjeux de pouvoirs et une réelle inertie au changement de l'Etat néo-patrimonial.

L'objet de la présente thèse est la caractérisation du « système » postsocialiste de pilotage et de régulation de l'OFE (1990), au prisme d'une approche qualitative (E. LE MEUR, 2002) qui s'appuie sur le « jeu foncier » comme outil de déconstruction de la trajectoire foncière du territoire Annabi et son ajustement. L'objectif est d'appréhender au-delà des décalages et des informalités généralisées, les processus réfléchis de recentrage et de dédoublement qui affectent l'action publique foncière, et révèlent au-delà des situations de dualisation et de polycéphalie du pouvoir foncier enjeux de pouvoirs qui entravent sa modernisation et sa gouvernance.

Mots clés : offre foncier économique, investissement, territoire, régulation, crise, trajectoire. Annaba

ملخص

تواجه ترقية الاستثمار الخاص في الجزائر منذ بداياتها (1993) أزمة عقارية عميقة و متكررة، لا تبرير لها سوى تلك النزعة التشفية للمولين. حيث باتت السلطات العمومية عاجزة على عرض عقار اقتصادي بالقدر الكافي و الملائم على مستوى الأقاليم المنسحبة رغم الرهانات التي تواجهها. أما المستثمرين، فمن جانبهم، أصبحوا يستنكرون هذا التسيير الذي يمتاز بالندرة و تسود عليه ثقافة الصيد المحروس.

يتوالى ركب الإصلاحات و الإصلاحات المضادة العقارية تباعا ، حسب وتيرة مريبة، محدثة بذلك تكديسا في القواعد و المؤسسات دون الإرساء على سياسة عقارية حقيقية. فالمرحلة الانتقالية المتواصلة باتت عاجزة على تعويض الآليات السياسية بالآليات تقنية أو قانونية.

ان الأدبيات الموالية لخطاب السلطة ترى في هذه الأوضاع المتأزمة و المنسدة مجردا اختلالات براقماتية تتعلق بعدم توفر المعلومات و التواصل بين الإدارة و المستثمرين، أو بمقاومة الإدارة و الروتينيات البيروقراطية. مع ذلك فإن المقاومة العنيدة و المتعددة الأشكال للآليات التنظيمية و الإدارية في وجه محاولات التحديث و الإصلاح للسياسة العمومية العقارية، وكذا صعوبة توحيدها و استقرارها، يضيف نوع من الشكوك حول احتمال و جود ارهاصات و رهانات سلطوية ، تقاوم التغيير و تحول دون تحقيقه.

ان موضوع هذه الأطروحة هو توصيف نظام تسيير و ضبط العرض العقاري الاقتصادي الذي تم ارساؤه من بداية الإصلاحات (1990) من خلال مقاربة نوعية و متعددة الأبعاد ، تتركز أساسا على منهج " اللعبة العقارية" اللا متكافئة والمتكررة و ذلك بغرض تفكيك المسار العقاري لإقليم عنابة و كذا كفيات ضبطه. ان الهدف من وراء ذلك و بعيدا عن الإخفاقات و المخرجات المنبثقة عنها، هو ادراك و استقراء السيرورات و الرهانات العميقة التي تختلج الفعل العمومي العقاري وتعوق تحديثه و تغييره.

كلمات مفتاحية : عرض العقار الاقتصادي ، الاستثمار، الإقليم ، الضبط ، الأزمة، المسار، عنابة

Abstract

System of pilotage of the economic land supply in Algeria

«to the hybrid regulation»

The Case study of Annaba.

The private investment initiated in Algeria through the liberalization process (1993) was confronted at its beginning (1993) to the deep and recursive land crisis, which declined by a gearing down of rules and institutions. The authorities were unable to putting in product a consequent and adapted land supply.

The purpose of this thesis is to characterize the "system" control and regulation of LES sets up in Algeria since 1990, and intends to deconstruct two axes, one normative and to identify the "rules game "and other cognitive and aims to understand and explain the motivations, references and issues of authority underlying the land public action. The approach, resolutely qualitative and plural, seeks to draw parallels between constructivist theories, complex and systemic as a unifying model.

The spatio-temporal perspective lets dissect, in their entirety and their changes, intervention and regulation modes are put in place since the first reforms and reveal the issues that underlie them. The voluntary historicist approach, globalizing and empirical, favors a plural confrontation between supply and demand sectors territories, international national, public to private, etc in multiple and regionalised paths that can represent the behavior of complex systems, to restore the main changes (emergences, bifurcations) affecting along the various cycles of evolution and verify their degree of correlation.

These multiple confrontations describe asymmetrical, repetitive land whose apprehension assesses beyond discrepancies and conflicts observed, the degrees of innovation and adaptability especially the steering system of public land supply to uncertainty related to its close and distant environment.

Key words: Economic land supply, investment, territory, regulation, crisis, trajectory, Annaba.

Table des matières

Dédicaces	
Remerciements	
Résumés	
Table des matières	I à VIII
Avant-Propos	01
Introduction générale	03
Transition incertaine et dés-objectivation de l'Etat postsocialiste	04
Frénésie juridique et marasme foncier des investisseurs privés	07
Réformes foncières incertaines et mode de régulation ambigu	11
Modernisation de la gestion publique du foncier et place des territoires	13
La problématique	15
Vers une approche qualitative et plurielle	20
Une méthode de confrontation dynamique et historicisée	20
Les hypothèses de recherche	21
Les outils conceptuels et méthodologiques	22
Les grilles de lectures	23
Les temporalités	23
La présentation du terrain d'étude	24
Le plan de la thèse et démarche méthodologique	25
Les Outils méthodologiques	26
PREMIERE PARTIE	
Les concepts théoriques et méthodologiques :	28
« <i>Le quadriptyque : foncier, acteur, action et territoire :</i>	
<i>pour construire un système d'intelligibilité</i> »	
Introduction de la première partie	29
Chapitre Premier :	
Eléments de définition des concepts théoriques et méthodologiques	
« <i>les dimensions, idéale, stratégique, interactionnelle, cognitive</i> »	
Introduction	31
1. Le concept foncier	32
1.1. Le foncier comme substantif qualificatif des rapports sociaux	32
1.2. Les régimes foncier et domanial	35
1.3. La pertinence méthodologique du jeu foncier	38
1.4. Les formes d'appropriation et de contrôle des ressources	39
1.5. Enjeux fonciers et politiques foncières	45
1.6. Les modes de pilotage et de régulation : aspects normatifs et opératoires	48
1.7. Positionnement	49
2. Le concept d'acteur	51
2.1. L'acteur et la sociologie constructiviste	51
2.2. L'acteur et ses rapports à la nature, à l'histoire et à l'autre	54
2.3. L'acteur dans les différents courants de pensées :	58
2.4. Les extensions attributives d'un concept	62
2.5. Quel positionnement	65
3. La notion d'action	67
3.1. Eléments de définition	67
3.2. L'action sociale et la théorie du choix rationnel	69
3.3. L'action complexe chez Edgar Morin et Jean Louis Le Moigne	74

3.4. L'action publique et la question du changement	75
3.5. Quel positionnement	81
4. Le concept territoire	83
4.1. Les approches disciplinaires de la notion de territoire	83
4.2. Les principales acceptions du Territoire	89
4.3. Territorialité et Territorialisation des interventions publiques	94
4.4. Positionnement : Le territoire comme un système complexe et dynamique	97
Conclusion	99

Chapitre Deuxième :

Les différents courants de pensées et principales théories

Introduction	101
1. Eléments de cadrage	101
1.1. Appréhension disciplinaire du champ foncier et de ses enjeux	101
1.2. Les différents courants de pensées et théories respectives	104
2. Les théories Marxistes et les rapports conflictuels	105
2.1. Le foncier dans les rapports sociaux de production	105
2.2. La dés-objectivation de l'Etat capitaliste et son dépérissement	107
2.3. L'impact du marxisme sur les récentes théories	108
3. Les théories institutionnaliste et néo-institutionnaliste	110
3.1. Le courant institutionnaliste	110
3.2. La théorie du droit de propriété et rapport à l'évolutionnisme	113
3.3. La théorie de l'agence et la sociologie des organisations	117
3.4. Les théories de l'individualisme méthodologique et de l'acteur stratégique	122
3.4. La théorie du jeu et la théorie des jeux évolutionnaires	123
4. Les théories de la complexité et de la systémique	125
4.1. La théorie de la complexité	125
4.2. La théorie des systèmes complexes dynamiques (SCD)	126
4.3. La théorie de la régulation	128
Conclusion	129

Chapitre Troisième :

Formalisation d'une démarche méthodologique hybride

Introduction	131
1. Vers une approche multidimensionnelle et qualitative	132
1.1. L'intérêt d'une approche multidimensionnelle et systémique	132
1.2. Quel emboitement des modes de régulation foncière à l'œuvre ?	134
2. Les éléments de base de la méthode	136
2.1. Eléments de cadrage	136
2.2. La méthode : une confrontation dynamique et historicisée	139
2.3. Approche systémique et contextualisation du jeu foncier	140
3. Les outils méthodologiques	141
3.1. Le système complexe et dynamique, sa trajectoire, et sa régulation	141
3.2. Les groupes stratégiques comme construits empiriques	143
3.3. Le jeu foncier : asymétrie et enjeux de pouvoirs	144
3.4. Les règles de jeu : élaboration, pluralité, effectivité et appropriation	145
3.5. Le champ foncier semi-autonome et l'arène de confrontation	146
4. La formalisation de la méthode	149
4.1. Hypothèses méthodologiques	149
4.2. La confrontation des actions sur un territoire et leur régulation	149

4.3. Le jeu foncier répétitif	153
4.4. L'ajustement de la trajectoire foncière du territoire Annabi	154
4.5. L'importance des études empiriques	156
Conclusion	157
Conclusion de la première partie	158

DEUXIEME PARTIE

L'offre foncière économique au niveau du territoire Annabi <i>« Prédominance d'une logique parcimonieuse »</i>	161
Introduction de la deuxième partie	162
Chapitre Quatrième : La Libéralisation économique et prolongement de la transition foncière en Algérie : <i>« processus de démultiplication des règles des institutions »</i>	
Introduction	166
1. La libéralisation foncière et développement des pays postsocialistes	164
1.1. Emergence de la question foncière contemporaine	164
1.2. La longue transition des pays du sud vers le capitalisme foncier	165
1.3. La situation foncière en Algérie : de la collectivisation à la libéralisation	168
2. Corpus juridique général régissant le foncier en Algérie	169
2.1. La mise en place d'un corpus juridique embryonnaire et inachevé	169
2.2. Le transfert arrangé de la loi d'orientation foncière 90-25	171
2.3. La Loi domaniale et allocation des terres publiques pour l'investissement	173
3. Evolution de la législation propre au foncier économique	176
3.1. La législation propre au foncier industriel	180
3.2. La situation du foncier touristique	181
3.3. La situation du foncier agricole	185
4. Emergence des acteurs fonciers locaux à Annaba	
4.1. La création des agences foncières locales à Annaba : quels statuts et missions	187
4. Emergence des acteurs fonciers locaux à Annaba	187
4.1. La création des agences foncières locales à Annaba : quels statuts et missions	187
4.2. Les autres acteurs fonciers évoluant à Annaba	192
4.3. Emergence d'un dispositif transitoire CALPI à compétence wilayale	194
4.4. Emergence de l'AWGRFU et remise en cause des agences foncières locales	195
4.5. Emergence de rapports conflictuels entre pouvoirs wilayal et sectoriel	196
Conclusion	198

Chapitre Cinquième :

Mutations urbaine et économique des territoires Annabi : Emergence d'une agglomération urbaine multi-vocationnelle »

Introduction	200
1. Un positionnement national et international faiblement capitalisé	201
1.1. Le poids de la crise économique	201
1.2. Les ressources et les stratégies de développement du territoire	202
1.3. Les données naturelles et morphologiques	204
1.4. Inadaptation des limites et du maillage au fonctionnement des territoires	206
1.5. Maillage routier, infrastructures lourdes et enjeux d'accessibilité	209
2. Processus de structuration et d'organisation du territoire Annabi	213
2.1. Les efforts du processus d'industrialisation du territoire Annabi	213
2.2. La crise économique des territoires et ses déclinaisons	215

2.3. Les logiques spéculatives à l'assaut des territoires Annabis	218
3. Mutations urbaine et économique des territoires Annabi	220
3.1. L'armature urbaine et ses transformations récentes	220
3.2. Processus spatiaux et émergence d'une typologie des territoires	224
3.3. Les tendances majeures observées	225
3.4. Mutations économiques et bazarisation de l'économie locale	226
4. Peuplement et pressions multiformes sur le territoire Annabi	229
4.1. Dynamique dégressive et polarisation différenciée du territoire wilayal	229
4.2. La relative concentration de la population Annabie	231
4.3. Les pressions démo-économiques et foncières sur les territoires Annabis	232
5. Les ambitions métropolitaines de Annaba	236
5.1. Un système d'administration imprégné du jacobinisme français	237
5.2. La Crise de gestion urbaine et réformes institutionnelles	239
5.3. Le retour de l'Etat volontariste et ses logiques restrictives et neutralistes	240
5.4. Les ambitions métropolitaines d'Annaba, entre instruments et pratiques	243
Conclusion	246

Chapitre Sixième :

Evolution de l'Offre foncière économique au niveau du territoire Annabi

Introduction	250
1. La politique nationale d'offre foncière économique et ses logiques de stock	251
1.1. Industrialisation et littoralisation des complexes industriels (1970-1990)	252
1.2. Les stocks fonciers hérités de la période de croissance (1970-80)	255
1.3. L'OFE sous forme d'espaces spécialement aménagés (ZI, ZAC, ZET)	257
1.4. L'OFE à Annaba avant la libéralisation foncière (1990)	258
2. Les potentialités foncières dégagées par les PDAU Annaba	263
2.1. Les outils d'urbanisme post 1990 et la lecture prospective	263
2.2. La création des ZI et ZAC par les PDAU révisés à partir de 2000 à Annaba	265
3. L'OFE publique dispensée à Annaba en période nonante	266
3.1. L'offre foncière économique dispensée à Annaba après 1990	266
3.2. L'offre foncière dispensée par les agences foncières locales à Annaba :	270
3.3. L'offre foncière économique dispensée par l'URBAN (ex-CADAT)	272
4. L'offre foncière économique dispensée à Annaba à partir de 2000	273
4.1. L'heure est aux bilans et enquêtes	273
4.2. La volonté de rationalisation de la gestion du patrimoine foncier de l'Etat	276
4.3. Les produits innovants et la nouvelle OFE post 2000	278
5. L'Offre foncière économique à partir de 2008	280
5.1. Le revirement de la politique foncière publique à partir de 2008	280
5.2. Le printemps arabe : quel ajustement à partir de 2011	282
5.3. L'Offre foncière économique déconcentrée à partir de 2015	283
6. La situation des friches urbaines et industrielles	284
6.1. Les friches urbaines issues de la liquidation des EPE et EPL	284
6.2. La situation des terrains militaires à Annaba	285
6.3. Les manifestations d'intérêt du Wali de Annaba	286
Conclusion	287
Conclusion de la deuxième partie	290

TROISIEME PARTIE	
La demande foncière et sa confrontation de l'offre publique	293
« Vers un décalage structurel »	
Introduction de la troisième partie	294
Chapitre Septième :	
Processus de codification de l'investissement et émergence de nouveaux investisseurs :	
« offensive libérale, pluralité affinitaire et résistance au changement »	
Introduction	295
1. La promotion de l'investissement ; approches et politiques	296
1.1. Le processus de codification de l'investissement et ses externalités	296
1.2. La politique de l'investissement en Algérie et les limites de ses approches.	300
1.3. Les limites des politiques de promotion de l'investissement en Algérie	302
2. Les flux d'IDE et climat d'affaires en Algérie	304
2.1. Importance et évolution des flux d'IDE au gré des règles et des conjonctures	304
2.2. L'environnement des affaires en Algérie	306
3. Revirement et incertitudes liées aux restrictions post 2008	308
3.1. Le dirigisme patriotique et le scepticisme des investisseurs nationaux	308
3.2. Relance économique, abstraction des territoires et absence de projet	310
3.3. La restructuration du secteur industriel et volonté de diversification	311
3.4. Le capitalisme familial algérien	313
4. La population des investisseurs : une coexistence générationnelle	314
4.1. Les investisseurs domestiques dans l'économie nationale	315
4.2. Les investisseurs domestiques évoluant au niveau du territoire Annabi	316
5. Origines des investisseurs et affinités culturelles à l'Algérie	317
5.1. L'entrée timide des investisseurs étrangers dans une chasse gardée	318
5.2. Les catégories d'investisseurs étrangers intéressées par l'Algérie	319
5.3. Stratégies des investisseurs étrangers et typologie des projets	320
Conclusion	321
Chapitre Huitième :	
Les projets d'investissement et leurs dimensions, sectorielle, territoriale et foncière.	
Introduction	324
1. Les différentes dimensions de la demande foncière économique	325
1.1. La dimension internationale des projets d'investissement	325
1.2. La posture rationnelle et stratégique de la demande économique	328
1.3. Les projets d'investissement et leurs attributs et représentations	329
2. Evaluation des projets déclarés auprès des APSI-ANDI (1993-2016)	331
2.1. Les projets d'investissement déclarés auprès de l'APSI (1993-2001)	331
2.2. Les projets d'investissement déclarés auprès de l'ANDI (2002-2016)	333
3. Les secteurs préférentiels des investisseurs privés	336
3.1. Les secteurs préférentiels des investisseurs étrangers	337
3.2. Les secteurs préférentiels des investisseurs domestiques	339
4. Les territoires préférentiels des investisseurs privés	341
4.1. Les territoires ciblés par les investisseurs étrangers	341
4.2. Les territoires ciblés par les investisseurs domestiques	342
5. La demande exprimée auprès du CALPI Annaba entre 2006-2008	342
5.1. Les projets déclarés auprès du CALPI Annaba	343
5.2. La dimension sectorielle et structure industrielle des projets retenus	345
5.3. Localisations ciblées par les investisseurs privés à l'échelle de la wilaya	346

5.4. Les représentations plurielles du territoire de la wilaya de Annaba	348
6. Evaluation du CALPIREF (2011-2014) : le constat d'échec	350
6.1. La demande foncière exprimée auprès du CALPIREF entre 2011-2014	350
6.2. Les secteurs ciblés et structure industrielle des projets retenus	351
6.3. Territoire national et localisations souhaités et retenues des projets industriels	352
6.4. Evolution de la demande foncière exprimée auprès des CALPIREF	353
6.5. Impact attendus des projets d'investissement retenus	354
Conclusion	355
Chapitre Neuvième :	
Confrontations, décalages, informalités et régularisation du fait accompli.	
Introduction	358
1. Une demande potentielle largement insatisfaite	359
1.1. Le long parcours de l'investisseur en Algérie	359
1.2. L'insatisfaction croissante des demandes foncières à l'échelle nationale	360
1.3. Les demandes foncières insatisfaites au niveau du CALPI Annaba	361
2. Les décalages entre l'offre et la demande foncière	363
2.1. La confrontation asymétrique des sphères : entre blocage et régulation	363
2.2. La persistance des logiques administratives et procédurières	367
2.3. La nature des décalages entre l'offre et la demande	369
3. Traitement bureaucratique des demandes d'investissement	374
3.1. Procédure et traitement administratif des dossiers	374
3.2. Les critères de sélection et règles d'éligibilité improvisés sur le tas	375
3.3. Les motifs de rejet des demandes	376
4. La rigidité des institutionnels face à la demande économique	377
4.1. La position des institutionnels face aux enjeux	377
4.2. L'organisation et fonctionnement des interfaces juridiques	378
4.3. Les dispositifs de contrôle de l'accès au foncier économique	379
5. Emergence de l'informalité et régularisation du fait accompli	384
5.1. Les stratégies réactives des investisseurs, démission ou contournement	384
5.2. Emergence d'un marché foncier non structuré	386
5.3. Contournement de la réglementation par l'informalité déguisée	388
5.4. La régularisation du fait accompli et enjeux de la planification urbaine	389
Conclusion	394
Conclusion de la troisième partie	398
QUATRIEME PARTIE	
Le pilotage et la régulation de l'offre foncière économique à Annaba	401
« La reproduction des mêmes carcans passéistes? »	
Introduction de la quatrième partie	402
Chapitre Dixième :	
La crise de la régulation foncière à Annaba :	
« Processus de centralisation et de normalisation de la gestion du foncier économique »	
Introduction	404
1. Le système de pilotage de l'OFE à Annaba : trajectoire et enjeux	404
1.1. Les cycles d'évolution à Annaba	404
1.2. Les rapports de guichet entre institutionnels et investisseurs	405

2. La crise d'OFE au niveau du territoire Annabi et sa récursivité	408
2.1. L'historicité de la crise foncière à Annaba, et ses dynamiques	408
2.2. La crise foncière des territoires et ses paradoxes à Annaba	410
2.3. Les crises foncières et leur logique d'enchaînement	411
3. Quel impact des réformes foncières sur les dysfonctionnements	413
3.1. La réforme du foncier économique, ses logiques, ses modalités et ses enjeux	413
3.2. Evolution improvisée des réformes du foncier économique	415
3.3. Evolution incertaine des régimes fonciers : de la cession à la concession	417
3.4. Absence d'une politique foncière : des méthodes sans finalité politique	418
4. Les processus et les tendances observées dans les territoires Annabis	421
4.1. L'abstraction normative des dimensions politico-économique	421
4.2. Processus de centralisation de la gestion publique de l'OFE et ses enjeux	423
4.3. Les tendances majeures de la gestion foncière à Annaba	424
5. La problématique de régulation et de maîtrise des enjeux fonciers	432
5.1. La régulation foncière et stabilisation des dispositifs d'accès au foncier	432
5.2. Les Dispositifs de pilotage et de régulation foncière en Algérie	434
5.3. Les outils et la maîtrise des enjeux fonciers	436
Conclusion	437

Chapitre Onzième :

Le processus de centralisation du pilotage de l'OFE à Annaba

« Vers la mise en place d'une régulation hybride »

Introduction	43
1. L'institution contrariée d'une régulation foncière locale	441
1.1. Retour sur une expérience de régulation foncière locale à Annaba	441
1.2. Les rapports de pouvoirs au sein des CA des structures foncières	444
1.3. La crise sociopolitique et ses déclinaisons	446
2. Le processus de wilayisation et dérégulation du jeu foncier	449
2.1. Dé-municipalisation et émergence d'un dispositif transitoire d'intervention	449
2.2. Improvisation et évolution des règles de jeu : incertitudes et confusion	452
2.3. La wilayisation des structures foncières communales	454
3. Tentative de dédoublement sectoriel du pouvoir wilayal	455
3.1. Emergence de l'ANDI et résistance du CALPI au changement institutionnel	455
3.2. Le Wali, un acteur stratégique au pouvoir et au statut ambigu	456
4. La première grande opération foncière « Entrée Ouest » à Annaba	456
4.1. Le CALPI comme Maître d'ouvrage de l'opération « entrée ouest » Annaba	457
4.2. Le choix de l'URBAN comme maître d'ouvrage opérationnel	460
4.3. Les stratégies de contournement des risques et échec de l'opération	462
4.4. La crise de la planification et de la production urbaines à Annaba	463
Conclusion	466

Chapitre Douzième :

Les difficultés d'emboîtement et d'unification des dispositifs de régulation foncière

« résilience du système et retour à la case de départ »

Introduction	468
1. Vers une régulation dyadique ANIREF – CALPIREF (2007)	468
1.1. Le bouillonnement culturel au MPPI et création de l'agence ANIREF	468
1.2. Tentative de dédoublement du CALPI et émergence de l'ANIREF:	469
1.3. L'exacerbation des conflits et segmentation du pouvoir foncier	471
1.4. Les conséquences d'une gestion centralisée	472

2. Modernisation et articulation des dispositifs de régulation foncière	474
2.1. La dualisation des dispositifs de régulation de l'OFE en Algérie	474
2.2. Les difficultés d'unification et d'articulation des dispositifs de régulation	476
2.3. Les enjeux du processus de modernisation de la gestion publique de l'OFE	477
2.4. La coexistence intermittente de deux modèles de pilotage de l'OFE	479
3. De l'intermédiation à l'interface juridique : le guichet foncier local	482
3.1. La libéralisation et émergence de la fonction d'intermédiation foncière	482
3.2. L'interposition de l'Etat entre territoires et investisseurs	485
3.3. ANIREF : La fin de mission et retour à l'aménagement des ZIDI	488
3.4. Emergence du guichet local et recomposition de l'ANIREF	489
4. Echec et évolution des modèles de Développement en Algérie	490
4.1. Le modèle socialiste de développement en l'Algérie de 1965 à 1989	491
4.2. Le modèle capitaliste de développement en l'Algérie de 1990 à 1999	492
4.3. Vers un modèle hybride de développement : le capitalisme subventionné	493
4.4. Territorialisation des politiques sectorielles et développement local	494
5. Formalisation des politiques publiques au prisme de la Gouvernance	499
5.1. La bonne gouvernance publique et pilotage pragmatique de l'OFE	500
5.2. Le problème de la gouvernance de l'OFE en Algérie	501
5.3. Le réel changement ou bricolage institutionnel : l'intelligentsia juridique	503
Conclusion	505
 Conclusion de la quatrième partie	 509
 Conclusion générale	 512
Références bibliographie	531
Liste des abréviations	553
Liste des tableaux	556
Liste des figures	557
Textes juridiques	558

Avant-propos

La présente thèse vient prolonger une piste de recherche qui s'est dégagée lors de la soutenance d'un mémoire de magister (2003) sur le rapport causal entre formes urbaines et modes de production [1]. Les membres du jury s'y sont intéressés particulièrement à la reconfiguration du paysage institutionnel postsocialiste (1990) [2] et souhaitent creuser davantage les multiples enjeux liés au processus de libéralisation de la production urbaine.

La présente thèse entend s'inscrire dans cette perspective prometteuse, et se focalisant sur les changements et les résistances qui sous-tendent la gestion publique du foncier suite à l'instauration de l'individuation et la marchandisation foncières. La transversalité de cette thématique élargie le champ d'intérêt disciplinaire de la thèse et invite à s'affranchir des aspects strictement positivistes pour intégrer les vertus cognitives des sciences humaines et sociales. La démarche compréhensive convoque les enseignements de la sociologie des organisations [3], de l'anthropologie sociale et politique, du management d'entreprise [4], voire même les nouvelles épistémologies, lesquelles se focalisent sur l'action stratégique et son environnement.

La matérialité des objets (ville, territoire, terre) ne suscite plus l'intérêt de jadis, de même que les rapports de l'homme à la nature, où le contrôle et l'appropriation suscitent jusqu'ici l'intérêt des juristes et des sociologues, aujourd'hui, c'est plutôt les rapports sociaux (de production, de pouvoirs,...) qui se nouent entre les hommes (enjeux foncier, économique ou territorial) qui sont au centre des réflexions.

Les démarches analytique, normative et inventaire mobilisées jusqu'ici par les sciences, juridique, géographique et économique, n'arrivent plus à expliquer les conditions de contrôle et d'appropriation des espaces et des ressources, encore moins les situations de dérive, de contournement des règles, de crise récurrente, ou d'informalité. Ces dysfonctionnements récurrents, longtemps évacués par l'orthodoxie, bloquent le processus d'allocation des ressources et rendent caduques les modèles de développement transférés vers les pays du sud, si l'entrée par les acteurs tentent d'apporter quelques éclaircissements sur les stratégies individuelles, l'institution est mise toutefois à l'écart.

C'est désormais aux confins des sciences et épistémologies cognitives et interactives que s'inventent aujourd'hui des « construits sociaux » et des « modèles explicatifs », à même de décrypter et de réguler les situations de jeu, de crise et d'inertie. Le maître-mot des nouvelles théories est le « changement » à conduire pour opérer plus de performance dans la conduite de l'action. Les sciences de gestion deviennent des sciences de l'action.

Dans le champ foncier, ce sont surtout les anthropologues et les politistes qui arrivent ces dernières années à échapper au positivisme et à fructifier les approches constructivistes et systémiques, à restituer la complexité évolutive des systèmes. Les théoriciens de la nouvelle mouvance substituent au cloisonnement disciplinaire une certaine « *reliance* » (E. MORIN, 1996) entre les domaines de connaissance et réalisent des parallèles, entre les différentes théories et disciplines.

¹ Mémoire soutenu à l'université Mentouri, Constantine, 2003 et intitulé « Processus de construction de la ville d'Annaba, l'impact des modes de production sur les formes urbaines »

² Ces villes coloniales sont marquées par un urbanisme axial et composite dont l'intelligibilité renvoie à l'analyse de l'ordre général, de la cohérence d'ensemble, des modes d'articulation et de distanciation, et la part du déterministe du mode de faire, considéré dans sa dimension purement pragmatique.

³ Notamment autour de la notion de « jeu de pouvoir ».

⁴ Autour des notions de réactivité/pro-activité, de gouvernance, et de régulation.

Leur objectif est de développer de nouvelles méthodes et finalités qui tiennent compte de l'écologie de l'action. La connaissance de l'« objet », rationnel, isolé et cloisonné, régi par des règles strictes, cède progressivement la place à une culture *ingénieuriale* qui privilégie la connaissance par le « projet » (J. L. LE MOIGNE 1990,1995). L'appréhension des matérialités et des phénomènes devient désormais bifaciale (matérielle et idéale) [5], systémique, sociologisée et historicisée.

A ce bouillonnement culturel, l'architecte n'est pas totalement étranger, s'il se ressource souvent des mondes naturel et pictural, et prend soin d'en faire une représentation [6], d'échafauder des modèles figuratifs (idéaltypes) et tente d'incarner aux artefacts des intentions et des idées. Ainsi, sa démarche ingénieriale est fondamentalement cognitive, réflexive et constructive, voire même adaptée à l'environnement dans lequel il agit. Arrivé au monde des sciences molles, l'architecte ne s'intéresse pas trop aux normes et contrats, auxquels il est bien familiarisé, mais plutôt à la culture de projet, au design institutionnel, aux stratégies des acteurs et aux dispositifs de mise en œuvre. C'est cet aspect de conduite et de pilotage de projet qui l'intéresse, étant déterminant dans la réussite du projet. Dans le processus de conception et de mise en œuvre du projet, le sujet et l'objet ne sont pas dissociés, mais impliqués, engagés dans une interaction totalisante, dialectique et incertaine. Pourtant cette subjectivité apparente est totalement rejetée par la démarche analytique qui cherche à préserver une autonomie de l'objet par rapport à son sujet.

En anthropologie politique, le sujet social n'est pas une donnée neutre, mais se construit tel un édifice architectural, avec une intention profonde et des extensions sémantiques servant d'idées et d'outils conceptuel et méthodologique pour déconstruire les totalités et les réalités complexes. C'est à l'aune de cet engagement perceptible dans la géographie sociale et la géopolitique, que s'autoriserait aujourd'hui le rapprochement entre le chercheur et son objet, que se recoupent leurs trajectoires au sein d'un système complexe et dynamique. Ceci permet-il aux architectes de comprendre et d'interroger le sens profond de leur pratique de conception et les enjeux multiples qui la sous-tendent.

Camillo SITTE (1843-1903) s'interrogeait, à juste titre ; pourquoi c'est toujours la solution la plus médiocre qui passe ? Est-ce la recherche de facilité ou est-ce le processus de légitimation qui supplante la logique de projet, notamment en période de crise ? L'appréhension par les processus, les enjeux et l'historicité augure au remplacement des totalités autonomes et des acteurs individuels par des systèmes multi-agents. Le passage de l'architecte au monde de l'action est l'occasion pour lui de se poser les bonnes questions : pourquoi les « modèles » [7] transférés d'ailleurs ne réussissent pas en terrains algériens, est-ce un problème de design graphique ou institutionnel. Est-ce une crise de référentiel, de méthode, de finalité, ou plutôt l'hostilité d'un environnement institutionnel au changement ?

L'action foncière publique pose des problèmes de structures et de normes (E. DURKHEIM, 1850-1971), de rationalité limitée (H. SIMON, 1916-2001), de marges et de stratégie (M. CROZIER, 1922-2013), d'incertitude/complexité (E MORIN, 1921-), de projet ingénierial (J. L. LE MOIGNE, 1931-), d'altérité d'A. TOURAINE (1925-), de transition (P. VELTZ, 1945-),...? Les réponses à ces déficits renvoient à inscrire la réflexion dans une posture interdisciplinaire.

⁵ La matérialité spatiale devient territoire de représentation, la norme devient politique et projet, l'homme est l'acteur de son destin, etc

⁶ Non pas par des règles mathématiques ou sociales, mais par des dessins et des projets.

⁷⁷ Modèles au sens large du terme

INTRODUCTION GENERALE

Le vent de libéralisation qui souffle sur l'Algérie socialiste enclenche à partir des années 90 un processus de dé-collectivisation/désétatisation, et entend remettre en cause le modèle socialo-gaulliste [8], pour lui faire substituer un modèle néolibéral et managérial. La nouvelle orthodoxie cherche à libérer les champs politique, économique et foncier, et surtout à débarrasser le paysage institutionnel des logiques rentières et bureaucratiques, mais aussi des modes monopolistiques d'intervention (A. ADEL 2003 ; N. GRIM 2004) qui sont à l'origine de dérives et de contre-performances [9]. Ces changements substantiels ayant nourri tant d'espoirs, affectent de plein fouet le système socialo-rentier et ne tardent pas à susciter des controverses, notamment autour de la question de l'allocation des ressources publiques (naturelles et foncières) à la bourgeoisie émergente. L'idéologie au pouvoir semble prise alors entre deux tenants, un « socialisme de marché » qui lui permet de préserver la propriété collective des ressources, et un « capitalisme d'Etat », qui lui assure une large redistribution (F. TALAHITE, 2010).

Depuis l'arrivée de Chadli au pouvoir, un processus d'« *infithah* » (ouverture) [10] à l'Egyptienne est engagé, mais n'arrive pas à aboutir faute d'unanimité à l'intérieur du sérail, les réformes qu'il entrevoit sont traversées de clivages doctrinaux (industriels et financiers), générationnels (partisanes et experts), et idéologiques [11]. Ainsi, leur mise œuvre concrète n'aurait été possible qu'après l'avènement de la grande rupture. Les émeutes du 5 octobre 1988 [12] auraient entraîné l'affaiblissement politique du Parti-Etat et surtout les organisations de masse, offrant ainsi au gouvernement Hamrouche (1989-1991), l'occasion inespérée de s'affranchir des résistances internes du système et de discréditer ouvertement le mode discrétionnaire d'allocation des ressources. Les « réformateurs » passent alors au créneau et œuvrent à la concrétisation de leur audacieux Projet [13], celui de refondre radicalement, globalement et de façon cohérente, l'arsenal juridico-institutionnel qui régit jusqu'ici l'économie nationale (F. TALAHITE, 2012).

La constitution de février 1989 consacre le droit de propriété individuelle, la gouvernance plurielle, et limite surtout l'injonction de l'administration dans les affaires économiques et foncières

⁸ En vigueur depuis l'indépendance (1962)

⁹ Notamment en termes d'allocation des ressources.

¹⁰ Terme utilisé par de nombreux auteurs algériens, et aussi par Tlemcani dans son livre *Economie de Bazar*, pour signifier l'ouverture économique de l'économie nationale à l'Egyptienne (1973) Nacérienne.

¹¹ Opposant ceux qui prônent le capitalisme d'Etat au socialisme de marché.

¹² Les bouleversements politiques auraient forcé le régime à desserrer l'étau et à enclencher le changement revendiqué par la population.

¹³ Projet de développement, dont la consistance ne se résume pas à une simple politique de stabilisation macroéconomique

des territoires et des entreprises. Ces nouvelles « règles de jeu » déstabilisent le système politico-institutionnel, bousculent les routines organisationnelles, et finissent par peser lourdement sur les intérêts enracinés de la *nomenklatura* et son élite bureaucratique. Des résistances institutionnelles se développent alors aux interstices et périphéries de l'Etat et les puissantes organisations syndicale (UGTA) [14] et patronale (UPEP), ainsi qu'une fraction conservatrice du sérail [15], n'hésitent pas à manifester ouvertement leur tour de force afin de freiner les changements rampants.

La mise en œuvre du nouveau « contrat social » [16] (1989-1991) ne butte pas seulement sur un corpus juridique brouillé et inachevé, mais s'est confronté à un *imbroglio* local. L'administration manifeste des hostilités à l'encontre des communes plurielles et des nouvelles structures de régulation foncière. Les tensions remontent pour gagner la plus haute sphère et débouchent inmanquablement sur l'irréparable. Une crise sociopolitique survient brusquement en janvier 1992 et écourte de facto l'expérience libéralo-démocratique, les réformes économiques finissent par être escamotées et embourbées dans une transition [17] prolongée qui enclenche des contre-réformes et escamote le pouvoir des territoires et déroge aux règles de l'économie de marché (F. TALAHITE, 2010). La perpétuation tricennale de cette « transition » ne semble pas augurer à une gouvernance de la gestion des ressources foncières, encore moins à l'instauration d'un marché foncier, libre et transparent. Les différents rapports internationaux, ainsi que la presse nationale n'hésitent pas à dénoncer, sinon à critiquer cette transition unilatérale et prolongée, qui consacre une gestion discrétionnaire, dilapidatrice, clientéliste et bradée des ressources publiques (CNES, 2004).

Transition incertaine et dés-objectivation de l'Etat postsocialiste

Au cours de cette longue « transition », des dispositifs juridico-administratifs, sans cesse réinventés et recentrés, se démultiplient dans tous les secteurs, sans pouvoir s'emboîter, entraînant des dualités, des chevauchements et des cafouillages à tous les niveaux, et surtout un brouillage des centres de décision. L'administration wilayal [18] continue à revendiquer sa fonction allocataire des ressources, même après que les secteurs aient pris le devant de la scène à partir de 2000, sa vocation locale et donc opérationnelle, en fait une force incontournable et à fort potentiel de nuisance. Le

¹⁴ Dont l'alliance au pouvoir en fait un acteur social incontournable Il détient à ce titre un monopole de représentation des travailleurs algériens, son président déclare ouvertement à propos de la désignation d'un islamiste au post de ministre de travail, une incompatibilité idéologique. Le milieu travailliste est connu pour son adhésion à la gauche.

¹⁵ N'a cessé d'afficher des réticences à l'encontre du processus de libéralisation de l'économie nationale et ses effets néfastes sur le plan social.

¹⁶ Contrat prescrit par la constitution de février 1989.

¹⁷ Une transition politique, économique et foncière.

¹⁸ Frappée depuis 1988 de discrédit.

paysage institutionnel transitionnel est marqué dès lors par l'émergence, l'éclipse et la résurgence de dispositifs juridico-institutionnels. Si certaines structures subissent des actions de dédoublement, d'autres se voient simplement dépouillées de leurs pouvoirs et prérogatives allocataires. Ces ajustements récurrents finissent par consacrer au sein des différentes sphères (politique, économique et foncière), des situations chroniques de dépendance, d'asymétrie, de dualité et de déséquilibre des pouvoirs. Certains économistes, comme BOUDERRA [19], n'hésitent pas à assimiler les interfaces reconfigurées à des « coquilles vides », dont le fonctionnement est réduit à des « courroies de transmission » des ordres (O. BOUDERRA, 2003).

Il apparaît bien évident, qu'au centre de ce laborieux travail de « (re) profilage » des statuts et des missions des organismes allocataires, se positionne un redoutable « formalisme juridique » qui veille inlassablement à conférer une posture « légaliste » aux dispositifs techniques, mis en place à la tête des différents centres de décision. Parallèlement à ce génie juridique qui vient combler le déficit politique, des actions de purification des positions au sein des appareils de l'Etat, sont engagées et prennent parfois des tournures violentes (A. HADJ-NACER, 2011). Les protagonistes de cette revanche agissent dans les différentes sphères, politique, économique et foncière, en brandissant un nationalisme « Républicain » et une volonté de restaurer, de la façon la plus idoine, l'« autorité de l'Etat ». Ainsi l'offensive tient à associer toutefois à la stratégie du « tout sécuritaire », une politique soutenue de redistribution étatisée des ressources (logements, terrains, crédits...).

De nombreuses thèses récentes n'hésitent pas à décrire la domination de l'Etat postsocialiste en Algérie par un réseau occulte (O. BOUDERRA, 2003, 2012, 2014), un régime autoritaire (M. HACHEMAOUI 2004), ou encore un pouvoir transitoire (F. TALAHITE, 2010 ; S. BELLAL, 2011). Ces critiques rappellent en substance des situations similaires de dés-objectivation de l'Etat ayant prévalu en Turquie des années 1970-80 (B. GOUSMINE, 2010), aux philippines (D. CAOUETTE 2011, R. GWENOLA, 2011), ou encore au Ouganda, sous le régime du *National Resistance Movement* (NRM) (L. GAY, 2011, 2014). Dans tous ces pays étrangers, où sévissaient des régimes prétoriens, les politiques publiques ne visent pas toujours l'intérêt général, mais y associent aussi des actions de satisfaction des intérêts partisans et clientélistes. Comparée aux régimes arabes postindépendances [20], la trajectoire de l'Etat postcolonial en Algérie ne semble pas échapper aux dérives autocratique, prédatrice et clientéliste [21]. Ces fléaux qui frappent l'Egypte

¹⁹ Economiste, politologue et ancien président de Banque publique en Algérie.

²⁰ Ayant émergé à partir des années 1950.

²¹ Situations connues en Amérique Latine, en Europe centrale (fascisme) et en Europe orientale après avant la chute du mur de Berlin (1989).

[22] (F. BENABDELKADER, 2009), la Syrie [23] (F. BALANCHE, 2000, 2006, 2009, 2010), la Tunisie (Larbi CHOUIKHA et al, 2015 ; Eric GOBE, 2018), n'épargnent pas non plus les monarchies arabes (Pierre BLANC et al, 2014) [24]. La modernité socialo-nationaliste ayant nourri les espoirs révolutionnaires paraît loin de préfigurer pour les pays arabes postindépendances une véritable République, fonctionnant selon les règles de la démocratie populaire. Le politologue Egyptien IBRAHIM n'hésite pas à employer le néologisme « *Joumloukia* » (Saad Eddine Ibrahim, 2004), pour qualifier la république monarchique émergente, une Royauté faussement élective qui fonctionne à la « *Assabya* », à la contrainte Janissaire, et surtout à l'appui d'une bureaucratie, ce qui confère à l'Etat national une forme *néo-patrimoniale*. L'Etatisation, présentée souvent comme garante d'une socialisation et collectivisation des ressources, s'apparente plutôt à une forme de domination et de clientélisation de toutes les catégories de la société (P. BLANC et al, 2014). Depuis leur indépendance, les sociétés arabes se trouvent contrôlées par des régimes fermés qui fondent leur existence sur l'exclusion politique des réfractaires et l'exploitation des ressources publiques à des fins de récompense des affidés qui leur font allégeance (L. AÏT HAMADOUCHE et al, 2012). La classe dirigeante assure la pérennité et la stabilité du système politique en prenant appui sur une caste bureaucratique, souvent prédatrice et corrompue, instinctivement méfiante à l'égard de la société (P. BIRNBAUM, 1982) [25], de ses cadres gestionnaires (R. HARBI, 2001) [26], de ses entrepreneurs privés (N. GRIM, 2012) et de ses partis politiques et syndicats (L. ADDI 2005, 2006), voire même, de toutes les forces sociales qui contestent ses décisions arbitraires.

Contrairement aux régimes arabes qui subissent vers la fin des années 1980 des crises liées à des problèmes de montée de la libéralisation et de succession générationnelle, l'Algérie y sera affectée en 1988 par une crise de « gouvernance des ressources » (N. PICAUDOU, 2016), une crise qui persiste paradoxalement à ce jour. Loin de satisfaire à une allocation juste et rationnelle des ressources publiques, les changements engagés épousent une trajectoire « non linéaire » qui permet à l'Etat-parti et son système discrétionnaire, de contourner stratégiquement les aspirations du peuple, de se reproduire et de survivre bien que mal aux perturbations récurrentes [27].

Face au capitalisme mondial rampant, l'Etat postsocialiste en Algérie tente de préserver jalousement sa « souveraineté » politique et économique en s'accommodant à différentes casquettes (F. TALAHITE, 2010), il passe d'une posture régalienne (A. HADJ-NACER, 2011) [28] entre 1989

²² Régime Nassirien.

²³ Régimes Bathiste.

²⁴ Des spécificités restent à nuancer d'un régime politique à un autre.

²⁵ L'arrêt du processus électoral janvier 1992

²⁶ Notons à ce titre la question de la pénalisation de l'acte de gestion

²⁷ Notamment au printemps arabe (2011).

²⁸ Expression empruntée à Abderahmane HADJ-NACER « La Martingale algérienne » 2011

et 1992 [29], pour renouer subitement avec un « providentialisme » à partir de 1993 [30], avant de songer à partir de 1999 à une vocation plutôt hybride [31]. Le revirement entrepris en 2008 [32], vers un Etat dirigiste, renouant avec le modèle keynésiaro-fordiste de développement témoigne de son attachement obstiné à l'Etat social des années 1970-80 (L. ADDI, 1997). Depuis 2015 et en dépit des turbulences, interne et externe, le régime politique continue à s'accrocher, vaille que vaille, à un « capitalisme subventionné », dont les coûts seraient difficiles à budgétiser par un fonds de régulation en déperdition. Les objectifs de la libéralisation annoncés au début des années 1990 et rappelés en 2000 sont fortement contrariés par les différents Plans quinquennaux de « relance économique » [33]. En ces temps de fluctuation et d'incertitudes qui s'annoncent depuis 2018, la rente pétrolière peine à couvrir les charges de fonctionnement d'un Etat social et bureaucratique, mettant à nouveau le régime politique face à ses choix idéologiques. Les investisseurs étrangers ayant fait l'objet d'in requisitoire du président fuient le pays, dont le climat d'affaire est jugé délétère et dont le marché est muselé par des règles instables qui restreignent l'accès aux ressources et le libre investissement.

Frénésie juridique et marasme foncier des investisseurs privés

Le processus de codification qui s'est intensifié à partir de 1993 [34] pour reconforter la transition, semble s'alimenter d'enjeux et d'incertitudes qui pourraient expliquer sa posture instable et de rattrapage. La libéralisation semble nourrir et revivifier des craintes enfouillées et bien réelles, celles de voir les ressources publiques (terres, EPE, finances) transférées vers d'autres cieux ou détournées localement à des fins d'enrichissement personnel ou de positionnement politique. Dés-lors, les réformes et contre-réformes, s'emploient à alterner les règles de facilitation aux règles de restriction, au gré des conjonctures et des rapports de force. L'enjeu est de tenter de rattraper les écarts et de maintenir sous contrôle l'allocation des ressources, au risque de pénaliser l'investissement. La posture juridique des réformes exclut toute vision politique, prescrivant plus des palliatifs juridico-administratifs que de réelles solutions curatives et partagées. Ceci impacte-t-il la performance de la fabrique juridique, dont le rythme de fonctionnement s'accélère pour

²⁹ Afin de superviser le marché libéral et instaurer un Etat de droit.

³⁰ Afin d'atténuer les effets de la crise multidimensionnelle et racheter la paix sociale

³¹ Misant sur une régulation sectorisée, une privatisation des EPE et une politique exogène d'attraction des IDE.

³² Notamment avec l'amélioration de la santé financière de l'Etat

³³ Surtout par les lourds investissements publics consacrés au logement millionnaire et à l'équipement du territoire national

³⁴ Par ordonnances, instructions et circulaires.

surmonter en vain les contradictions internes. Cette situation débouche sur la mise en place d'un corpus juridique et institutionnel empilé et inachevé, dont la posture suscite de nombreuses interrogations sur sa nature (M. HACHEMAOUI 2005), sa cohérence d'ensemble, ses finalités et surtout le mode de régulation qu'il privilégie. Au demeurant, la frénésie de la machine juridique génère l'inflation normative, l'insécurité juridique, le brouillage des règles et peine par-dessus-tout à endiguer la rareté foncière, et à encourager l'investissement privé, encore moins à freiner la prédation foncière. Les lois de finances, annuelle et complémentaire [35] tentent d'ajuster en vain un désordre qui va en grandissant, présageant un empilement des règles et des institutions.

En tant que secteur transversal, l'investissement [36] [37] en Algérie, relève de deux autorités sectorielles indépendantes dont les législatures ne se recoupent pas, le foncier relève de la compétence du ministère de l'intérieur (MICL), alors que l'investissement est assigné au ministère de l'industrie (MIPI). Ainsi, dès le départ, le foncier économique échappe au contrôle exclusif de l'agence centrale (APSI), sans que sa gestion ne revienne totalement au comité wilayal (CALPI), territorialement compétent. Si l'APSI, puis l'ANDI sont habilités à octroyer les avantages fiscaux et parafiscaux aux investisseurs, c'est au CALPI puis au CALPIREF que revient exclusivement le pouvoir de leur faire céder ou concéder le foncier économique public [38]. Ce double rattachement de l'investissement, institutionnel et foncier, suscite un problème de gouvernance lourdement subit par les investisseurs. La volonté du ministre TEMMAR de contourner cette mainmise de l'administration sur le foncier économique, par la création de sa propre agence (ANIREF) en 2007 débouche sur une dualité compromettante. Le rabattement vers des perspectives d'intermédiation et de récupération du patrimoine excédentaire des EPE fut sans grand succès, les actifs dormants s'avèrent insignifiants et greffés de contraintes techniques et syndicales. De même, le renouvellement enchaîné des procédures d'accès au foncier économique ne permet pas d'enclencher de réels changements dans la conduite des politiques publiques (investissement, foncier) [39] et ne facilite guère l'accès au foncier. Les ministres accusent publiquement l'administration de faire de la résistance en réduisant souvent les démarches sectorielles à leur expression juridique, les Walis s'en défendent en invoquant le développement local, tout en refusant de siéger comme simple membre dans des agences déconcentrées.

De leur côté, les investisseurs privés continuent à faire face à des interfaces juridiques opaques et aux multiples rattachements, dont le fonctionnement bureaucratique leur inflige des parcours longs

³⁵ Cette accommodation tacticienne génère une insécurité juridique et un climat d'affaire délétère.

³⁶ Institué depuis 1993 par simple décret,

³⁷ Institué par décret en 1993.

³⁸ Théoriquement, l'investisseur ne pourrait prétendre aux avantages sans disposer d'un terrain.

³⁹ La politique selon P ZITTOUN est une activité de mise en ordre d'un désordre qu'elle ne peut faire disparaître.

et coûteux, sans prétendre à un quelconque accompagnement, et sans même espérer un aboutissement probant à court terme. Il faut dire que les investisseurs domestiques ne constituent pas, à proprement parler, une force économique, ce sont pour l'essentiel des entrepreneurs peu ressourcés et capitalisés qui se sont reconvertis dans le monde des affaires après avoir niché longtemps aux confins de l'Etat. Leurs organisations patronales est hétérogène [40], leurs rangs dispersés ne leur permettent pas de se constituer en lobby et de peser sur les réformes. Ainsi, ces hommes d'affaires subissent fatalement, mais différemment la bureaucratie et sont souvent réduits au statut d'« acteur faible », décrivant une gestion *pénurique* et discriminatoire des ressources (R. HAMIANI, 2009) [41], sans vouloir ou pouvoir changer ce capitalisme des copains. Le pouvoir politique fait la sourde oreille à ce patronat atomisé, et ne donne aucune suite à ses revendications, notamment en termes de participation au processus d'élaboration des règles juridiques et de mise en produit du foncier industriel.

L'émergence tardive d'une « oligarchie » à l'Egyptienne, préfigure-t-il une offensive patronale avec des propositions concrètes et un discours réconciliant et diplomatique, ou traduit-elle plutôt des manœuvres de basse-cour qui destituent les réfractaires et récompense les affidés. Cette nouvelle bourgeoisie, qualifiée de termites et de comprador par l'ancien ministre des finances (A. BENACHENHOU, 2017), serait-elle en partie la résultante d'une reconversion du personnel politique dans le monde des affaires (G. DELHAYE et al, 2004), la réaction du pouvoir politique envers cette catégorie reste toutefois confuse. BOUDERRA (2014) n'hésite pas à soupçonner les réseaux au pouvoir de contracter une alliance stratégique avec les oligarques. Au demeurant, les rapports flous entre les deux sphères, publique et privée, augurent à une migration à sens unique du personnel politique vers le monde des affaires et rarement l'inverse.

Cette situation de brouillage des limites rappelle en substance la pertinente analyse effectuée par BURNBAUM (1982) sur l'évolution du système politique de la Vème république en France et l'alliance stratégique entretenue entre le capital privé et le pouvoir central. Ce scénario de dérive capitaliste serait-il envisageable pour les Etats postcoloniaux, dont l'historicité en est intrinsèquement liée.

Les investisseurs étrangers (occidentaux, asiatiques ou arabes du Golfe), apparaissent comme des acteurs externes qui accèdent au marché algérien, par différents canaux. Ils sont préoccupés beaucoup plus par la fructification de leurs capitaux dans des secteurs juteux et spéculatifs que par l'investissement dans des projets productifs et de long terme. Leurs stratégies d'investissement et formes d'implantation particulières correspondent-elles aux stratégies aux incertitudes du climat

⁴⁰ Ils accueillent dans leurs rangs le personnel politique reconverti

⁴¹ HAMIANI voit dans le brouillage des règles une volonté des pouvoirs publics de mener une « chasse gardée ».

d'affaire. Ils n'hésitent pas à décrier à plusieurs occasions les difficultés éprouvées, à accéder au marché algérien, auquel certains y sont pourtant gracieusement conviés par le président de la république.

Sur le terrain, l'investissement continue à subir un blocage tout azimut, l'accès au foncier n'en n'est que le moindre. Les réformes se succèdent au fil des personnalités ministérielles [42], sans que soit engagée de réelles politiques publiques d'investissement [43], des politiques basées sur une évaluation et une capitalisation des expériences [44]. Les pouvoirs publics récusent les accusations de bureaucratie ou de clientélisation et continuent à réclamer auprès des investisseurs des investissements productifs et inscrits dans le long terme. De leurs côtés, les observateurs étrangers évoquent pour l'Algérie un environnement d'affaire malsain et fortement contraignant, compromis par l'informel, la défaillance des banques publiques, le blocage du transfert des dividendes, la raréfaction et renchérissement du foncier public et surtout l'insécurité juridique (Banque Mondiale, 2002). Paradoxalement et en dépit des multiples restrictions et garde-fous compromettants, les pouvoirs publics laissent rafler comme par enchantement, un pactole de 30 milliards de dollars de dividendes au bénéfice des investisseurs étrangers, sans que le pays n'en prétende à un quelconque transfert de technologie ou de savoir-faire. Pire encore, les différents plans de relance économique n'enclenchent aucune industrialisation et renouent avec la politique d'équipement du territoire, le patriotisme économique post 2009 transforme l'Algérie en un gigantesque marché, au bonheur des acteurs externes et quelques oligarques. Faute de champions nationaux [45], les pouvoirs publics passent gracieusement commandes aux firmes étrangères pour la réalisation des grands travaux d'infrastructures techniques.

De toutes les ressources publiques qui constituent l'enjeu et le vecteur de développement économique du pays, le foncier public qui s'assoit sur une énorme assise domaniale, fait l'objet depuis 1990 de réformes récursives (CNES, 2004). Le substrat juridique ne parvient pas à rationaliser et valoriser son allocation, encore moins à faciliter son accès aux authentiques investisseurs. Les réformes foncières prennent différentes postures; libérale, décentralisée, sociale et centralisée, imprégnant à la trajectoire foncière une allure incertaine et imprédictible. Le foncier destiné à l'investissement ne bénéficie pas des mêmes facilités et abattements octroyés au foncier destiné à la réalisation des logements sociaux ou participatifs, pourtant la création des richesses et l'offre d'emplois sont aussi importants que le logement.

⁴² Benachenhou, Benbitour, Hamlaoui, Temmar, ..

⁴³ La politique selon P. ZITTOUN est une activité de mise en ordre d'un désordre qu'elle ne peut faire disparaître.

⁴⁴ les règles s'improvisent et se succèdent au pif des circonstances.

⁴⁵ Les plupart des EPE ont été liquidées.

Réformes foncières incertaines et mode de régulation ambigu

Un survol historique de la gestion du « foncier économique » permet de révéler les différents modes de régulation mis en place, ainsi que les logiques institutionnelles qui les sous-tendent. Au début des années 90, les réformes foncières se sont inscrites dans une posture libérale et managériale [46], cette courte expérience de démocratisation/décentralisation [47] de la gestion des ressources aurait été fortement contrariée par un blocage local dont le défrichage empirique est à même de révéler des enjeux multiples et enfouillés. A partir de 1993, et à la faveur de la transition foncière, le contrôle et l'accès au foncier public se bureaucratise, des règles transitoires viennent déroger et sursoir à l'émergence d'un marché foncier, libre et transparent, la réhabilitation des démarches administratives, vise-t-il la préservation des intérêts pluriels et contradictoires ou la neutralisation et le contournement des enjeux fonciers [48] ? Les contre-réformes enclenchées à partir de 1993, font resurgir, sous une autre forme, les dispositifs juridico-institutionnels de jadis (Comité Ad hoc, CALPI, CALPIREF,..), dont le propre est de restaurer le monopole du contrôle et de l'accès au foncier public économique [49]. Ces structures présentent incontestablement des risques potentiels de détournement. La circulaire dira que l'émergence d'un marché foncier, libre et transparent, serait subordonnée incontestablement à la mise en place d'une « transition foncière » qui s'avère interminable, et au cours de laquelle la réglementation prend le dessus sur les règles de marché et de bonne gouvernance [50]. Cette démarche dérogatoire prolonge le contrôle discrétionnaire et l'accès administratif au foncier économique public [51], et augure inévitablement à des dérives clientélistes et dilapidatrices. Les dispositifs normatifs [52] mis en place à l'occasion de chaque réforme constituent-ils de simples règles réinventées ou dissimulent-ils des stratagèmes de résistance, de contournement, voire même de « subversion » au réel changement ?

Ainsi, la question foncière ne cesse d'évoluer au sein de ces turbulences selon les aléas conjoncturels et les invariants structurels, révélant par là-même, que l'autonomisation du champ foncier en Algérie est loin d'être acquise, et s'est heurtée, dès ses débuts, à des inerties multiples (M HACHEMAOUI, 2005, 2011), dont les acteurs, les stratégies, les motivations, les outils et les

⁴⁶ qui abroge la législation monopolistique des RFC [46] (1974) et fait reculer l'interventionnisme étatique en faveur d'un libéralisme prônant l'individualisation et la marchandisation foncières

⁴⁷ Cette expérience de « libéralisation inachevée » (Ghazi Hidouci (1995), est présentée par la littérature comme une occasion ratée pour le renouveau de l'économie algérienne.

⁴⁸ Des enjeux qui sont à proprement parler d'ordre sociopolitique.

⁴⁹ Les statuts et pouvoirs confus et instables des structures continuent à échapper à tout contrôle social

⁵⁰ Sous-entendus celles de la commercialité et de la vérité des prix.

⁵¹ A la fois restrictif et privilégié

⁵² Notamment pendant la période nonante.

dispositifs opératoires sont forts intéressants à analyser, au double plan normatif et cognitif. L'action publique foncière semble éprouver de réelles difficultés à changer substantiellement et à intégrer les nouvelles logiques politico-libérales dont les règles de bonne gouvernance limitent l'injonction et l'arbitraire dans la gestion publique du foncier économique [53].

Au cours des trois dernières décennies, la gestion du foncier économique subit, sans grand succès d'ailleurs, une série d'ajustements juridiques, qui amplifient le phénomène d'empilement des règles et des structures de régulation (CALPIREF, ANIREF, Guichet,...), induisant un brouillage des règles d'accès au foncier public. Cette situation serait à corréluer à la difficulté de la législature à réaliser les emboitements nécessaires et à unifier et centraliser définitivement le « pouvoir foncier » à un niveau sectoriel consensuel. Le processus de centralisation de l'allocation des ressources semble éprouver des difficultés abyssales à s'y opérer, le système de gestion excessivement sectoriel peine à arbitrer les conflits sectoriels et surtout à minimiser les surcoûts territoriaux.

La segmentation du pouvoir foncier et son atomisation en différents centres de décision traduit-elle une quelconque stratégie publique d'adaptation aux enjeux fonciers propres à chaque secteur d'activité, ou exprime-t-il la gestation d'un conflit sectoriel, intimement lié à la transversalité du foncier économique ? Faute d'emboitement des dispositifs de régulation, l'action publique foncière est en proie à l'incohérence et la contradiction [54].

En plaçant l'administration en pôle-position, l'on ne semble pas avoir réconforté pour autant le système de gestion foncière wilalay, les fonctionnaires s'y trouvent souvent exposés aux multiples pressions, exercées par les réseaux d'accaparement des terres publiques. La gestion du foncier économique assignée, tantôt à l'administration [55], tantôt aux secteurs [56], voire même parfois aux deux parties en même temps, ne permet pas la stabilisation d'un quelconque mode de régulation. Certains diront qu'en temps de vaches maigres, la gestion foncière fait la part belle aux walis [57] qui voient leurs pouvoirs allocataires renforcés, tandis qu'en période faste, lorsque la rente pétrolière augmente, le pouvoir foncier est recentré entre les mains des secteurs pour mettre en œuvre des stratégies sectorielles, ces oscillations conjoncturelles suscitent et revivifient les clivages

⁵³ Pourtant, l'allocation des ressources (terres, EPE, finances) dans un contexte de libéralisme et de pluralisme nourrit parallèlement aux craintes sus évoquées, des appétits, ce qui place la législation au centre d'enjeux politiques.

⁵⁴ Le processus de fractionnement du pouvoir politique, économique et foncier, qui s'opère particulièrement dans les régimes non-monolithiques, induit inévitablement des problèmes de cohérence du système de pilotage et de régulation des ressources foncières, et dissimule des enjeux de pouvoirs profonds et génère des crises récursives et surtout une insécurité foncière.

⁵⁵ Via ses différents comités exécutifs dérogatoires (CALPI, CALPIREF,...).

⁵⁶ Via leurs agences nationales (ANDI, ANIREF,...).

⁵⁷ Le recours aux territoires et leurs ressources foncières ne s'envisage qu'en période de vaches maigres, sinon c'est par les investissements publics financés par la rente qu'on assure la redistribution.

sectoriels entre centre et périphérie rapprochée au sein d'un pouvoir central que certains présentent comme non monolithique.

Trois enjeux majeurs paraissent au centre de réformes et contre-réformes foncières qui s'enchainent depuis la rupture de 1993. Primo : le droit de propriété foncière dont l'individualisation et la marchandisation suscitent des inquiétudes en termes d'épuisement des terres publiques (domaniales) au profit de la bourgeoisie, secondo : le mode intervention dans le champ foncier, dont les formes managériales et commerciales hypothèquent toute intervention de nature sociale de l'administration, tertio : le mode de régulation foncière dont la décentralisation et la démocratisation compromettent le monopole de l'Etat sur les terres publiques. L'apparence pragmatique de ces contrariétés dissimule mal des éventuels enjeux de pouvoirs. Ainsi, les régimes foncier et domaniale, les statuts des structures et le mode d'allocation des ressources, font l'objet un soin particulier de la réglementation transitionnelle qui veille à préserver un certain formalisme renforcé, et qui prend soin d'appliquer de temps à autre un vernissage moderniste pour redorer le blason de la gestion administrative du foncier terni par la bureaucratie et la clientélisation.

Modernisation de la gestion publique du foncier et place des territoires

L'effort de modernisation de l'action publique foncière entrepris à partir de 1999 re-convoque les théories du « new management », pour mettre en place cette fois-ci un mode de régulation sectoriel dont le management s'y trouve a priori « apprivoisé », les réformes font l'impasse sur l'autonomie et la délégation de pouvoirs aux structures de régulation. Le rythme de changement n'est pas au même niveau dans tous les départements ministériels, ce qui confère au paysage institutionnel une posture hybride, correspondant plutôt à un mode de gestion bureaucrato-managérial, associant les comités administratifs aux agences de régulation dans des rapports concurrentiels ou conflictuels.

La dépossession des territoires de tout pouvoir foncier permet-il aux pouvoirs wilayaux et sectoriel (industrie, tourisme, ..) de prendre en charge les enjeux fonciers et territoriaux, voire l'opérationnalisation d'un développement local ou sectoriel assez intégré pour être adapté aux besoins des populations. Les risques de démobilitation et d'attentisme des forces locales sont bien réels et sont maintes fois décriés, la prolifération des activités informelles en serait l'une des externalités négatives. La mainmise des agences nationales sur les territoires et leurs ressources foncières (L BOULBIR, 2004), comme leur interposition à toute transaction directe avec les entreprises, renvoie à s'interroger sur la pertinence et la finalité de ces canaux d'intermédiation et

de courtage. La théorie centre-périphérie permet-elle d'expliquer à elle seule cette volonté étatique de contrôler l'accès aux ressources territoriales ou est-ce que les enjeux se situent du côté des théories marxistes de l'Etat et des réseaux (P. BANTMAN, 2004). Les instruments de l'action publique paraissent à la fois pluriels et dés-empoités, leur posture juridico-administrative ne privilégie aucun comportement stratégique chez les responsables et cadres dirigeants, les actes de gestion font l'objet de pénalisation et donc de rétractation et de prudence.

Faute d'ancrage territorial, la gestion publique des ressources oscille d'un niveau à un autre et évolue selon des aléas conjoncturels et des invariants structurels. Le public perçoit ces fluctuations sous forme de dysfonctionnements et d'incompétences, tandis que la presse engagée dénonce les traces de prédation et de corruption. Les académiques y décèlent, a priori, des actions stratégiques et des dérives bureaucratiques, voire des stratagèmes, qui dissimulent au-delà des présupposés, une intense réflexivité normative au service d'un agenda politique, celui de reproduire les dispositifs de jadis. A l'occasion de chaque turbulence, interne ou externe, le système politique n'hésite pas à adopter des règles et des discours dont le contenu révèle sa nature profonde. Ainsi en 2008 et à l'occasion de la crise financière mondiale, des règles inédites [58] sont improvisées pour restreindre l'accès des acteurs externes aux ressources, l'Etat national se réhabilite dans ses fonctions dirigistes et redistributives.

Avec l'avènement du printemps arabe (2011), de nombreuses voix se sont élevées subitement pour reprendre un discours en faveur des communes et revendiquer un retour paradoxal au « développement local », à la politique d'emploi des jeunes, à l'investissement local, voire même à la gouvernance des ressources. E. MAKBOUL (2011, 2012) se rallie au CNES (2011) et n'hésite pas, à fustiger le centralisme, pour revendiquer un rôle important aux collectivités locales afin de répondre aux enjeux de pauvreté et chômage qui affectent les territoires à l'Est du pays. Ce discours tumultueux semble agir occasionnellement comme une soupape de soulagement pour dégonfler les bulles et garantir par là-même la stabilité du système politique et sa pérennité.

Ainsi, la coopération du pouvoir central avec les communes et la bourgeoisie d'affaire s'annonce difficile, les clivages centre/périphérie, public/privé et national/étranger continuent à être convoquées pour subordonner toute action individuelle ou collective, interne ou externe, au contrôle discrétionnaire de l'administration wilayale et de l'instance centrale. L'antagonisme des intérêts en présence [59] crée des situations controversées et perverses; de patrimonialisation des ressources, de

⁵⁸ Des règles protectionnistes, patriotiques, préemptives et concessionnaires.

⁵⁹ Certains cherchent à préserver des intérêts et d'autres à acquérir des positions.

clientélisation des investisseurs (domestiques et étrangers), voire même d'oligarchisation [60] des rapports.

En tout état de cause, les tenants et les aboutissants de la crise qui sous-tendent l'offre du foncier économique en contexte postsocialiste semble profonds et ne peuvent se réduire à des dysfonctionnements d'ordre pragmatique [61], comme essaye de reprendre les catégories de pensées véhiculées par la littérature « grise ». La crise sociopolitique latente en Algérie nourrie une transition prolongée et préfigure un mode de gestion bureaucratique, asymétrique et incertain. Une interdisciplinarité à posture réflexive et compréhensive, conjuguée à une historicité territorialisée, seraient à même de déconstruire les situations complexes et évolutives qui prévalent dans les territoires à enjeux, et en révéler les processus et les enjeux latents.

Plusieurs communications et articles récents se sont intéressés à cette thématique et auraient adopté le prisme qualitatif. La voie n'est pas certes des plus faciles, mais permet toutefois d'échapper aux approches normatives, trop naïves pour révéler les enjeux enfouillés des contextes autocratiques. Les contributions, théorique et empirique, s'attaquent aux questions de gouvernance foncière, en mettant en exergue les enjeux pragmatique et politique. Les chercheurs associent aux champs juridiques et économique, les vertus anthropologiques et politistes, et confrontent les dimensions normatives aux dimensions cognitives pour fructifier des analyses pluridisciplinaires (J. P. COLIN, 1990 ; O. DE SARDAN, 2014).

La problématique

Afin de jalonner le raisonnement et tenter de comprendre les tenants et aboutissants de la crise foncière que traverse l'investissement en Algérie depuis 1993, quelques interrogations s'imposent au premier abord. Faudrait-il situer le problème du foncier économique au niveau des règles normatives, des interfaces administratives ou des pratiques des acteurs (institutionnels et privés) ? Qui fait défaut, est-ce le régime foncier/domanial [62], dont la nature a-économique encourage les pratiques déviantes [63], ou est-ce plutôt l'impartialité et instabilité des règles juridiques qui régissent l'allocation des terres publiques ? Est-ce encore le mode de gestion publique du foncier qui n'arrive pas à changer substantiellement et à se positionner à une échelle assez pertinente pour garantir une opérationnalisation des dispositifs et une visibilité des parties prenantes sur les opportunités foncières et leur déploiement géographique et sectoriel [64] ? Aussi, le problème de

⁶⁰ L'accapement du pouvoir par quelques personnes influentes.

⁶¹ Problèmes de marketing et d'absence d'informations.

⁶² Approche patrimoniale défendue par Brahti (2002).

⁶³ Spéculation, clientélisation, prédation, dilapidation et bradage du foncier public.

⁶⁴ Approche marketing adoptée par le MPPI et l'ANIREF.

maitrise foncière et de mise en place d'une politique foncière cohérente, stable et anticipatrice de la demande foncière [65] n'est pas à écarter, pas moins que la logique parcimonieuse de la gestion publique qui empêche la mise à disposition des investisseurs d'une offre pléthorique en foncier économique, au bon prix et au bon endroit ?

En d'autres termes, le problème de l'OFE en Algérie serait-il de nature spatiale, institutionnelle [66], juridique [67], ou instrumentale ? Ces aspects pragmatiques, aussi pertinents les uns que les autres [68], n'excluent pas la piste sociopolitique, inhérente à toute action de contrôle de d'appropriation des ressources foncières, particulièrement dans les pays du sud, où les enjeux fonciers sont exacerbés par les logiques de rente et de clientélisation [69].

En Algérie, la question foncière liée au développement économique paraît toute particulière, s'agissant d'un pays multi-référentiel : arabo-africain (poids du patrimonialisme), postsocialiste (poids du collectivisme), postcolonial (poids du jacobinisme français), et transitionnel [70], les questions d'enjeux de pouvoirs, de conflictualité, d'antagonisme et surtout de résistance au changement institutionnel, s'entremêlent pour imprégner au champ foncier une complexité évolutive qui rend imprédictible son évolution et incertaine sa régulation.

L'état de la littérature sur ces questions reste embryonnaire et débridé, se résumant pour l'essentiel à des solutions toutes faites [71], formulées généralement par les institutions internationales (FMI, BM, FAO,..). Ces recettes réductionnistes n'apportent pas de réponses franches et adaptées aux territoires des pays du sud. En revanche, les recherches conduites ces dernières années sur le foncier dans certains pays postsocialistes, à l'exemple de l'Albanie (Adrian CIVICI et al 2009), fournissent des éclaircissements assez pertinents sur les conditions de la transition foncière (M. Jouve, 2011) et les enjeux de pouvoirs qui accompagnent le processus de reprivatisation [72] du foncier aux Balkans (Albanie, Roumanie, Grèce). Ces recherches qualitatives mettent en exergue les stratégies de l'entrepreneur politique et de lobbying développées par les acteurs privés pour peser sur les réformes foncières et le processus de libéralisation. Aussi et surtout, les travaux empiriques conduits par les anthropologues « africanistes » [73] sur les thématiques aussi variées qu'intéressantes (régimes et jeux fonciers; gestion et la régulation foncières, etc) fournissent des éclaircissements profonds et des outils conceptuels et

⁶⁵ Approche planificationnelle.

⁶⁶ Une gestion publique archaïque du portefeuille foncier, déficit de management.

⁶⁷ Des dispositifs bureaucratiques contraignants) ou *planificationnelle*.

⁶⁸ Qui traduisent l'approche anglo-saxonne.

⁶⁹ Celle-ci interroge les conditions de contrôle et d'accès aux ressources, soit l'exercice du pouvoir foncier.

⁷⁰ Problème de partage de pouvoir et de résistance au changement

⁷¹ Privatisation, *agencification*, gouvernance,..., etc.

⁷² Particulièrement la place qu'occupent les acteurs sociopolitiques dans la prise de décision.

⁷³ E. LE ROY, Le Bris, JP CHAUVEAU, O. DE SARDAN, DELVILLE, JP. COLIN. LE MEUR.

méthodologiques, aussi pertinents qu'utiles, pour comprendre et analyser qualitativement les situations d'antagonisme et de compétition qui marquent la question foncière en Afrique noire [74][75].

A proprement parler, la référence aux discours des académiques (Vincent, Le Roy, Le Bris ; Chauveau, Olivier De SARDAN,..), des politiques et des experts internationaux (ANIMA, Banque mondiale, FMI) ne permet pas de trancher sur les nombreuses questions soulevées, mais nous suggère l'accès à quelques outils conceptuels et méthodologiques, forts intéressants pour ébaucher et jalonner le raisonnement et partant développer une approche hybride adaptable au terrain d'étude.

En Algérie, la plupart des travaux sur le foncier économique [76] sont l'œuvre de géographes, de ruralistes et d'économistes [77] ou encore de quelques juristes (C. BENAKEZOUH, 1990), dont la plupart insiste sur les aspects juridico-institutionnels et économiques, et prennent soin d'esquiver aux aspects sociopolitiques qui fâchent souvent. Le seul rapport franc et critique établi par le CNES (2004) sur « la configuration du foncier en Algérie », aurait entraîné des remises aux pendules, voire même le changement de statut de cette prestigieuse institution. A. BELHIMER (2015) serait-il peut être l'un des rares juristes engagés à avoir traité en profondeur les enjeux et processus inhérents aux champs foncier et économique en Algérie.

En résumé, les cercles académiques, professionnels et politiques s'accordent à reconnaître implicitement l'absence de rareté foncière brute (A. BRAHTI, 2003 ; CNES, 2004) et relèvent en revanche l'inexistence de terrains mobilisables, adaptables et accessibles pour la dynamisation de l'investissement privé. S'ils s'allient aux propos tenus par certains ministres indexant l'administration wilayal d'être à l'origine du marasme foncier des investisseurs, ils ne vont pas jusqu'à dévoiler les stratagèmes et les mécanismes opératoires qui font des structures, plus des alibis, que des protagonistes du jeu foncier. Crise foncière, mauvaise gestion publique, irrationalisation, dilapidation, bradage, .., sont constamment évoqués séparément ou ensemble pour tenter d'expliquer la situation de blocage foncier à laquelle est confrontée l'investissement en Algérie depuis 1993 à ce jour.

Certaines causes du blocage sont maintes fois identifiées et débattues par les gouvernements successifs, sans que les réformes récursives ne parviennent à les enrayer. Sommes-nous en présence d'un diagnostic superficiel qui ne touche pas aux véritables enjeux, ou plutôt face une fatalité ou

⁷⁴ Autour des questions de contrôle, d'appropriation et de captation des ressources foncières, notamment entre administrations et communautés, autochtones et allochtones

⁷⁵ Ces travaux attirent l'attention sur les arènes de confrontation et sur les modes pratiques de régulation foncière qui se mettent en place sur le terrain et à différentes échelles.

⁷⁶ Agricole , industriel, touristique, serviciel.

⁷⁷ O. BOUSSAOUD 2015,2017 ; H. NEMMOUCHI, 2008, A ; A. BENAÏSSA, 2003 ; S. BENDJABELLAH, 1999 ; A. ZEGHICHE, 2007

une volonté de gestation du statu quo. Combien même, une modernisation risquerait-elle de nuire aux paradigmes de fonctionnement et de stabilisation du système politico-institutionnel. Ces causes apparentes méritent d'être analysées de façon globale et empirique pour comprendre les tenants et aboutissants de la crise.

Aussi, pour éviter l'écueil de postulats, idéologique et politique, il serait préférable de laisser l'ensemble de ces interrogations (pragmatique et politiques) traverser le questionnement de la thèse et servir de toile de fond à une réflexion qu'on voudrait transcrire autour de deux interrogations principales :

- 1. Pourquoi l'OFE dispensée, à travers les différents dispositifs fonciers (CALPI, comité technique), peine à satisfaire quantitativement et qualitativement la demande exprimée par les investisseurs privés ? Les décalages sont-ils d'ordre physique, juridique, gestionnaire ou plutôt sociopolitique ?**
- 2. Quel est alors le mode de régulation de l'OFE qui se met en œuvre pour impulser et ajuster le jeu foncier dans les territoires ?**

Ce questionnement autour des phénomènes observés renvoie à inscrire la thèse dans une épistémologie quantitative et systémique où le foncier ne s'entrevoit pas ici comme une simple ressource territoriale ou un « bien » appropriable et échangeable sur le marché, mais plutôt comme un champ social total (Marcel MAUSS, 1925) assujéti à des antagonismes et enjeux de pouvoirs et où la conflictualité sociale y apparaît comme un mode opératoire de changement social et de régulation foncière

Sous cette optique, éminemment constructiviste, la gestion du foncier économique ne s'envisage pas comme une action institutionnelle passive et linéaire, visant la mise à disposition d'un bien marchand [78], mais plutôt comme le pilotage d'un système complexe et dynamique (SCD), dont les constituants [79] sont en interaction multiple et dynamique, ce qui rend son évolution incertaine et imprédictible. Dés-lors, l'identification du mode de régulation foncière qui se met en œuvre concrètement y paraît fondamentale, et n'interroge pas seulement les dimensions pragmatiques, c'est-à-dire ; le corpus juridique, l'aptitude managériale et communicationnelle des gestionnaires dans leur rapport aux investisseurs, ou la complétude des informations dont ils disposent, mais aussi et surtout les dimensions politiques, sous-entendu, le degré d'autonomisation

⁷⁸ Action de mise en produit du foncier économique (touristique, industriel, commercial,) selon des règles et procédures (juridico-administrative) cloisonnées.

⁷⁹ Président à la formulation des règles juridiques, mais sans s'y limiter, car les conditions d'élaboration et d'appropriation de ces règles de jeu par les parties prenantes révèlent un jeu foncier dont la régulation est loin d'être normative

du champ foncier et ses acteurs, l'instauration d'arènes de confrontation, l'interaction du système avec son environnement, la gouvernance, ainsi que ses externalités.

Considérée sous cette optique transactionnelle et interactionniste, l'objet de la présente thèse vise la caractérisation du système de pilotage de l'OFE met en œuvre par l'Algérie postsocialiste (1990), au prisme des réformes récurrentes qui l'alimentent, et surtout des modes de régulation qui se mettent en place dans un contexte de transition foncière prolongée. L'historicité s'intéresse donc aux émergences et résurgences des structures, aux externalités induites par les réformes, au jeu d'acteurs, et surtout aux processus et enjeux qui sous-tendent le système de pilotage de l'OFE [80].

L'approche s'annonce multidimensionnelle, transactionnelle, interactionniste, compréhensive, constructiviste, .. ; et vise à travers la déconstruction du système de pilotage et de régulation de l'OFE (1990-2018) [81] deux objectifs précis : Primo, l'identification des réformes, des processus et des enjeux qui sous-tendent sa trajectoire territorialisée [82], secondo, l'évaluation des interactions entre institutionnels et investisseurs, et les externalités de ce jeu [83] ainsi que sa posture (asymétrique ; répétitif).

La finalité empirique étant de savoir si les pouvoirs allocataires du foncier économique en Algérie parviennent ou non à se démarquer des logiques bureaucratiques et à développer des aptitudes et des comportements réactifs susceptibles de manager la complexité évolutive du champ foncier et de dynamiser l'investissement au niveau des territoires ? Cela renvoie à s'interroger sur la nature des outils qu'ils mobilisent pour anticiper les dynamiques foncières et entrevoir le mode de régulation le plus adapté.

En dehors de l'historicité critique et de la capitalisation des expériences passées, l'intérêt de ce travail, est de produire des savoirs gestionnaire, anthropologique et empirique, corrélées aux enjeux, pragmatique et sociopolitique, gage de performance et d'efficacité de l'action publique foncière. Il pourrait également éclairer certains aspects du système politique en Algérie, particulièrement la gouvernance des ressources. Ainsi les modes de pilotage et de régulation des ressources foncières menés dans des contextes autocratiques, de libéralisation apprivoisée, de crise multidimensionnelle, de transition prolongée et de résistance intestinales au changement, apparaissent comme des boîtes noires à découvrir.

⁸⁰ Ce système de pilotage décrit une expérience de stabilisation et de régulation des processus multiples, externalise des bifurcations, des émergences et des rétroactions, qui sont autant d'enjeux à révéler et à maîtriser.

⁸¹ Système mis en place par les différentes réformes libérales

⁸² Notamment les conditions d'élaboration et de transformation des règles de jeu, les processus de centralisation, les modes de prise de décision, et les choix opérés parmi les possibles. Les résistances au changement institutionnel et les innovations apparaissent comme des boucles de rétroaction qui s'inscrivent dans une dynamique globale qu'il s'agit d'identifier.

⁸³ En termes de génération de situations crise, de résistance, d'informalité, et de régularisation

Vers une approche qualitative et plurielle

La caractérisation du système de pilotage de l'OFÉ convoque une approche multidimensionnelle combinant une entrée institutionnelle (règles et structures) mettant en exergue les normes, les mécanismes et les dispositifs de gestion pour le contrôle de l'accès aux ressources, à une approche par le terrain (les acteurs) qui permet de prendre en considération les logiques et les pratiques des acteurs, de révéler leurs stratégies et de souligner les marges de manœuvre qu'ils utilisent pour contourner les règles, accéder ou s'approprier les ressources (P. MULLER, 2000 ; J. P. COLIN, 2005 ; E. TOURE, 2011 ; J.P. CHAUVEAU, 1997).

L'approche est fédérative et hybride, à la fois normative et cognitive, holiste et individualiste, pragmatique et politique, complexe et évolutive, cherchant à étendre des passerelles entre les études généralisantes et les études de cas. Si la posture normative permet d'interroger les statuts et missions des structures et appréhender par là-même l'évolution des règles de jeu et l'autonomie des structures, la dimension politique cherche à interroger les enjeux enfouillés et les défis. L'approche est donc qualitative (P. Y. LE MEUR, 2002) et plurielle [⁸⁴], fédérative, située à l'interface du haut et du bas, du macro et du méso, de l'institution et des acteurs, sa posture compréhensive suggère la construction d'un système d'intelligibilité multi-agents, assez proche de la réalité et ses imbrications et incertitudes.

Une méthode de confrontation dynamique et historicisée

La caractérisation du système de pilotage de l'OFÉ selon une approche qualitative renvoie à territorialiser et à situer les analyses dans un niveau de généralité qui permet d'historiciser et de contextualiser les interactions des acteurs au prisme d'une méthode dont l'objet est la confrontation évolutive d'une pluralité de structures et d'acteurs. Une confrontation qui renvoie à étudier le jeu foncier répétitif [85] (J P CHAUVEAU, 1997). Dont les parties prenantes, les arènes et les règles du jeu permettent d'apprécier les circonstances et les enjeux qui en découlent. Ainsi, l'inscription du jeu dans une trajectoire territorialisée permet déconstruire le système de pilotage et de révéler l'évolution de son comportement face à certains défis. Il s'agit donc d'une méthodologie interactionniste, ou transactionnelle (F G BAILEY, 1971) où les règles normatives, annoncées de façon unilatérale et ascendante pour réguler le jeu foncier, sont appropriées par les acteurs et transformées sur le terrain pour devenir des « règles pratiques ». Les institutionnels qui président à

⁸⁴ Cette appréhension renvoie donc aux interactions multiples et antagonistes qui se nouent entre acteurs sur des champs et des arènes publiques différentes que certaines disciplines (anthropologie politique) permettent d'en révéler les jeux et enjeux.

⁸⁵ La nature du jeu peut être conflictuelle, compétitive, antagoniste ou coopérative.

l'allocation des ressources et la régulation des compétitions et des conflits, les acteurs privés, internes et externes, les territoires à différentes échelles, sont entraînés dans un jeu évolutif, où les inter-agissements produisent du changement ou y sursoient. Les différents champs sociaux s'apparentent à des systèmes dynamiques imbriqués les uns aux autres, tracent des trajectoires parallèles ou croisés.

Les objectifs visés à travers cette confrontation dynamique des logiques et rationalités des acteurs consistent ; primo, à révéler les processus et les tendances lourdes qui sous-tendent les trajectoires et à distinguer ce qui est structurel, secondo, à sociologiser et historiciser les modes de régulation qui se mettent en place et d'évaluer dans le temps long la plasticité et la capacité d'adaptation du système à son environnement, interne et externe (territorialisation, gouvernance), tertio, à vérifier si le système de pilotage de l'OFE est assez cohérent par rapport à lui-même (clivage centre/périphérie, conflit sectoriel) et s'il arrive à se réformer et à se moderniser face à une globalisation rompant.

L'adaptation qui est une forme de régulation est synonyme de performance et est entendue ici comme la capacité à développer des aptitudes de réactivité et d'ajustement des comportements institutionnels à des sollicitations, à des turbulences ou des tendances lourdes. La performance de l'action publique foncière serait sa capacité d'adaptation aux attentes des investisseurs en termes de facilitation de l'accès aux ressources, c'est aussi un indice assez révélateur du processus de modernisation des structures de l'Etat.

Les hypothèses de recherche

Nous partirons de l'hypothèse suivante : faute de pouvoir bloquer le processus de libéralisation enclenché par les réformateurs, et faire aboutir une véritable réforme du foncier économique [86], post crise (1992) [87], l'élite au pouvoir instaure une transition unilatérale et prolongée, et instrumente méthodologiquement les vertus du droit et ses techniques obscures pour légiférer, sursoir, restreindre, voire même subvertir au changement institutionnel, la démarche est non linéaire et veille à synchroniser facilitations et « restrictions de rattrapage » au gré des conjonctures, interne et externe. Les réformes récursives visent la neutralisation politique des champs foncier, et économique, ainsi que la mise en place et le (re) profilage de dispositifs juridico-administratifs, transitionnels et pseudo-managériaux, dont le mode de fonctionnement opaque et discrétionnaire reste marqué à jamais par les gènes bureaucratique, collégial, clientéliste. Cette résistance du système politico-institutionnel au changement inscrit sa stratégie de résilience et de subversion dans

⁸⁶ Susceptible de légitimer l'action publique foncière autour d'enjeux partagés.

⁸⁷ Ces réformes prennent une forme exclusivement juridico-administrative (textes de lois)

une perspective de longue haleine, réconfortée par une transition prolongée qui agit comme un « état d'exception » combien dérogoire.

C'est à partir de cette même hypothèse qui a été formulée dans d'autres champs de connaissance par de nombreux anthropologues et politistes algériens (O. BENDERRA, 2003 ; L. ADDI, 2004, M. HACHEMAOUI, 2005, 2011) [88] que nous chercherons d'identifier le long des différents cycles de la trajectoire foncière, les situations de blocage et les processus de dédoublement, de montrer les difficultés qu'éprouve l'Etat néo-patrimonial à faire aboutir complètement le processus de centralisation et de modernisation de la gestion foncière. Ainsi, les dysfonctionnements profonds que connaît le système de pilotage et de régulation de l'OFE instauré depuis 1990 seraient liés à la fois à des enjeux pragmatiques, organisationnels et de pouvoirs [89]. En dépit de la technicité juridique, l'établissement des règles de jeu est sous-tendu par les enjeux de pouvoirs [90] qui entravent la mise en place de réelles « conditions » pour la gouvernance foncière et la promotion de l'investissement.

Les nombreux revirements enregistrés jusqu'ici (1993, 2000, 2008, et 2015) réconfortent notre hypothèse et se déclinent par l'instabilité et la démultiplication des règles et des institutions. Une crise profonde du système de gouvernance des ressources s'installe durablement et revoie à une crise du système politico-institutionnel, qui n'arrive pas à muter totalement, ni à se reproduire complètement [91]. La volonté de d'un système « néo-patrimonial » à mettre de l'ordre fut vaine et n'arrive pas à faire disparaître le désordre qui y règne (P. ZITTOUN, 2013).

Les outils conceptuels et méthodologiques

L'entrée par la complexité/systémique est multidimensionnelle, conjuguant historicité et pluralité, sa posture qualitative renvoie à mobiliser de nombreux outils conceptuels et méthodologiques pour déconstruire le système de pilotage du foncier économique. Les notions de « pouvoir foncier » (V. RENARD, 2006], de « rationalité » administrative (Henri-FAYOL, 1841-1925), bureaucratique (Max WEBER, 1864-1920), procédurale (H. SIMON, 1916-2001), ou encore d'institution en tant que règle de jeu (D. NORTH, 1990), d'acteur stratégique (M. CROZIER et E. FREIDERBERG, 1970), de champ (P. BOURDIEU, 1930-2002), d'arène de confrontation (T. BIRSCHENK et al, 1994), de « jeu foncier » (J.P. CHAUVEAU 1997) de « complexité » (Edgar

⁸⁸ Hypothèse qui traite du jeu politique, de ses règles asymétriques, et de son contexte non-autonome.

⁸⁹ Des enjeux qui déterminent les conditions de contrôle et d'accès au foncier économique.

⁹⁰ Enjeux liés à la volonté de reproduire le système d'allocation discrétionnaire des ressources, sous différentes formes.

⁹¹ La situation charnière entre socialisme et capitalisme, bureaucratie et management, ouverture et protectionnisme, politique et norme, wilayisation et sectorisation, ne lui permet pas de promouvoir les logiques entrepreneuriales et réactives.

MORIN 1990,) de systémique (J. L. LE MOIGNE, 1984),etc, conjuguées à un ensemble de théories pertinentes (Théorie des jeux, des systèmes complexes, de l'agence, de domination..) constituent des jalons conceptuels et méthodologiques susceptibles de fournir des matériaux nécessaires à la construction d'un système d'intelligibilité compréhensif et cognitif. L'enjeu n'étant pas d'identifier des causes à effet selon une certaine linéarité positive et absurde, ou de procéder à une catégorisation inventaire des concepts et des théories, œuvrant par hiérarchisation et typification, sans pouvoir restituer fidèlement le jeu et les rapports de force qui se nouent autour de la ressource foncière, mais plutôt de chercher à identifier des processus de mise en ordre et de désordre, des rapports dialectiques ou des *reliances* dialogiques (asymétrique, de domination, asservissement, collaborative,..), ou encore des parallèles et des interactions entre parties prenantes.

Les grilles de lectures

Plusieurs grilles de lecture ont été utilisées pour analyser les logiques des acteurs et institutions ainsi que leur confrontation. L'engagement des parties prenantes dans un jeu foncier ou économique renvoie à rechercher au-delà des récursivités et des continuités dans les comportements, afin de révéler les aspects structurels et structurants, tactiques et stratégiques. Une première grille d'analyse tente d'approcher le territoire Annabi en l'inscrivant dans une dimension bi-temporelle, l'une rétrospective (historiographie) et l'autre dynamique (planification), avant d'inventorier les éléments clés du territoire (espace, acteurs, ressources). Une deuxième grille de lecture cherche à appréhender les logiques institutionnelles qui sous-tendent l'OFE et met l'accent sur les acteurs institutionnels, fonciers et privés, leurs statuts, pouvoirs et missions, et tente d'interpréter les règles de jeu notamment en termes d'autonomie décisionnelle. Une autre sera appliquée au secteur de l'investissement en caractérisant aussi bien les acteurs institutionnels que les investisseurs privés. Ces différentes grilles de lecture fournissent une première lecture des caractéristiques juridiques du système, dont les résultats seront confrontés au terrain tout au long d'une démarche compréhensive qui révèle les processus et les enjeux.

Les Temporalités

La déconstruction de la trajectoire du système de pilotage de l'OFE s'effectuera dans le temps long (1990-2018) où seront identifiés des jalons et des cycles d'évolution, mais aussi des processus et des enjeux. Le point de départ de cette rétrospective sera la première génération des réformes (1989) et débouche sur les dernières évolutions (LFC 2015, nouveau code investissement, 2016) qui annoncent après un train de réformes un revirement soudain de la gestion du foncier

économique. Cet espace temporel dédiée à une transition foncière prolongée est assez étendu pour étudier le comportement du système de pilotage de l'OFE face aux perturbations. La trajectoire foncière et territorialisée de ce système postsocialiste dégage grossièrement trois temporalités distinctes ; la première correspond à la décennie nonante, marquée par un certain brouillage des règles de jeu et un imbroglio institutionnel de la gestion locale du foncier, la deuxième commence à partir de 1999 et annonce l'ouverture de l'économie nationale à l'international en actionnant des politiques d'attraction des IDE et de privatisation des EPE, avec un recentrage du mode de régulation, le troisième temps correspond au revirement indécis opéré à partir de 2008. Ce découpage reste toutefois sommaire, parce qu'à l'intérieur on y retrouve certaines perturbations, comme ceux de 1992, 2011 ou 2015, ce qui donne lieu à des cycles plus rapprochés et enchevêtrés qu'il s'agit de préciser davantage.

La présentation du terrain d'étude

Le choix de la wilaya de Annaba, comme support empirique est édicté par son rang de métropole nationale, son positionnement stratégique et ses ressources et potentialités. Ces attributs font de ce territoire littoral un espace à enjeux économiques et fonciers. Pourquoi ce territoire plein d'atouts et de ressources continue à endurer un désinvestissement et un mal développement. Son historicité révèle l'expérimentation d'une succession de politiques de développement dont les traces continuent à impacter le déploiement des activités économique et l'ancrage des investissements privés, serait-il victime de sa croissance économique accélérée liée à une industrialisation lourde (1970-1980) ou plutôt d'une politique de limitation de sa croissance urbaine qui resserre ses frontières et compromet ses marges de manœuvre. Ce territoire industriel en déclin, subit depuis longtemps des vagues d'informalité qui exacerbent ses contradictions et dévastent ses potentialités foncières et agricoles sans captation des plus-values.

La crise économique de 1986 engloutit une bonne partie du réseau d'EPL et d'EPE et donne la part belle à un processus de *bazardisation* de l'économie locale qui investit les locaux d'activités. A l'aune de la libéralisation (1990), le territoire Annabi butte à des enjeux fonciers et territoriaux, ce qui ne lui permet pas de faire face à une demande foncière forte exprimée par les investisseurs privés. Les quelques projets privés avalisés par les multiples guichets (ANDI et CALPI) ne sont pas capitalisés dans des dynamiques constitutives du territoire. La gestion parcimonieuse des ressources enregistre chaque jour des manques à gagner, l'administration privilégie les procédures aux projets. Le territoire Annabi, tout comme toute la région Est (E. MAKBOUL, 2012), traverse aujourd'hui une crise de développement et représente un champ de recherche assez pertinent pour analyser les

enjeux fonciers et territoriaux des politiques de libéralisation, de sectorisation et de promotion l'investissement privé.

Le plan de la thèse et démarche méthodologique

La présente thèse est construite en quatre parties triptyques, réparties en douze (12) chapitres. La première partie, tente de passer en revue l'état de la littérature et arrive à brosser un large corpus épistémologique, théorique et méthodologique. La deuxième partie aborde l'OFE dispensée au niveau du territoire Annabi et les règles régissant l'accès au foncier économique. La troisième partie procède à la confrontation de l'offre à la demande foncière et tente d'en décliner les effets induits du décalage constaté. La quatrième partie aboutit à la caractérisation du système de pilotage de l'OFE au prisme de sa trajectoire (1990-2018) et du double processus de modernisation institutionnelle et de régulation foncière.

Le premier chapitre aborde les notions et concepts théoriques (foncier, acteur, action et territoire) et cherche à mettre en place un système d'intelligibilité réaliste et contextualisé, le deuxième chapitre brosse les principales théories mobilisées pour déconstruire le jeu foncier, ses enjeux et ses modes de régulation. Le troisième chapitre vient fructifier les acquis théoriques pour formaliser et justifier une démarche méthodologique. Le quatrième chapitre aborde le corpus juridico-institutionnel induit par libéralisation entamée en Algérie à partir de 1989 et ses déclinaisons en termes de codification du foncier économique. Le cinquième chapitre entreprend la déconstruction de la trajectoire du territoire Annabi et met en exergue les ressources (naturelles et spécifiques), et les enjeux qui sous-tendent les processus territoriaux (concentrations, dévalorisation, métropolisation, marginalisations). Le sixième chapitre vient évaluer l'OFE dispensée à Annaba par les différentes catégories d'acteurs et identifier les conditions d'accès au foncier économique public. Le chapitre septième tente d'analyser le processus de codification de l'investissement en Algérie et ses externalités en termes de règles et d'institutions. L'analyse catégorielle tente d'approcher en plus des statuts les rapports des investisseurs privés (domestique et étranger) aux interfaces juridiques. Dans le chapitre huitième il est question de traiter les projets d'investissements dans leur triple dimension, sectorielle, territoriale et foncière. Le chapitre neuvième aboutit à la confrontation de l'offre à la demande foncière en saisissant au-delà des logiques et des rationalités dont sont mus les acteurs institutionnels et privés, les interactions induites autour de l'enjeu foncier. Loin de se satisfaire de la révélation d'un décalage aux effets en chaîne, informalité, régularisation, le chapitre dixième entend contextualiser cette crise d'offre foncière et de l'inscrire dans une trajectoire territoriale, dont l'historicité permet d'identifier les différents modes de régulation mis en œuvre au fil des cycles d'évolution. Le chapitre onzième

analyse une première expérience de remise en cause d'une régulation locale dans les années 1990 et les conditions d'émergence d'un processus de centralisation de la gestion foncière à Annaba. Le chapitre douzième vient en proposer un autre coup de sonde plus récent pour discuter enfin la nature profonde de la crise et les difficultés de modernisation du système de pilotage de l'OFE dans un contexte de transition prolongée.

Les outils méthodologiques

Pourquoi n'arrive-t-on pas à rationaliser et moderniser le système de gestion publique de l'OFE en Algérie, dont la bureaucratie bloque l'investissement ? La réponse à cette préoccupation renvoie à conjuguer recherche théorique et documentaire, enquête de terrain et entretiens, mais aussi et surtout à recourir à un travail de dépouillement des nombreux documents juridiques et administratifs (CALPI, DUC, DLEP, APW...), l'objectif est de renseigner les différentes grilles de lectures et de récolter, à la source, des informations susceptibles d'orienter et de structurer la réflexion. Il apparaît bien que les versions développées par les acteurs interviewés sont plus réflexives et franches que celles consignées dans les rapports officiels, les chiffres et la littérature grise y sont confus et muets. La confrontation de ces différentes sources est à même de permettre de révéler la réalité profonde et les enjeux qui la sous-tendent. S'agissant d'une approche qualitative, les techniques d'interview et du récit d'expérience apparaissent comme des outils méthodologiques pertinents pour accéder aux représentations et stratégies des acteurs face à leur environnement [92]. Les interviewés (cadres d'entreprises et investisseurs privés), sont souvent des acteurs réservés et peu bavards, leur expérience est pourtant riche d'enseignement, certains «témoignent» et exposent leur itinéraire, leurs pratiques professionnelles et les risques de leur métier, sans retenue, d'autres sont plutôt allusifs. L'exposé est assez libre; interrompu, de temps à autres par des demandes d'éclaircissement, ou par des renvois à des textes juridiques ou à des documents officiels. Parfois, l'interviewé donne un contenu plus générique sur certains textes (Loi sur les entreprises 1988, ou le sens des abréviations utilisées,...) et expose ses stratagèmes pour contourner des difficultés. Sinon c'est la dimension discursive de ces interventions qui suscite l'intérêt.

Aussi, certaines thèses récentes, sur l'Algérie et les pays postsocialistes, constituent aussi des projecteurs, sous d'autres angles de vues, sur des contextes similaires et permettent de comparer, de confronter et de réconforter le chemin emprunté et partant d'estimer les dissonances et les discordances.

⁹² Pourquoi tel acteur s'est-il engagé dans tel dossier et par rapport à quel enjeu et pourquoi s'est-il rétracté, ou abdicé dans tel autre ? Y a-t-il eu des manœuvres ou des embuches ou entorses dans la conduite de telle ou telle opération et pour quelles fins ? Est-ce que le jeu (foncier/politique/économique) était clair sans contraintes et sans surprises ?

Notre approche qui s'est limitée toutefois au cas d'étude Annaba, ne prétend guère fournir une image complète de la gestion du foncier économique en Algérie et ne constitue en fin de compte qu'un simple coup de sonde opéré sur une réalité complexe et évolutive. C'est un travail destiné à alimenter la réflexion et, pourquoi pas, susciter l'action et le changement dans la conduite de l'action publique.

PREMIERE PARTIE

**Les concepts
théoriques et méthodologiques**

*« Le quadriptyque foncier, acteur, action et territoire :
construire un système d'intelligibilité »*

Introduction de la première partie

Cette première partie constitue l'édifice théorique et méthodologique dans lequel s'inscrit la présente thèse, son épistémologie, éminemment constructiviste, entend dépasser la posture juridique qui caractérise les études foncières, pour s'inscrire dans une démarche compréhensive [93], voire critique. Dès-lors, les concepts convoqués sont de nature « discursive », polysémique, leur appréhension renvoie à la convocation de théories transdisciplinaires, dont les schémas explicatifs [94] sont à même de permettre la déconstruction des « totalités autonomes », et d'entrevoir les changements et les résistances qui les sous-tendent.

Le foncier, l'acteur, le territoire et l'action, sont plus que des lexèmes muets, ce sont des « construits sociaux », sémantiquement voisins, leur conjonction selon une épistémologie complexe/systémique permet de formaliser un modèle exploratoire, susceptible de restituer la réalité complexe et mouvante des situations foncières et d'en révéler les multiples inter-agissements qui les sous-tendent. (fig n°01). Cette posture de recherche, qui se veut « qualitative » P-Y. LE MEUR, 2002), ne peut faire l'économie d'une littérature scientifique théorique et empirique, dont le propre est de permettre, d'« éviter les embûches du réductionnisme qui jalonnent le sentier des recherches sur le foncier » (A. KARSENTY, 2007), il s'agit d'offrir une meilleure intelligibilité du terrain.

Le foisonnement de paradigmes et de théories permet, chemin faisant, d'alimenter ce travail en matériaux conceptuels et méthodologiques forts intéressants, et partant la formalisation d'une démarche méthodologique susceptible d'appréhender les processus et les enjeux qui sous-tendent les rapports fonciers et de les contextualiser.

Le champ foncier est entrevu alors sous différents points de vues, idéologique et théorique, conceptuel et méthodologique, pragmatique et sociopolitique, ce qui rend inévitable un certain positionnement.

⁹³⁹³ A même de déconstruire les situations complexes et évolutives qui prévalent dans le champ foncier contemporain et entravent les actions de développement dans les pays du sud.

⁹⁴ Pour saisir les enjeux qui sous-tendent les actions de contrôle, d'appropriation, et d'allocation efficiente des ressources

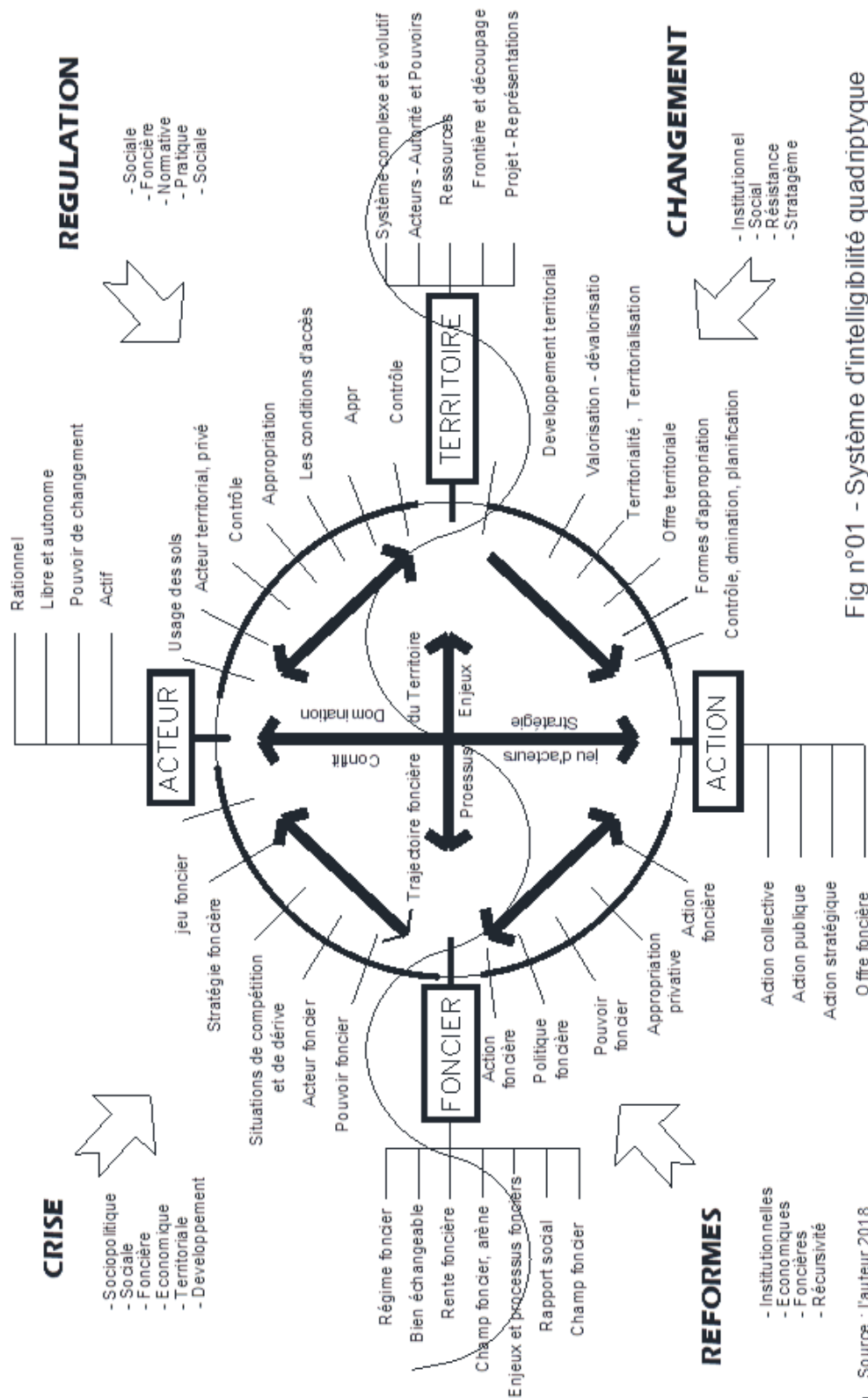


Fig n°01 - Système d'intelligibilité quadriptyque

Source : l'auteur 2018

Chapitre Premier

Eléments de définition des concepts théoriques et méthodologiques « les dimensions, idéale, stratégique, interactionnelle et cognitive »

Introduction :

En s'inscrivant dans une épistémologie complexe (E MORIN, 1986) et évolutive, les paradigmes mobilisés (territoire, acteur, foncier, action) ne s'apparentent pas à de simples données, mais s'entrevoient comme des « construits » sociaux, intimement liés les uns aux autres, et surtout et à leur écologie (environnement). Le territoire est plus qu'un simple espace géographique, délimité et contrôlé par un pouvoir quelconque, de même l'acteur stratégique ne se réduit pas à un agent rationnel, neutre et passif, aussi, le foncier, il ne se réduit pas à une ressource, ou un simple « bien », codifié pour être échangeable sur le marché.

Le positivisme ayant dominé pendant longtemps le champ philosophique de la connaissance, aurait réduit les objets d'études à des réalités connaissables et totalement indépendantes du sujet qui les traite, de sa perception, de son intelligence, de ses représentations. Ainsi, l'action sociale qui est à l'origine du changement dans les organisations, les politiques publiques et les systèmes de prise de décision et d'allocation des ressources est totalement ignorée par l'épistémologie analytique et Cartésienne, ce qui ne permet pas jusqu'ici aux chercheurs de traiter certains problèmes fonciers et socio-économiques, tels les dérives de prédation, clientélisation, accaparement, spéculation...

L'objet de ce premier chapitre est de définir, d'une façon compréhensive et « constructiviste », certains concepts [95], sur lesquelles s'appuie le présent travail pour décrypter les situations récurrentes de blocage, de décalage et de dérive qui affectent les actions foncières. Leur conjonction à un ensemble de théories est à même de permettre la formalisation systémique d'un modèle explicatif et exploratoire, susceptible de restituer le jeu foncier sous-tend les trajectoires foncières des territoires et d'en révéler les processus, les enjeux et les externalités.

⁹⁵ Le foncier, l'acteur, le territoire et l'action.

1. Le concept Foncier :

1.1. Le foncier comme substantif qualificatif des rapports sociaux

Le foncier est un lexème juridique, ayant d'abord évolué aux confins du droit et de l'économie, avant que d'autres disciplines [96] ne s'en saisissent pour en révéler les enjeux. L'objet foncier intègre alors les vertus de la pluridisciplinarité (E. LE ROY, 1995 ; A. KARSENTY, 2007) et voit sa définition se complexifier [97], pour devenir un « terme valise », prêt à toutes les acceptions et incertitudes. Les dictionnaires de langue française l'utilisent comme un « adjectif » [98], alors que les milieux, professionnel et académique, l'emploient souvent comme un « nom » (C. HARRERA, 2012), ce qui n'est pas fortuit. Le juriste A. ROCHEGUDE (2001), considère le foncier comme un adjectif [99] devenu substantif, représentant l'« *ensemble des liens entre les hommes et la terre* ». Son utilisation comme « substantif » permet surtout de désigner les rapports sociaux (politiques, sociales, économiques) qui se nouent autour du foncier (E. LE ROY, 1998), et par extension de cibler les processus et les enjeux fonciers qui sous-tendent les trajectoires foncières. Cette polysémie tient-elle à la richesse des significations auxquelles le foncier renvoie (C. HARRERA, 2012), ou plutôt aux antagonismes et ambiguïtés qui sous-tendent l'enjeu foncier [100]. La confusion créée de l'embrouillement entre auteurs et corps disciplinaires et nécessiterait un certain rapprochement des points de vue. L'ambition étant d'entrevoir une perspective interdisciplinaire et surtout une certaine « *reliance* », chère à E. MORIN (1996).

Le sens étymologique du lexème « foncier » est repris par le juriste E. LE ROY (2010), qui considère que « *Le terme foncier y trouve son origine avec le fundum, fonds de terre, qui sera considéré ensuite, dans le cadre d'une opposition entre le mobile (pecunia) et l'immobile (praedia), comme immeuble par nature. Foncier est originellement un adjectif utilisé à l'époque féodale pour désigner une seigneurie ou une tenure, puis la rente extraite de la valeur différentielle ou absolue de la terre* ». Les juristes, les économistes, les anthropologues et les aménagistes ne définissent pas de la même façon le foncier, chacun privilégie un angle de vue, correspondant à son champ d'intérêt. Pour les juristes, le foncier est appréhendé essentiellement du point de vue du « droit de propriété » et des règles normatives y afférentes, leur intérêt se focalise sur le « statut du sol » et sur toutes les contraintes juridiques qui l'entoure. « *Le foncier émerge du statut du fonds (terre ou fonds de terre), immeuble par nature, qui ne circule pas, le sol et sa fixité sont les attributs*

⁹⁶ Soient l'anthropologie, la science politique, la géographie, voire même la philosophie. avec le travail de Thierry

⁹⁷ Varie selon les référentiels idéologiques de l'auteur, son origine disciplinaire, et son incorporation institutionnelle.

⁹⁸ Cet adjectif est utilisé pour désigner un bien-fonds ou pour qualifier un domaine professionnel particulier.

⁹⁹ Selon cet expert, l'adjectif est utilisé pour qualifier certains domaines de connaissance (droit foncier, économie foncière, aménagement foncier, etc)

¹⁰⁰ En tout cas c'est le point de vue marxiste qui voit dans la privatisation des facteurs de production et dans l'accumulation capitaliste une contradiction sociale.

fondamentaux du foncier » [101]. C'est cette même définition qu'adopte la législature algérienne dans la LOF 90-25 [102] et que reprend le lexique élaboré par l'ANIREF [103].

Quant aux économistes, ils appréhendent plutôt le foncier en termes de valeur (prix), de rendement. Le foncier est un « bien » échangeable, un actif qui dégage une « rente foncière » pouvant faire l'objet de captation et requiert ainsi la mise en place d'une régulation. Pour les aménagistes et les urbanistes, le foncier est un support physico-spatial des activités humaines, marqué par des structures foncières, des formes d'appropriation et d'usage des sols, et dont la maîtrise appelle la mise en place d'une planification urbaine et territoriale.

Ainsi les différentes définitions, étymologique et disciplinaire, ciblent chacune des aspects particuliers, mais s'inscrivent toutes, et pendant longtemps, dans une logique « positiviste » qui réduit le foncier à sa matérialité inerte (terre, sol et sous-sol) inerte et exclut les dimensions idéale et cognitive. Cet « objectivisme » ne permet pas aux sciences, juridique et économique, de se soustraire à l'emballage normatif [104] et d'entrevoir les dérives et les antagonismes qui sous-tendent les rapprochement et d'échange [105] du bien foncier [106]. En dépit de son utilité sociale et économique, cette approche « mécaniste » ne permet pas aux chercheurs d'explicitier les enjeux multiples, et expliquer les situations de blocage et de dérive qui affectent le champ foncier.

Ce pragmatisme simpliste, ayant longtemps dominé les études foncières, fait abstraction des dimensions socio-historique, culturelle et politique, son raisonnement cartésien ne suggère en définitif qu'une appréhension trop « naïve » pour appréhender les situations de compétition, d'antagonisme et de domination, dont les enjeux [107] seront pris en charge par l'anthropologie sociale contemporaine et les sciences politiques. L'épistémologie réflexive et critique de ces disciplines, proche des postures marxistes, leur permet de s'inscrire dans des démarches sociologisante et historicisante [108], et partant de déconstruire les rapports sociaux (compétitifs, clientélistes ou conflictuels) et d'en révéler le jeu asymétrique qui les sous-tend. En effet, l'anthropologie (sociale, politique, juridique) étend la définition du foncier à un « champ social », appréhendé en termes de contrôle [109] et d'appropriation. Cette extension lui permet de mettre en

¹⁰¹ E. le Roy (2010)

¹⁰² Voir article 2 de la Loi 90-25 du 18 Novembre 1990 Portant orientation foncière.

¹⁰³ Lexique de l'ANIREF 2012.

¹⁰⁴ Délimiter les domaines de connaissance qui lui sont rattachés

¹⁰⁵ Il fixe des règles normatives, procède aux découpages et assigne des usages possibles avant de dégager une valeur vénale et/ou rentière au bien

¹⁰⁶ Il est évident que les juristes et les économistes ne définissent de la même façon ce lexème.

¹⁰⁷ Des enjeux qui bloquent le processus de développement dans les pays du sud.

¹⁰⁸ Dialectique, constructiviste, compréhensive, complexes et dialogique.

¹⁰⁹ Saisissant par-là les enjeux de pouvoirs

exerger les droits, les pouvoirs, les conditions d'accès [110] et les interactions sociales qui en résultent.

Les anthropologues, issus de cette veine (africanistes et américanistes), entendent dépasser les démarches juridico-économiques, qui privilégient les « rapports des hommes à la terre » [111] pour entrevoir le foncier au prisme des « relations sociales », ce qui les intéresse c'est particulièrement les « rapports sociaux » qui se nouent entre les hommes autour de la terre (E. LE ROY, 1991 ; J P. CHAUVEAU, 2012). Cette abstraction de la matérialité permet d'en considérer les processus et les enjeux. Ce qui les intéresse, ce n'est pas tant le « statut » des terres et la légalité des transactions, mais plutôt le « jeu foncier » et les multiples registres auxquels il renvoie. Ainsi, leurs démarches cognitives basculent les études foncières d'une posture pragmatique et normative vers une posture sociopolitique, critique et réflexive.

L'éminent juriste-anthropologue français E. Le ROY (1982) [112] tente de concilier les deux approches et considère le foncier comme « *un fait social total* » qui « *met en branle* » toutes les composantes de la société « *c'est une ressource rare, immobile, fixe, non reproductible objet de convoitises, de compétition et de conflits d'usages, chacun tente de l'approprié à sa manière, Les pouvoirs publics qui gèrent cette ressource se doivent d'arbitrer ces conflits d'intérêt et d'opérer une certaine régulation foncière* ». (E Le ROY, 1982). Le foncier est donc une ressource à enjeux multiples, objet de convoitises, de conflictualité, et de rapports de pouvoirs et de compétition, sa gestion requiert de la régulation et de la gouvernance.

L'anthropologue P. L. DELVILLE (2002) [113] quant à lui, met l'accent sur la dimension institutionnelle et définit le foncier comme l'ensemble des règles d'accès, d'exploitation et de contrôle, s'exerçant sur les terres et les ressources renouvelables. Ces règles mettent en jeu ; des normes (formes d'appropriation et modes d'exploitation), des droits détenus et transmis par les acteurs (traduction concrète des règles), et des autorités qui disposent du pouvoir d'affecter des droits, la responsabilité de faire appliquer les règles et le pouvoir de les modifier, le pouvoir d'arbitrer et de trancher les conflits. Le foncier se résume-t-il au triptyque : règles, droits et pouvoirs, qui renvoie à un arbitrage entre droits et pouvoirs fonciers en actionnant simplement des règles (normatives/coutumières), ce qui n'est pas toujours aussi évident.

¹¹⁰ Les dimensions juridiques, économiques, politiques et sociales y sont solidairement entremêlées.

¹¹¹ Les rapports des hommes à la terre sont des rapports de propriété (privatisation), c'est-à-dire exclusifs, l'orthodoxie juridique ne considère pas les relations sociales.

¹¹² Il est de ces anthropologues « africanistes » qui s'inscrivent dans cette mouvance interdisciplinaire, en tant qu'intellectuel engagé, il tend à étendre et fructifier les analyses pertinentes de Marcel MAUSS (1872-1950) vers le champ foncier

¹¹³: GRET Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques est une ONG internationale de développement fondée en 1976 qui s'intéresse aux terrains politiques pour aborder des questions, de foncier, pauvreté et de développement

C. HERRERA (2012) tente de synthétiser l'ensemble des approches disciplinaires du foncier en distinguant trois entrées parallèles et complémentaires ; la première est qualifiée de traditionnelle (juridico-économique), la seconde de techniciste (Aménagement et l'urbanisme) et la troisième d'extensive (socio-anthropologique). Ces trois entrées, bien nuancées, renvoient inévitablement à différents cadres épistémologiques.

L'équipe du Laboratoire LAJP [114] (1991) dirigée par E. LE ROY, va jusqu'à imaginer, à titre didactique, une « équation foncière », pour restituer le « rapport foncier », dans sa multi-dimensionnalité. « *Le foncier (F) est un rapport social (S) ayant la terre ou le territoire (T) comme assise et enjeu et où les variables économiques (E), juridiques (J), et les techniques d'aménagement de la nature (A) sont pondérées par le facteur politique (P) aux différentes échelles locale (l), nationale (n) et internationale (i)* » [115].

$$\text{Soit : } F = \frac{S(E + J + A)^{P(i,n,l)}}{T}$$

Le CNES (2004) semble adopter cette dernière définition en précisant dans son rapport que « *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, économique, juridiques, d'aménagement du territoire et relevant des politiques publiques* ». Ces définitions (LAJP 1995, CNES 2004) tendent d'approcher le foncier, non pas comme un simple bien marchand, régi par un ensemble de règles, mais plutôt comme un système complexe suscitant des jeux sociaux et des enjeux de pouvoirs. C'est un qualificatif qui dérange souvent.

1.2. Les régimes foncier et domanial

Le régime foncier [116] s'entrevient selon deux postures, la première l'assimile à un ensemble de « règles normatives » régissant les « statuts » fonciers et surtout les « conditions » d'acquisition, de conservation et l'aliénation du foncier, tandis que la seconde y voit un « rapport social » défini de façon, juridique (moderne) ou coutumière (tradition), permettant la codification de la relation de

¹¹⁴ Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris, dont le directeur est E LE ROY

¹¹⁵ Cette équation peut se lire selon ses auteurs comme suit : « *Le foncier est l'ensemble particulier des rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par les facteurs économiques (accumulation primitive de capital et extraction de rente), juridiques (normes d'appropriation et modalités de règlement de conflits) puis par les techniques d'aménagement pouvant matérialiser ces rapports sociaux en autant de régimes distincts. Mais plus substantiellement, c'est la politique qui influe sur la manière de poser et de traiter le problème foncier, la sensibilité du foncier en politique étant augmentée par la concurrence ou la contradiction des choix pouvant émerger aux échelles internationale, nationale et locale* ».

¹¹⁶ Il n'est autre qu'un ensemble de règles juridiques

l'homme à son environnement, et partant de qualifier le système de relations et de gérer ses enjeux (FAO, 2003). Le régime foncier [117] permet aussi de préciser deux attributs fondamentaux rattachés au foncier; les « droits » et les « pouvoirs » que détiennent certaines personnes, physiques ou morales, sur la terre [118]. Si les droits concernent particulièrement les statuts de la terre et les conditions d'accès et d'usage des ressources naturelles [119], les pouvoirs représentent les compétences dont sont investies les autorités (publique ou coutumières) [120], pour assurer des missions d'arbitrage des conflits, de réglementation ou de régulation du champ foncier (Fig n°02).

En règle générale et quel que soit les systèmes fonciers [121], les régimes fonciers apparaissent pluriels, leur coexistence selon un certain ordre permet de donner la primauté cyclique à un régime foncier particulier sur les autres, sans pour autant effacer les autres. Cet « ordre » provisoire, cristallise les rapports de force conjoncturels et évolue dans le temps sous le coup de facteurs socioculturels et surtout économiques, à des rythmes variés. La coexistence des régimes fonciers suscite des interactions et des confrontations [122], comme par exemple entre le régime foncier moderne et communautaire [123], libéral et socialiste, ce qui nécessite un effort de régulation, ou de gouvernance. Les sociétés humaines ont connu à travers l'histoire différents degrés de contrôle des terres (ressources), allant du droit d'exploitation (partagés ou exclusifs, temporaires ou permanents), avec ou non, le droit de transmettre ou de transfert (temporaires ou permanents), jusqu'à arriver au droit d'aliénation (Ch. LUND, 1996). P. MATHIEU (1995) recense, au niveau des différents systèmes fonciers [124], quatre (4) régimes de propriétés : la propriété de l'Etat, la propriété individuelle, la propriété communautaire et le régime de l'accès libre [125], ce dernier présente le moins d'acceptation et plus de danger selon de nombreux auteurs et aux premiers desquels (G. HARDIN, 1968). Chaque régime foncier offre un degré de contrôle des ressources qui procure un niveau de sécurité foncière [126]. En dépit de leur caractère normatif, les régimes fonciers tendent à

¹¹⁷ Le régime foncier paraît donc être lié aux questions d'équité, d'égalité, de sécurité, de développement dans le sens où il reconnaît des droits et des pouvoirs.

¹¹⁸ Le terme « terre », comme on l'a vu plus haut, est utilisé ici pour se référer à l'espace sur, au-dessus et en dessous de la surface de la terre. Toutes les sociétés reconnaissent les droits concernant la terre. Le terme « terre » est utilisé ici pour se référer à l'espace, au-dessus et en dessous de la surface de la terre, soient les ressources naturelles (eau et arbres)

¹¹⁹ Il peut se définir aussi comme un ensemble de procédures d'acquisition, de conservation et de cession de la terre ».

¹²⁰ Selon qu'il s'agit d'autorité patriarcale, autoritaire ou démocratique.

¹²¹ Coutumier, moderne, capitaliste, socialiste

¹²² En Afrique par exemple des confrontations existent entre les régimes fonciers coutumier et moderne.

¹²³ Si le contrôle privatif et exclusif de la terre est aujourd'hui dominant, il demeure néanmoins qu'il n'est pas le seul sur le terrain.

¹²⁴ Malgré la grande diversité des systèmes fonciers modernes dans le monde, la plupart d'entre eux sont basés sur les lois anglaises, françaises, germaniques et sur le droit romain.

¹²⁵ où aucun acteur n'est clairement et effectivement propriétaire et responsable des ressources.

¹²⁶ Le degré de contrôle des ressources foncières est associé dans la révolution française au degré de liberté de l'individu.

évoluer dans le temps, et ce à des degrés variables et sous l'impulsion de plusieurs facteurs, particulièrement économiques [127], l'objectif étant de répondre aux besoins de la société dans laquelle ils sont utilisés [128], et éventuellement aux impératifs de reproduction des systèmes politiques. Les transformations ne sont donc pas mécaniques, mais peuvent s'inscrire dans des trajectoires complexes et territorialisées [129].

Les systèmes fonciers modernes sont le produit de l'évolution progressive des systèmes coutumiers, et forment actuellement une partie importante des systèmes juridiques modernes, mais dans la plupart des cas, des traces de l'ancienne législation y demeurent. Tous les systèmes modernes disposent d'une caractéristique commune : le soutien aux droits fonciers individuels et le concept de droit communautaire y perd de plus en plus la place de jadis.

A l'origine, le régime de propriété foncière dans les pays du sud (Algérie) fut collectif (usufruit), avant que l'Etat colonial n'introduise le régime de propriété privée (Melk), en transférant les grandes concessions domaniales, accordées à titre gratuit ou presque, aux colons en propriétés privées (COQUERY-VIDROVITCH, 1982). Pour subvenir aux besoins de la société, les pouvoirs colonial et postcolonial ont eu recours au « régime domanial » [130] [131].

La théorie **juridique du Domaine** est avant tout l'œuvre de la révolution française qui institue en 1790 le code du « domaine » avant même que ne soit promulgué le code civil (1804). La France révolutionnaire cherche à ressourcer l'Etat jacobin en « biens domaniaux » à travers le transfert du domaine de la Couronne au profit de la nation. Mais, il s'avère que pour des raisons sociopolitiques, cette législation « discrétionnaire » sera rapidement escamotée de la métropole pour n'être appliquée que dans les départements d'outre-mer et à des fins plus coloniales que domaniales (L. MARIE-AIMEE, T. KHALFOUNE, 2005). Le droit foncier colonial exporte à partir du XIX siècle le régime de la domanialité vers ses colonies et légalise un processus inique de dépossession des fellahs en Algérie (D. SARI, 1978). L'Etat « colonial » constitue rapidement par le jeu de Lois [132] un important portefeuille foncier, qu'il mobilise pour installer les colons agriculteurs sur les terres arables des autochtones. La Loi domaniale stipule que les terres vacantes et non cultivées sont réputées comme sans maître et sont expropriées et versées dans le domaine national. L'Etat

¹²⁷ Domund écrit que la seule échelle du temps est économique - c'est-à-dire "le développement d'une culture matérielle visible et mesurable" (FAO, 2003)

¹²⁸ Théorie évolutionniste du droit de propriété.

¹²⁹ La théorie économique du droit de propriété (TEDP) ne considère que les situations stables d'évolution et n'aborde pas les situations de politisation et de manipulation des règles de jeu à des fins de reproduction du système de domination ou de clientélisation (dérives).

¹³⁰ Le régime domanial permet à l'Etat de constituer des terres publiques et de répondre aux besoins et enjeux.

¹³¹ Ce régime dont l'institution en contexte colonial est source de clientélisme et de prédation, à telles point que les terres publiques en sont considérées comme une malédiction.

¹³² Sénatus-consulte (1863) et Warnier (1873).

postcolonial reconduit cette législation pour constituer à son profit un domaine public [133] susceptible de lui assurer une assise foncière confortable pour ses projets d'infrastructures et de développement socioéconomique. La nationalisation des terres dans le cadre des réformes agraires et foncières (Algérie, 1972), permet d'instituer une politique socio-rurale à caractère re-distributive [134]. La législation de la domanialité prescrit l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité, et l'exclusion de la création de droits réels sur le domaine public et crée ainsi des territoires de non-investissement.

1.3. La pertinence méthodologique du jeu foncier

Il est de plus en plus admis que le régime foncier détermine en grande partie la sécurité foncière et des capitaux qui y sont consentis, particulièrement dans les pays développés où d'importantes richesses privées sont investies dans la valorisation foncière, pour des échéances de moyen et long termes. Ces investissements présentent des risques qui nécessitent la mise en place d'un système juridique complexe, afin de sécuriser les capitaux investis et permettre aux investisseurs d'exercer un meilleur contrôle sur la terre [135].

Pour enclencher un développement économique, un régime foncier moderne (individuel et exclusif) serait-il pour autant plus avantageux qu'un régime foncier coutumier (collectif et partagé) ? J. C. RIBOT (1995, 2002) relativise la situation et conçoit que la disposition d'un contrôle absolu sur la ressource ne garantit, ni l'entretien de celle-ci, ni l'accroissement de la productivité, si le marché n'est pas correctement stimulé et peut-on ajouter, si le climat d'affaire n'est pas encourageant. De même, J P. CHAUVEAU (1997) refuse de corréler les types de régime foncier aux niveaux de performance économique et de productivité de la terre et cite à ce propos de nombreux auteurs. Le régime foncier en tant qu'ensemble de règles normatives est destiné à arbitrer et réguler selon différents contextes géographiques et sociétaux, les conflits d'intérêts pour assurer une meilleure sécurisation des propriétés.

Sur le plan méthodologique, le « régime foncier » en tant que règle normative régissant un rapport propriétaire à la terre, serait-il un outil assez objectif et pertinent pour analyser les pratiques de gestion foncière dans des contextes différents ? L'anthropologue J P CHAUVEAU (1997) en serait plutôt sceptique, et considère l'approche institutionnaliste/normative [136] comme abstraite et limitée, et préfère lui opposer une approche dynamique et interactionniste à travers la mobilisation d'un outil méthodologique, plus adapté aux situations de compétition et d'antagonisme, il s'agit du « jeu foncier ».

¹³³ Puisé sur les terres vacantes et sans maître, issues du départ des colons

¹³⁴ Sans toutefois l'épargner de l'arbitraire et des dérives clientélistes.

¹³⁵ La terre est considérée de plus en plus comme un « bien » marchand

¹³⁶ Cette approche consiste à caractériser d'une manière juridique un régime foncier

L'interaction récurrente des acteurs pluriels, aux pouvoirs asymétriques et aux logiques antinomiques permet de saisir et d'expliquer selon une posture dialectique ou dialogique les situations de déséquilibre, de blocage, de conflit et d'informalité, ainsi que les externalités qui en découlent. Ce qui détermine et qualifie les changements des régimes fonciers ce ne sont pas seulement les pouvoirs et les droits, mais aussi la dynamique des relations sociales qui les soutendent et les transforment. Les règles normatives n'auraient qu'une valeur énonciative et débouchent généralement sur des dérogations, des contournements, et au final des règles pratiques (O. SARDAN, 1995, 2004).

J P CHAUVEAU (1997) entrevoit que la manière la plus adéquate pour qualifier les changements qui affectent souvent les régimes fonciers serait d'identifier des relations sociales qui les sous-tendent. E. LE ROY (2011) préfère évoquer le régime d'appropriation foncière au lieu et place du régime foncier, une manière de convoquer la dimension sociale (collective) et culturelle liée au rapport de l'homme à la terre. Ch. LUND (1996), qui étudie pendant longtemps les régimes fonciers en Afrique, paraît très prudent et ne voudrait rien affirmer de particulier et fait observer qu'« *Il est bien plus difficile d'établir des relations de cause à effet entre les droits d'appropriation et régimes fonciers et la dynamique de facteurs sociaux, économiques et politiques* ». Il recommande l'étude du régime foncier d'un point de vue empirique. La tendance à la généralisation aberrante et abusive d'un régime foncier par le gouvernement pourrait même être source d'insécurité.

1.4. Les formes d'appropriation et de contrôle des ressources

Chaque régime foncier implique certains types de droits à la terre, qui pourraient aller du simple droit de jouissance (usufruit) à l'aliénation définitive, en passant par une gamme de droits fonciers présentant chacun un degré de contrôle du foncier et des ressources y afférents (Ch. LUND, 1996). Le titulaire d'un droit foncier [137], pourrait selon les situations bénéficier d'un droit d'exploitation de la terre (temporaire ou permanent, partagé ou exclusif), et disposer aussi ou non d'un droit de transmettre (temporaire ou permanent) ou plus encore d'aliéner. Il est évident que chaque type de « droit foncier » confère à l'appropriation individuelle ou collective un certain degré de sécurité foncière ou de sécurisation [138]. L'appropriation foncière qui traduit ce rapport de l'homme à la terre, n'est pas synonyme de propriété individuelle, elle pourrait renvoyer à l'acquisition directe du bien ou simplement à l'usufruit (concession par exemple) et ne prend pas le même sens selon que l'on soit dans un pays développé comme la France où la période de

¹³⁷ Le droit foncier est différent du droit immobilier dans le sens où il concerne la terre.

¹³⁸ Les deux termes n'ont pas le même sens, le dernier renvoie plutôt à un processus.

« transition » s'est achevée en 1789, ou que l'on soit en Afrique, là où la tradition foncière [139] perdue à ce jour et se décline par un phénomène d'« empilement » de règles et d'institutions.

En Afrique la terre acquiert une valeur « sacrée » et sociétale, la coutume autorise son appropriation « collective » et partagée. Aux pays capitalistes (mercantilistes), la terre est une marchandise, la modernité en fait un « bien » ayant une valeur « vénale », et échangeable sur le marché, l'« appropriation » prend alors le sens d'une propriété individuelle. C'est ainsi, pour qu'il y ait propriété de la terre, il faudrait que celle-ci passe du statut d'une simple « chose » ordinaire ou sacrée, pour devenir un « bien » et c'est là où intervient le juridisme au secours de l'économie. Toutefois, l'économiste et le juriste ne définissent pas de la même façon la notion de bien, si le premier insiste sur la valeur vénale (prix) dans son appréhension, le second requiert deux conditions, la valeur pécuniaire de la chose et aussi sa susceptibilité à l'appropriation privative (E LE ROY 2015). Le code civil de Napoléon 1804 (Art 518) considère à ce titre la terre comme un bien (immeuble par nature) et superpose ainsi l'appropriation à la propriété (E Le ROY 2015). Aujourd'hui encore, la question de l'appropriation/propriété foncière et du droit qui lui est attaché continue à susciter des débats concomitants à l'évolution du contexte général.

La modernité libérale est à l'origine de l'ensemble des institutions (E Le ROY 2015) qui couronnent aujourd'hui le droit privatif [140], mais fait l'objet récemment de remises en cause par certains mouvements intellectuels en faveur de l'altérité et des « communs ». En dépit de la crise des subprimes qui touche les USA en 2008, la forme d'appropriation privative du sol reste encore prédominante, même si elle suscite à la marge des inquiétudes en termes de préservation des intérêts pluriels et contradictoires (public, général, collectif, commun) de l'Etat, de la société et des groupes. Les forces du marché ont tendance à s'accaparer massivement les terres sur certains pays et généralisent par ce fait la pauvreté sur le continent africain.

Le droit de propriété foncière continue à évoluer depuis l'époque gallo-romaine selon une trajectoire imprévisible, ponctuée par un ensemble de ruptures (révolutions, crises) (Fig n°03) dont le propre est de justifier de façon hâtive des généralisations de principe et la prédominance d'un type de droit foncier sur les autres. La première rupture est induite par la révolution française de 1789 ayant mis fin à l'appropriation communautariste des biens (régime seigneurial/féodal) et généraliser le droit de propriété privée. Le droit foncier individuel (postféodal) s'inspire alors du droit romain, et le philosophe Descartes paraît son porte-parole [141]. La propriété est assimilée à la liberté et est considérée dans une vision « absolutiste ». La deuxième rupture est cette-fois-ci

¹³⁹ Selon Le ROY, dans certains pays du sud, le chemin est long à parcourir, il s'agit de parachever la période de transition en articulant les régimes juridiques sur au moins trois plans :

¹⁴⁰ Ces institutions sont la propriété individuelle, l'individualisme et l'Etat.

¹⁴¹ L'homme est maître de son destin.

l'œuvre de la révolution bolchévique (1917) ayant consacré la collectivisation des terres et la propriété étatique des facteurs de production (foncier, entreprise, Banque). Les principaux protagonistes de la socialisation/collectivisation foncière sont Marx et Lénine. Ces théoriciens mettent sur pied rapidement un droit foncier étatique pour garantir l'intérêt général.

La troisième rupture est celle des années 1970, liée à la crise économique mondiale et à l'offensive néolibérale (post-fordisme, toyotisme). Cette contre-révolution est menée cette fois-ci par les institutions internationales en direction des pays postsocialistes, dans le cadre des PAS.

Le droit foncier privatif et la marchandisation de la terre sont remis à l'honneur et le porte-parole théorique de ce revirement idéologique est un certain G. HARDIN (1968) [142], ou encore H. DE SOTO (2005). Aujourd'hui encore, une récente rupture est à l'œuvre, elle est liée cette-fois-ci à la crise financière des sub-primes (2008) et qui prends appui sur les travaux du prix Nobel E. OSTROM (2010) [143] et du juriste-anthropologue E LE ROY (2015). Le passage du droit d'usage au droit de propriété qui apparaissait définitif avec la modernité (exclusif et absolu) est de plus en plus remis en cause [144] dans un contexte de postmodernité avec l'attention portée sur les « communs » que le droit de propriété privé ne semble pas mieux protéger.

Ainsi la trajectoire du droit foncier (tab n°01) paraît-elle diachronique et représente une succession de ruptures imprévisibles, des révolutions et contre-révolutions qui n'arrivent pas à vaincre les unes les autres, donnant lieu à des bifurcations et des rétroactions, soit une pluralité des droits, qui n'empêche pas un inter-agissement des règles et des droits et donc une complexification de la situation foncière contemporaine.

	Evènement	Type de bien promu	Protagoniste	Philosophie
Première rupture	Révolution 1789	Bien privé	Descartes	Modernité
Deuxième rupture	Révolution 1917	Bien public	Marx-Lénine	Socialisme
Troisième rupture	Crise économique 1970	Bien privé sacré	Garret Hardin 1968	Néolibéralisme
Quatrième rupture	Crise financière 2008	Bien mixte	Elinot OSTROM 2009	Post-modernité
				L'auteur 2018

Chaque révolution s'inscrit dans une philosophie particulière et cherche à privilégier un type de bien (public, privé, hybride), un mode d'appropriation et un système de gestion (autorité) particuliers qui conviennent à ses conditions historiques. L'histoire de la propriété évolue-t-elle

¹⁴² G HARDIN et son prestigieux ouvrage « la tragédie des communs » 1968. Selon E LE ROY, Hardin répond à la demande implicite des grands bailleurs (BM, FMI) qui doivent justifier la mondialisation de leurs pratiques propriétaires pour imposer dans leurs programmes d'ajustement structurel des politiques de délivrance des titres fonciers

¹⁴³ E OSTROM, la question des communs.

¹⁴⁴ Particulièrement lorsqu'il s'agit de préserver des forêts et certains éco-systèmes.

alors de façon dialogique ou dialectique. Existerait-il une autre alternative qui permet une large appropriation et une meilleure maîtrise des ressources foncières, sans compromettre la libre entreprise et sans renouer avec le collectivisme marxisme ?

La propriété foncière s'exprime par un certain « droit » sur l'espace qui se décline en un rapport social que chaque société entend définir à sa manière, allant de la propriété privée à la propriété collective ou au simple droit d'usage. En France, aux USA, en Chine ou en Algérie le droit de propriété est exercé différemment avec des limites particulières. Rétrospectivement, la conception du droit de propriété évolue depuis l'époque antique pour prendre des caractéristiques différentes. Les romains définissaient le droit de propriété à travers trois catégories de droits : le droit d'usage (l'*usus*), le droit de disposer des fruits (*fructus*) et le droit d'aliénation (l'*abusus*). Ces trois attributs connaîtront une évolution substantielle avec la révolution française (1789) et l'émergence du concept de « modernité » capitaliste. En effet, la constitution de 1802 sacralise alors le droit de propriété privée et le rend « *exclusif, absolu, aliénable, imprescriptible, perpétuel et associé au patrimoine de la personne juridique qu'elle soit physique ou morale* », (CC 544). La propriété apparaît comme « *le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus « absolue » pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements* » (art 544 CC). La propriété foncière privée traduit un droit individuel absolutiste et privilégie une forme privative d'appropriation.

La bourgeoisie portée au pouvoir accidentellement cherche à en finir avec le féodalisme et instaure un nouvel ordre social consacrant la liberté et le droit de propriété individuel. Le droit de propriété (individuel) se présente selon le droit français comme un « idéal révolutionnaire » (1789). Ce droit « civiliste » semble amalgamer liberté et droit de propriété. Le rapport des hommes à l'espace cesse d'être sacré, et devient marchand, la terre y apparaît comme un bien, un actif foncier, ayant une valeur d'échange sur le marché. Les néo-marxistes y voient une source de capital et de pouvoir pour son détenteur. C'est la modernité, par opposition à l'église, qui va jusqu'à élargir les vertus de la propriété en développant une conception plus étendue de la propriété, mettant en exergue les aspects absolu et exclusif.

La modernité capitaliste met alors en place un système triptyque d'institutions : l'Etat, le marché capitaliste et l'individualisme, à l'effet de contrecarrer celui de l'église et de soutenir la nouvelle conception de la propriété. L'Etat permet de sécuriser la propriété en sanctionnant celle-ci par un « titre de propriété » et le marché permet la libre transaction. Le nouveau système institutionnel érigé autour de la propriété individuelle, traduit un projet de société libéral et installe un environnement favorable au capitalisme et à l'entrepreneuriat. E. LE ROY (2011) soutient que « *la propriété est la loi du marché, sans propriété pas de marché et sans propriété privée pas de marché*

capitaliste. Inversement, sans marché foncier capitaliste, il n'est pas besoin de propriété privée ». J. COMBY (2002) définit la propriété non pas comme la propriété d'un bien, mais plutôt d'un « droit » de propriété foncière.

L'expert de la Banque mondiale, H DE SOTO, (2005) exige, dans ses recettes de développement à destination des pays du Sud, l'instauration d'une sécurisation foncière pour assurer la promotion de l'investissement privé et trouve dans l'individualisation et la marchandisation foncière une richesse à exploiter et une opportunité à valoriser. Cette liberté reconnue par le droit de propriété individuelle confère au propriétaire un pouvoir individuel et excessif sur son terrain qui risque de compromettre l'intérêt collectif. Mais, ce nouveau droit sacralisé par le capitalisme et la modernité affecte l'appropriation de l'espace et les rapports sociaux et semble déranger plus d'un. K. MARX (1818-1883) y voit simplement une façon de légitimer implicitement le « droit au profit » individuel.

Si certains auteurs trouvent aujourd'hui dans la propriété foncière individuelle un excès de pouvoir inadapté aux exigences de la contemporanéité (LE ROY, E. OSTROM,..), d'autres y voient un droit fondamental à préserver, sans lequel aucune sécurisation foncière ne peut être assurée. De nombreux auteurs J. COMBY (2002), P. BERGEL (2004, 2005), relativisent le droit de propriété foncière en France et y voient que la propriété du sol n'est pas absolue et que le droit y afférent limite la liberté de s'approprier l'espace par un ensemble de contraintes juridiques, de différentes natures. Comment peut-on concilier deux rationalités antinomiques, une relevant du droit privé et portée par des individus (investisseurs privés) et une autre relevant du droit public exprimée par un Etat dont l'hétérogénéité en fait une institution composite, aux logiques contradictoires et ne pouvant pas représenter et préserver l'intérêt « général » ou « collectif » ? L'espace qui serait à l'origine d'un réel développement économique, mais suscite aussi de véritables dysfonctionnements socio-spatiaux et conflits que les politiques libérales n'arrivent pas à arbitrer. Pourtant ce droit attribué au propriétaire foncier paraît un pouvoir limité, étant pratiquement restreint par un ensemble de règles normatives.

Face aux phénomènes de renchérissement, de rétention, de captation, de rente, et de spéculation, foncières, ..., les pouvoirs publics disposent d'une panoplie d'outils juridiques pour anticiper et réguler ces phénomènes. L'économiste R. VINCENT (2006), invente la notion de « pouvoir foncier », pour qualifier les prérogatives dont sont investis les pouvoirs publics en matière de gestion et de régulation foncière. Ce pouvoir multi-niveau (régional, local), se décline en quatre (4) catégories de pouvoirs : primo : le pouvoir de règlementer l'utilisation des terrains (droit des sols) à travers les règles d'urbanisme, secundo : le pouvoir d'intervenir sur le marché ou de contrôler les mutations et les transactions entre particuliers, soit le pouvoir de préempter ; tertio : le pouvoir de

lever des impôts sur la propriété, sur l'occupation, ou sur la transformation de l'usage des sols, ou sur leurs mutations; le pouvoir d'imposer, quatre : le pouvoir de mobiliser le patrimoine foncier des collectivités et d'utiliser les capacités financières publiques pour produire de nouveaux terrains aménagés ou de réguler le marché foncier. Ces quatre types de pouvoirs permettent à l'autorité politique d'agir et de gérer le foncier et surtout de réguler le marché foncier, et atténuer les situations de blocage ou de bulle foncière. Traditionnellement le pouvoir foncier est exercé par une collectivité décentralisée, qui est censée représenter la puissance publique, mais celle-ci n'est pas aussi homogène dans sa consistance et ses actions, lesquelles sont sous-tendues par des intérêts divergents. L'exercice du pouvoir foncier au sein de la sphère publique se trouve sous-tendu par des rapports tendus et contradictoires auxquels J. COMBY et al (1996) fait bien allusion : « *A l'intérieur de la collectivité publique, on rencontre ce même clivage entre acteurs locaux agissant sur des espaces et acteurs nationaux agissant sur des équilibres* ». Ces pouvoirs excessifs pourraient être source de dérives et d'instrumentation, d'où le besoin d'une gouvernance foncière.

C'est toujours la collectivité, à travers l'Etat, qui détient réellement le « pouvoir foncier » et qui détermine l'usage des sols, le droit de construire, et donc la valeur du sol. J. COMBY (2002) relativise l'absolutisme du droit de propriété individuel et attire l'attention sur le caractère « dualiste » du droit civil français et donc fondamentalement conflictuel.

Le droit privé et le droit public donnent lieu à un ensemble de règles qui se superposent et génèrent un droit foncier hybride. Selon J. COMBY (2002), le droit dont est muni le propriétaire apparaît *en concurrence avec d'autres droits (urbanisme,..)*. Ce qui transforme la propriété en une arène où se confrontent différentes règles normatives qui limitent son appropriation abusive. L'approche « unitaire » du droit civiliste de la propriété du sol, fortement imprégnée par ce que J. COMBY appelle un « mysticisme » construit autour du caractère d'absolutiste, est rendue complexe par la supposition de droits publics conditionnant les modalités d'appropriations de l'espace. Selon J COMBY (2002) la propriété serait caractérisée par un certain droit privatif sur un espace qui serait en superposition et en concurrence avec d'autres droits, cette pluralité superposée des normes complexifie et conditionne les modalités d'appropriation de l'espace (C. HARRERA, 2012) et place la propriété au sein d'une interaction juridique qui ne peut être dissociée de la dynamique territoriale. Or cette conception juridique fondée sur le dualisme droit privé/droit public, appropriation du sol/appropriation de l'espace, a du mal à s'intégrer aux nouvelles exigences spatiales. Une batterie de règles normatives (urbanisme, environnement,..) limite le droit de propriété foncière [145], mais qui, en même temps la valorise en garantissant certaines externalités

¹⁴⁵ Par exemple les droits de construire

(positives) qui échappent à la volonté du propriétaire. Mais cette individualisation de la propriété semble susciter des enjeux qui ne s'expriment pas toujours en des termes clairs, c'est notamment l'enjeu idéologique qui oppose le capitalisme au socialisme dans les pays occidentaux ou encore l'enjeu de pouvoir qui oppose l'Etat et la société dans les pays du Sud. Dans cette guerre tranchée, A. ROCHEGUDE (2011), s'interroge à juste titre si le droit foncier serait un outil ou une finalité.

Faudrait-il affiner le sens des mots (liberté, propriété, pouvoir), ou faire évoluer le « droit » d'une posture machiniste [146], vers une perspective, plutôt anthropologique, cognitive ou patrimoniale, prêtant attention à la diversité des cultures juridiques et des modes d'appropriation. Faudrait-il du moins considérer le droit dans une vision évolutionniste et donner droit de cité à la théorie du Louis MILLIOT (1885-1961) relative à l'évolution des formes de droit de propriété. En cette période d'incertitudes, qui doit porter aujourd'hui l'« intérêt général » ? Est-ce l'Etat providence, à la posture « schizophrénique » [147], ou les acteurs privés ? La gestion « commune » serait-elle la solution ? La question du droit de propriété renvoie à celle de l'Etat de droit. Le Droit ne peut donc se passer de l'anthropologie qui permet de révéler la dynamique normative des sociétés (B MALINOWSKI 1884-1942), au risque d'être instrumenté. C. HARRERA (2012) soutient l'inadaptation du dualisme juridique (droit privé/droit public), aux exigences de la contemporanéité et prône le dépassement d'une lecture purement économique pour proposer un accès « collectif » à cette ressource territoriale (espace). Cette attitude semble secréter en substance la théorie marxiste/néomarxiste (propriété commune). S'agit-il là d'un retour à un discours en faveur de la collectivisation/étatisation foncière ou à une forme de patrimonialisation que proposent E. LE ROY et E. OSTROM et dont les référents idéologiques sont difficiles à distancier du bolchévisme. Mais en reconnaissant la propriété foncière privée et certains droits et par extensions des pouvoirs sur l'espace et ses ressources, les institutionnalistes semblent craindre de voir cet « excès de pouvoir » se transformer en un contre-pouvoir qui va jusqu'à menacer l'autorité publique et préfèrent souvent canaliser ce droit de propriété foncière plutôt que de le sécuriser davantage. Il s'agit de se donner les moyens de pratiquer une régulation foncière.

1.5. Enjeux fonciers et politiques foncières

Un enjeu foncier renvoie à une relation foncière entre des acteurs individuels ou collectifs, une relation qui n'est pas purement foncière, engageant souvent une panoplie d'enjeux (politique, économique, ethnique,..) dont elle contribue d'abord à en révéler la teneur et aussi à les transformer (P-Y. LE MEUR, 2002). Ainsi, la lecture par les «enjeux fonciers», est de nature cognitive et

¹⁴⁶ Celle-ci consiste à transformer les objets en biens appropriables.

¹⁴⁷ Partagé entre pouvoirs sectoriels

permet d'entrevoir au-delà de la rationalité juridico-administrative d'une gestion foncière, pour saisir les enjeux de pouvoir. La dynamique des enjeux fonciers entraîne leur recombinaison dans le temps et la complexification/déstabilisation du système foncier. *Les enjeux sur la terre, dans la période contemporaine, sont particulièrement marqués par la tendance à une privatisation croissante des ressources naturelles pour une meilleure efficacité économique. Toutefois, ces nouveaux aspects de la question foncière s'enracinent dans les legs de l'histoire et se différencient selon les contextes sociaux, culturels et économiques des pays et des régions* (A. CVIVI et al, 2009). L'instauration de l'individuation et la marchandisation de la terre créent de nouvelles situations qui exacerbent les compétitions foncières et les conflits sociaux autour de la ressource foncière, et révèlent de nouveaux enjeux jusqu'ici enfouillés. Les enjeux fonciers sont marqués par des héritages culturels et idéologiques qui privilégient la collectivisation et la monopolisation de la gestion foncière, où l'Etat occupe une place centrale dans le processus de régulation.

En tant qu'enjeu social [148], le foncier fait l'objet de politique publique dont les fondements, les méthodes et les finalités sont spécifiques à chaque société et territoire. Ce qui fonde l'intervention publique dans le champ foncier c'est surtout la sécurisation des propriétés et des transactions foncières, la régulation des marchés fonciers, la préservation de l'intérêt public et le développement économique. J. COMBY (2002, 2004) définit la politique foncière comme étant « *l'ensemble des actes de l'autorité publique qui ont un impact sur la valeur, l'appropriation, et/ou l'usage des terrains* », mettant ainsi en exergue les dimensions économiques (prix), socio-juridique et fonctionnelle de la ressource. P. FONTAINE (2013) insiste sur les dimensions fédérative et conflictuelle, tandis que F. HAUMONT (1991) évoque sa nature instrumentale [149] et transversale et y voit une façon de « [...] *disposer du sol en pesant à des degrés divers sur les comportements de ses détenteurs et de ses utilisateurs, au besoin en les contrecarrant, en s'y opposant, en récupérant au moins partiellement les plus-values foncières ou même en se rendant maîtres de la propriété du sol [...]* » (F. HAUMONT, 1991). Pour G. BOULAY et C. BUHOT (2013). « *Toute politique foncière s'appuie ainsi à la fois sur des objectifs, des méthodes et des outils* ». Cette définition met l'accent sur les aspects de légitimité (participation, gouvernance), et de finalité (idéologie, projet de société, territoire. choix parmi les possibles). La politique foncière traduit ainsi un ensemble de choix entre usages concurrentiels de l'espace et ses ressources, mais aussi des actions foncières qui visent à équilibrer le marché et éviter l'envolée des prix. Elle intègre également la dimension financière (V. RENARD et J. COMBY 1996), à travers la recherche d'une

¹⁴⁸ S'agissant d'une ressource rare pouvant entraîner des compétitions, des conflits, des dérives (dilapidation, rétention, spéculation), ou d'éventuels blocages, ... Laisser le champ libre aux logiques marchandes risque d'entraîner des crises et des situations de renchérissement.

¹⁴⁹ Celle de servir les intérêts des autres politiques (territoriale et sectorielle)

inflexion des conséquences perverses du marché en enclenchant un rythme de production de nouveaux terrains et/ou un accroissement de l'offre foncière. De plus une politique foncière pourrait donc être ambitieuse et intégrer des stratégies sectorielle ou intégrée, et s'inscrire dans une vision à long terme [150], comme elle peut se réduire à l'action foncière minimaliste [151] (acquisitions) ou encore à l'offre foncière, faisant abstraction des problèmes de gestion et des modes d'allocation des terrains (J. COMBY, 2002). Ainsi, l'enjeu n'étant pas de constituer des réserves foncières, mais d'assurer leur allocation efficace à des fins multiples et contradictoires. Ceci complique sa boîte à outils.

Une politique publique est souvent présupposée comme neutre, et d'intérêt public, excluant de fait son instrumentation à des fins partisans ou prédatrices. L. GAY (2011, 2014), politologue, préfère penser ces politiques au prisme des liens qui unissent la terre aux enjeux de pouvoirs. Les « effets induits » d'une action publique, qu'elle soit juridique, opérationnelle (aménagement) induit des « plus-values », des rentes riveraines, et des « externalités positives » qui risquent d'être captés par des free traders [152]. Ces actions de planification [153] et de production ou de transformation foncières répondent à des enjeux économiques et financiers. Ainsi, des décisions publiques en matière de foncier impactent la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains (J COMBY 2004), et méritent réflexivité. L'enjeu pour la puissance publique est de contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols. La politique foncière [154] apparaît comme un système complexe et adaptatif qui doit donc s'inscrire dans un processus de légitimation (méthode), avoir des objectifs (finalité) et ajuster sa trajectoire pour en contrôler les effets pervers et capter les effets plus-values. D'où la pertinence des actions d'observation, d'évaluation et d'ajustement pour assurer une meilleure performance de l'action publique. Cette dernière identifie des objectifs (stratégie), mobilise des acteurs (pouvoirs) et met en place des outils et des mécanismes. La posture exclusivement juridique ne lui permet pas de pourvoir à des objectifs pragmatique [155], et politique [156], leur pluralité contradictoire renvoie à ces oscillations entre production et protection, récupération des plus-values et relance du bâtiment, maîtrise du développement et libre jeu du marché, etc. L'enjeu pour ces

¹⁵⁰ Elle pourrait s'inscrire dans un projet urbain ou territorial ou une stratégie sectorielle.

¹⁵¹ Acquisition, entretien et de cession des terrains

¹⁵² Par exemple les propriétaires fonciers riverains à une autoroute nouvellement créée.

¹⁵³ La politique foncière traduit ainsi un arbitrage et un ensemble de choix entre usages concurrentiels de l'espace et ses ressources, les actions foncières visent souvent à équilibrer le marché foncier et éviter l'envolée des prix. sur un territoire ordinaire ou à enjeux.

¹⁵⁴ Elle peut prendre souvent une forme juridique à travers un ensemble de règles normatives

¹⁵⁵ en mobilisant les agences foncières pour l'accroissement de l'offre foncière publique, la réglementation d'urbanisme, la fiscalité en mobilisant les agences foncières pour l'accroissement de l'offre foncière publique, la réglementation d'urbanisme, la fiscalité

¹⁵⁶ Sécurisation, instrumentation, clientélisation, précarisation. Des risques de dérive renvoient à interroger la pertinence de la constitution des terres publiques et la notion d'« intérêt public » dont sont porteurs les pouvoirs publiques.

politiques publiques est souvent d'évaluer leur adéquation de celles-ci au regard des objectifs assignés (cohérence et performance).

1.6. Les modes de pilotage et de régulation : aspects normatifs et opératoires

P. L. DELVILLE (2011) définit la régulation foncière comme étant « *la production et mise en œuvre de règles concernant l'accès et l'usage des terres et des ressources naturelles* ». La régulation coutumière, se fonde sur les normes coutumières, tandis que la régulation moderne, se base sur les normes publiques. La régulation foncière est l'ensemble des mesures prises pour garantir le fonctionnement des systèmes fonciers ou pour contrôler ou corriger ce fonctionnement. (V BASSERIE et P. D'AQUINO, 2011). La règle normative renvoie à interroger le mode de structuration de l'action publique dans sa quête de maîtrise et de régulation, une règle normative traduit la volonté institutionnelle de maîtriser le champ foncier est-elle aussi pertinente que le projet, son appropriation et son adaptation, sous forme de règle pratique en fait-il un outil opératoire efficace ? Cette notion ne s'écarte pas trop du sens sociologique et économique, si certains auteurs reconnaissent un rôle prépondérant aux « règles normatives » (droit de propriété, régime foncier..), d'autres préfèrent lui donner un sens plutôt pratique en mettant en exergue, les conflits, le jeu foncier. Ainsi, la régulation marchande résulterait de la confrontation de l'offre à la demande, et au-delà des règles au terrain. D'où l'importance des interactions entre acteurs, publics ou privés, individuels ou collectifs, qui jouent un rôle effectif dans les décisions touchant au foncier (fixation des prix de l'offre foncière, affectation ou validation de droits, enregistrement...). La régulation foncière pourrait être centrée sur les institutions, ou leur confrontation dynamique aux logiques des acteurs. Si l'on s'en tient à la stratégie des acteurs, *la régulation foncière est le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation, mise en œuvre par les acteurs, entre une pluralité de normes, de règles et d'institutions. Alors que du point de vue des institutions, la régulation foncière est le résultat de la combinaison d'une logique caractérisée par "l'empilement/recomposition" des éléments du cadre institutionnel, et d'une logique de sélection/transition de ces éléments* (J P COLIN, 2004).

Chaque mode de régulation foncière renvoie à des outils dont le rapport aux enjeux n'est pas toujours évident, le rapport entre la finalité et la méthode reste à étudier. Il est question ici de bien définir la finalité de la politique foncière (les enjeux) et du mode de régulation qui la sous-tend, avant de disserter sur la méthode qui permet d'y accéder (outils). Le cadastre, la titrisation, la décentralisation, etc, conduisent à assurer la sécurisation foncière, de quels types de droits, d'acteurs et d'activités, et selon quelles procédures et pratiques. Ainsi le design et la pratique institutionnelle du dispositif conduisent à des effets pervers. « *Ce qu'il est important de retenir ici,*

c'est qu'une mesure ou un outil de sécurisation ou de régulation foncière n'est pas une fin en soi et peut aboutir à des effets très différents selon la façon dont il est pensé et piloté . Ce qui est essentiel pour l'efficacité et l'équité d'une politique foncière est de passer suffisamment de temps au départ pour s'entendre précisément sur les différents enjeux avec toutes les parties prenantes, ce qui d'ailleurs peut aboutir à simplement adapter les politiques et les outils existants plutôt que d'en créer de nouveaux » (V. BASSERIE et P. D'AQUINO 2011). Comme chaque catégorie d'acteur est porteuse d'un enjeu, il est question que les parties du jeu s'acceptent mutuellement pour bâtir une solution consensuelle et élaborer une politique foncière partagée. Malheureusement, les débats fonciers font souvent abstraction des enjeux et focalisent l'attention sur les outils aux effets pervers.

1.7. Positionnement

L'appréhension du foncier au prisme des différentes entrées permet d'en saisir la multi-dimensionnalité des enjeux qui le sous-tendent (Fig n°04). Considéré d'abord comme un bien, délimité et codifié par les juristes et les économistes, afin de faire l'objet de contrôle, d'appropriation et d'échange, il ne tarde pas à devenir par la force des choses un enjeu des relations sociales. Le foncier cesse alors d'être entrevu comme une donnée matérielle, bien enchâssée dans le territoire, pour devenir un « construit social » et relationnel renvoyant à des convoitises, des compétitions et des confrontations. Le foncier est donc un bien-fonds, un capital économique ayant une valeur, symbolique ou marchande, constituant et transformant le territoire, il constitue à ce titre un enjeu des rapports sociaux. C'est une source d'identité et de pouvoir, de contrôle et d'appropriation, de droits et de pouvoirs, vecteur de développement et de capitalisation, mais aussi de blocage économique et de conflit social, suscitant des phénomènes de compétition, de conflictualité, de prédation, de clientélisation, de spéculation, etc, soit d'un jeu foncier au sein d'un marché qui n'est pas toujours parfait. En tant que ressource transformable, il constitue un sous-système du territoire et s'inscrit dans une dynamique complexe et évolutive, qui requiert la mise en place d'un mode de régulation approprié [157].

¹⁵⁷ La première façon de réguler le champ foncier est sans doute juridique, à travers la notion de droit de propriété qui départage les juristes en deux écoles de pensées, les *propriétaristes*, et l'autre civiliste

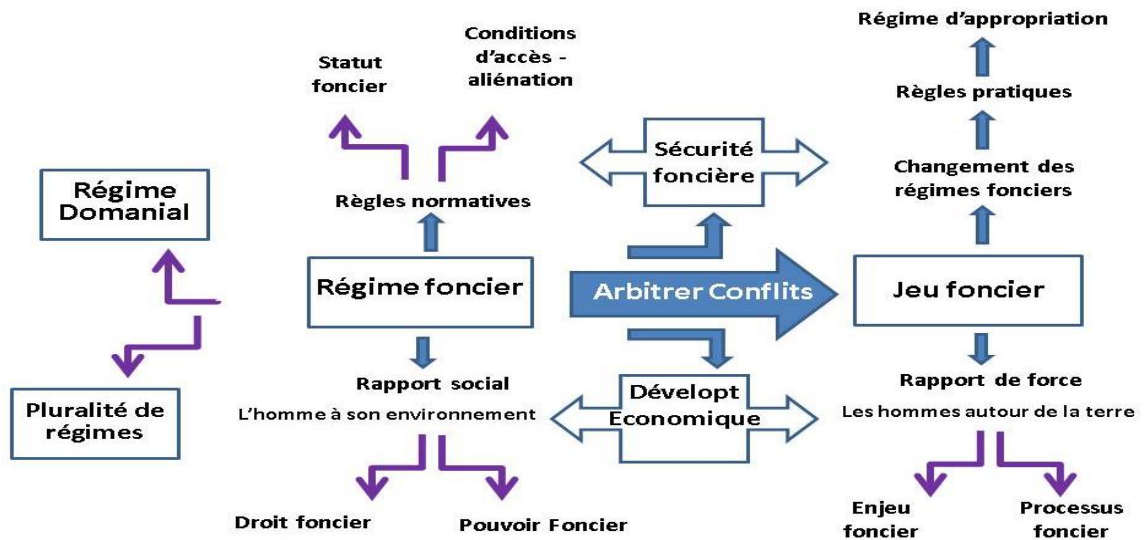


Fig n°02 – Les pratiques de gestion foncière aux prisme du régime et du jeu fonciers

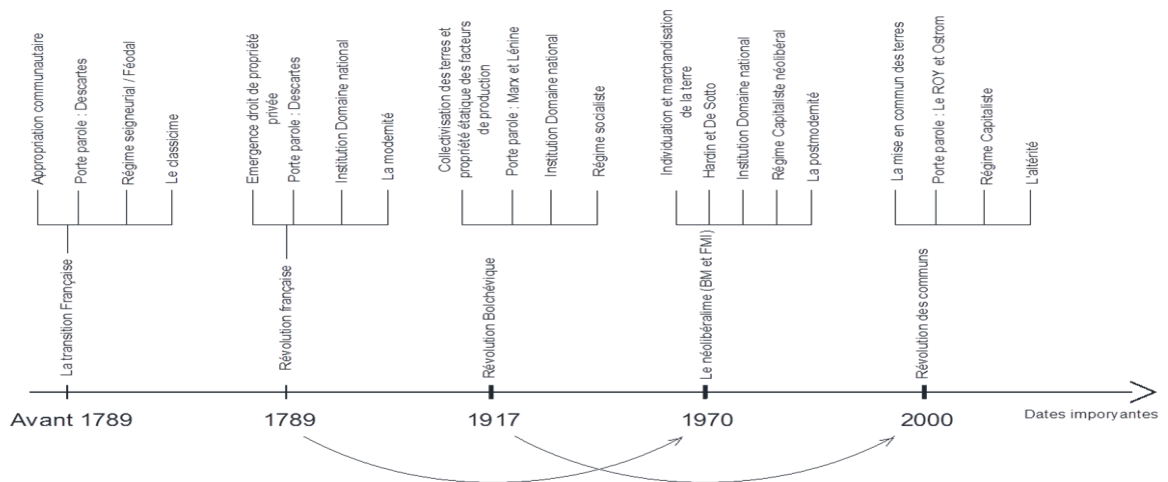


Fig n°03 – Evolution historique du droit de propriété foncière

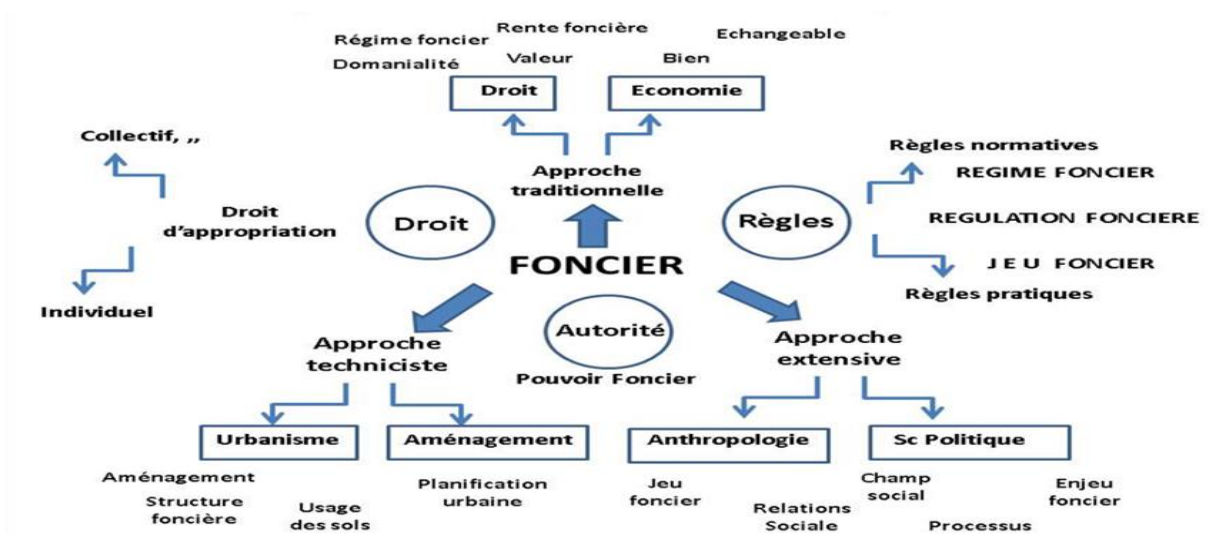


Fig n°04 – Les approches disciplinaires du concept Foncier

2. Le concept d'acteur

2.1. L'acteur et la sociologie constructiviste

Le retour du concept d'« acteur » dans le champ des sciences sociales bouleverse les études foncières en intégrant les aspects de stratégie, de jeu, de pouvoir et surtout de terrain. Ses protagonistes s'inscrivent dans la lignée des sociologies constructivistes et rejettent les approches structuro-fonctionnalistes [158], leur ambition est de retrouver un certain réalisme méthodologique, qui exclut les visions déterministes du holisme et du néo-classicisme. Les constructivistes reconnaissent aux acteurs un rôle stratégique dans le « changement social », à travers une pénétration des totalités autonomes. Ainsi, dès les années 1970, les chercheurs en sciences sociales sont contraints de prêter attention à la rationalité de l'acteur (A. KARSANTY, 2007), voire à ses rationalités plurielles (H. SIMON, 1959, 1965, 1983), surtout, lorsqu'il s'agit d'aborder les questions de contrôle, d'allocation ou de captation des ressources ou encore de confronter des politiques de développement la réalité du terrain.

L'étude du point de vue des acteurs du développement et de leurs logiques et stratégies devient primordiale, particulièrement lorsqu'il s'agit de déceler les intentions, les stratégies, les inerties et les enjeux. Le pragmatisme associé à l'usage de cette notion, tend à se substituer à l'institutionnalisme prôné par D. NORTH (1990) [159] et entrevoit l'appréhension empirique et microsociologique de l'acteur dans ses capacités relationnelles à produire et à modifier les règles normatives, et surtout à agir volontairement sur son contexte pour le transformer, selon ses propres besoins et aspirations. L'ambition des chercheurs inscrits dans l'individualisme méthodologique étant de donner plus de pragmatisme, d'objectivisme et de réalisme aux analyses sociologiques.

D'aucun dirait que la manipulation post 1968 de ce paradigme paraît optimiste, voire utopiste, tangentielle à des notions voisines, de révolution (K MARX, 1818-1883), d'existentialisme (Jean Paul SARTRE, 1905-1980), voire de subversion à l'ordre dominant. L'acteur comme construit social appuie sa démarche autour des questions de « liberté » individuelle, d'autonomie et de pouvoir relationnel, l'enjeu est de pénétrer les forteresses hermétiques et d'entrevoir le « changement » tant espéré par la société. La notion d'acteur, qui trouve ses origines dans la sociologie Wébérienne [160] [161] resurgit dans les années 1970 et frôle son chemin en capitalisant les critiques qui lui ont été adressés, tout en gagnant d'autres champs sociologiques (individualisme méthodologique, sociologie des organisations, la cybernétique,... ..).

¹⁵⁸ Notamment à leurs généralisations de principe ainsi qu'aux logiques de reproduction des systèmes

¹⁵⁹ Qui ont toutefois leur part d'éclaircissement des relations entre acteurs situées à des échelles données

¹⁶⁰ En référence au concept d'action sociale.

¹⁶¹ qui attire pour la première fois l'attention, sur la rationalité de l'action sociale qui attire pour la première fois l'attention, sur la rationalité de l'action sociale

D'un point de vue étymologique, la notion d'acteur [162] diffère de celle d'agent [163], ses attributs d'intentionnalité [164] et de rationalité renvoient à une prise de conscience de soi-même [165] et de ses capacités, actionnelle et cognitive, de ses motivations (intérêts, valeurs). Si l'agent paraît plutôt comme un être neutre et passif, auquel est dévolue une fonction précise dans un système stable, cohérent et hiérarchisé, l'acteur apparaît plutôt comme un être qui agit, qui se trouve animée d'une intention et à l'origine d'une action et donc d'un changement social. C'est un Homme libre et autonome, se démarquant par ses motivations et surtout par ses capacités d'agir, de prendre des risques, de jouer le jeu, et surtout de transformer, à son profit, les règles édictées par son environnement pour les plier à ses propres objectifs. (V. NOSEDA et J-B RACINE, 2011), L'agent s'astreint à des fonctions de représentation, de médiation, de passivité, de réserve, de neutralité et d'impartialité, auxquelles l'acteur ne s'y accommode guère. Pour se débarrasser de la subjectivité inhérente à l'individualité qui le sous-tend, la notion d'acteur intègre les attributs de rationalité, d'abord substantielle puis limitée, de compétence et de stratégie. L'objectif étant de conférer une certaine objectivité [166] à sa démarche qui légitimerait et objectiverait sa posture « subjective ». L'acteur « social » donne sens à son existence en étant méthodologique [167] et pragmatique dans son action, en définissant ses objectifs (ses projets) et en mettant en place des stratégies (formelles ou informelles) pour les atteindre (valeurs, pouvoir, ressources). L'acteur dispose donc d'une fin et d'une méthode pour la réaliser (Fig n°05).

Dans l'environnement social, l'acteur et l'agent ne s'assignent pas les mêmes fonctions, si le premier œuvre pour le changement social ou le renversement de l'ordre établi par le (système social, en cherchant à créer des conditions qui lui sont favorables, le second s'emploie plutôt à consacrer le « statu quo » et à veiller à la stabilité de l'ordre dominant, voire même à l'entretien du système en place par des pratiques de bureaucratie, son action routinière fait parfois de la résistance au changement. Mais dès que l'agent œuvre sciemment à la reproduction du système en place, il change de posture et devient acteur de résistance et de subversion au changement.

Après avoir cru pendant longtemps aux bienfaits de la bureaucratie Wébérienne et au « contrat social » imaginé par J. J. ROUSSEAU (1712-1778), la sociologie occidentale change de

¹⁶² Soit une personne qui prend une part active, qui est à l'origine d'une « action » quelconque (sociale ou politique)

¹⁶³ Soit celui qui agit, cause, est à l'origine de ...

¹⁶⁴ L'intentionnalité considérée dans une vision utilitariste (fin/moyen), apparaît comme cette capacité d'identifier un but et de déployer une stratégie pour l'atteindre

¹⁶⁵ A travers une représentation des situations, et des objectifs.

¹⁶⁶ Comme pour contrecarrer l'objectivité et le positivisme de la sociologie Durkheimienne lié à l'établissement de règles et de normes sociales, la sociologie compréhensive construit un dispositif théorique soit autour de l'acteur lui-même ou en interaction avec autrui.

¹⁶⁷ On semble opposer le méthodologique, à la sauvagerie, à la barbarie auxquelles pourraient renvoyer l'individualisme égoïste, la méthode renvoie à une démarche pragmatique et rationnelle.

cap et aspire, à travers le concept d'acteur, à retrouver l'autonomie sociale escamotée par l'Etat national ou providence, à s'affranchir des contraintes sociales dans lesquelles elle s'est progressivement enfermée, à transgresser les règles et à les transformer selon une trajectoire ascendante. On y mise cette fois-ci sur l'action sociale, et sur un autre mode de régulation sociale, qui n'est ni fordiste, ni normatif. On entend ne pas avoir à subir les règles, mais à participer à leur formulation ou adaptation aux besoins et aspirations individuelles. La finalité de changement social étant clairement affichée, peu importe que la méthode soit directe ou indirecte, formelle ou informelle, coopérative ou conflictuelle, l'essentiel pour l'acteur social est d'agir rationnellement pour atteindre l'objectif qu'il s'est intentionnellement affiché.

Toutefois, il n'est pas aisé de se constituer en acteur [168], notamment en présence d'un champ social non autonome ou autocratique. La jouissance d'un pouvoir, quel qu'en soit sa nature et son origine, le déploiement d'une stratégie, la mobilisation des ressources, sont loin d'être accessibles. Dès lors, l'on distinguera bien l'acteur stratégique, pur et dur, de l'« acteur faible » ou en gestation, qui vit aux confins de l'institution ou de l'organisation, qui ne bénéficie que d'une « autonomie » relative, au sein d'un champ social qualifié de semi-autonome par S. F. MOORE (1973, 1978). C'est le cas par exemple des acteurs privés ou des partis politiques et associations dans évoluent dans les pays postsocialistes.

Si l'acteur se définit objectivement par sa rationalité et son intentionnalité, inversement de tels attributs permettent-ils de rendre intelligible son comportement, qu'il soit individuel, collectif ou interactif ? Si l'allemand Max WEBER (1864-1920), soutient que la « rationalité » dont est mû l'acteur permet de rendre son comportement intelligible, les sociologues M. CROZIER et E. FRIEDBERG, (1977) préfèrent situer l'intelligibilité des acteurs, non pas intrinsèquement, mais plutôt dans le relationnel : « le jeu social ». Pour eux c'est l'interaction des acteurs qui permet d'expliquer les attitudes et les comportements des acteurs et partant de déconstruire la structure et le fonctionnement de l'ensemble de l'organisation. Dans ce sens la confrontation au prisme des relations de pouvoirs offre une intelligibilité beaucoup meilleure et plus réaliste des situations et des logiques d'acteurs que la rationalité de principe que suggère la sociologie Wébérienne.

Que l'objectif de la rationalité soit utilitariste (théorie économique) ou l'amélioration d'une position ou le triomphe d'une logique, là n'est pas le problème, la difficulté réside dans le fait que la rationalité, au sens classique du terme, est mal digérée par le réalisme méthodologique développé par H. SIMON (1916-2001). Ce sociologue américain relativise le « déterminisme » rationaliste et son mode d'explication des comportements des acteurs et part à la décortication des notions de

¹⁶⁸ L'acteur agit, réagit et résiste, interagit. Il capte, contrôle l'accès, exerce un pouvoir, adapte, modifie, contourne les règles.

rationalité et l'optimalité. La rationalité supposée de l'acteur conduit à s'interroger sur le sens qu'il donne à son action. En effet, les intérêts égoïstes, bourgeois, personnels ou identitaires, expliquent-ils, à eux seuls, ses fondements ou existeraient-ils d'autres enjeux plus nobles et que l'acteur est susceptible d'envisager ? Selon la logique de l'économie classique, l'*homo-oeconomicus* est mu par une rationalité (intérêt) qui le guide dans sa démarche, tel un instinct animal, et qui vise la maximisation du profit. H. SIMON (1955) envisage alors une distinction entre « rationalité substantive » et « rationalité procédurale » et met en exergue les limites pragmatiques d'un choix optimal, notamment en termes d'indicateurs et d'information. Les travaux d'autres chercheurs, comme M. OLSON (1965) conduisent à la mise en place d'une rationalité plurielle (substantive, procédurale, limitée,..) qui traduit une certaine rigueur et un certain réalisme par rapport à ce que propose l'orthodoxie néoclassique ou la sociologie actionniste de M. WEBER. L'acteur est certes un facteur potentiel de changement social, mais ne dispose pas toujours de toutes les facultés cognitives et des moyens nécessaires pour prétendre à une rationalité « substantielle » [169]. Dès-lors, la rationalité dont il est mû est incontestablement « limitée ».

2.2. L'acteur et ses rapports à la nature, à l'histoire et à l'autre

L'acteur est-il réellement libre [170] de ses actions, le poids de l'environnement politique, social et culturel ne déterminant-ils pas son comportement. Pour les théoriciens des sciences sociales, l'Etat, la société, l'institution, l'organisation, l'entreprise, sont des « champs sociaux » sous-tendus par des relations de pouvoirs, leur fonctionnement et leur structuration sont subordonnées à l'exercice, la conquête, l'élargissement ou la distribution du pouvoir.

Le pouvoir serait-il un attributif social que l'on acquiert ou un « construit relationnel » ? La sociologie de l'organisation, puis celle de l'action organisée permettent de répondre à ces interrogations, particulièrement à travers l'analyse stratégique du jeu d'acteurs. La régulation de ces champs/systèmes sociopolitiques suppose alors une compréhension et une déconstruction des stratégies de pouvoirs qui sous-tendent le comportement des acteurs, de cibler les situations d'asymétrie, d'abus, de domination, afin de pouvoir les rééquilibrer et les ajuster selon une boucle évolutive. Ainsi, au sein de l'organisation/société, les acteurs stratégiques sont en permanente interaction de pouvoir, que ce soit de façon horizontale (négociation) ou verticale (hiérarchique). L'enjeu de ces inter-agissements est d'augmenter l'allocation des ressources et de faire triompher

¹⁶⁹ Les sociologues constructivistes proposent une conception plus réaliste et modérée de l'acteur, en entrevoyant celui-ci comme un « acteur stratégique » développant une « rationalité limitée » et agissant dans un système de contraintes qui influence ses choix et ses décisions sans exercer un quelconque « déterminisme » sur lui.

¹⁷⁰ C'est-à-dire suffisamment « autonome » pour se constituer en pouvoir de décision et d'action, dispose-t-il de ressources, pour opérer des choix rationnels qui soient conformes à ses motivations comme le stipule l'individualisme méthodologique

une rationalité quelconque par rapport aux autres. Max WEBER définit le pouvoir comme l'accomplissement non systématique d'une action par un individu au profit d'un autre, en invoquant l'effet, soit d'une injonction coercitive ou d'une influence consensuelle. M. CROZIER et E. FRIEDBERG (1977) définissent le pouvoir comme une relation asymétrique se déclinant par un enjeu (intérêt, profit). Le pouvoir se définit alors par la capacité d'un acteur, dans sa relation à l'autre, de faire en sorte que les termes de l'échange lui soient favorables. Il s'agit donc d'un jeu avec un gagnant et un perdant. L'acteur se doit de mobiliser des ressources dans une relation qui, dans une organisation, est toujours une contrainte majeure.

Pour déconstruire le fonctionnement réel des institutions et configurations organisationnelles, la sociologie compréhensive mobilise l'approche par les acteurs et focalise son attention sur la pratique et la distribution du pouvoir en leur sein. M. CROZIER met l'accent sur le pouvoir détenu par les membres de l'organisation et sur les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour faire distancier ou subordonner leurs hiérarchiques/adversaires et faire triompher leur rationalité. La relation de pouvoir peut construire l'organisation à travers la « coopération », comme elle peut la détruire, pour peu que les conflits et les rapports soient asymétriques et que le jeu n'arrive pas à se stabiliser. D'une façon générale, les sources du pouvoir peuvent être la contrainte ou la légitimité. Max WEBER définit deux de catégories de sources : la première est liée aux caractéristiques propres des acteurs (charisme, capital, positions,..), soit au pouvoir charismatique, tandis que la seconde concerne la structure sociale (propriété, normes, coutumes,..) et qui renvoie au pouvoir formel (rationnel-légal) ou au pouvoir traditionnel (coutumes). C'est donc l'individualité, la norme et la coutume qui sont les sources du pouvoir.

M. CROZIER et E. FRIEDBERG (1977) s'opposent à l'organisation bureaucratique idéalisée par Weber et qui repose sur des organigrammes et des relations de pouvoirs, hiérarchiques et statiques et entrevoient une vision relationnelle et dynamique du pouvoir, où les acteurs stratégiques sont emballés dans des jeux de pouvoirs qui permettent à l'organisation (construit social) d'éliminer ses dysfonctionnements. Le pouvoir de l'acteur au sein de l'organisation se traduit par sa capacité à maîtriser les « zones d'incertitudes ». Les auteurs définissent quatre sources de pouvoirs que les acteurs stratégiques pistent pour mettre en œuvre leurs stratégies et installer dans la contrainte leurs adversaires ; la première est liée au pouvoir d'expertise, la seconde est liée aux incertitudes venant des relations entre l'organisation et son environnement, soit le pouvoir dit du "Marginal Sécant" [171], la troisième est liée à la façon dont l'organisation organise la communication et les flux

¹⁷¹ Un acteur qui est partie prenante de plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres. C'est le pouvoir provenant de la capacité à maîtriser et à gérer « les zones d'incertitude » donnant pouvoir et autonomie aux individus (« le pouvoir du marginal sécant

d'information entre ses unités et ses membres, pouvoir lié à la maîtrise de l'information et de la communication), la quatrième concerne la connaissance et l'utilisation des règles organisationnelles. [172]. Les acteurs d'une organisation entrent en interaction et construisent un « système d'action concret » pour réguler leurs rapports en dehors des règles formelles, le pouvoir que s'approprient certains acteurs au travers d'une certaine maîtrise (savoir, information, relation,) pourrait être de nature informelle et ne pas correspondre au système de hiérarchie établi par l'organigramme.

H. MINTZBERG (1982,1986) [173] distingue dans une logique de confrontation deux formes de coalition, d'une part la coalition interne constituée des dirigeants, salariés, et autres, c'est-à-dire des acteurs et associés directs à la vie de l'organisation et d'autre part la coalition externe constituée des fournisseurs, des clients et investisseurs, soient des partenaires. Ainsi, il identifie six configurations du pouvoir [174]. Le pouvoir n'est ni un attribut social, ni le reflet d'une quelconque autorité sociale ou organisationnelle, c'est la relation intrinsèquement liée à une organisation où se déroule un jeu.

L'approche par les acteurs renvoie à s'interroger sur le degré d'autonomie du champ social et la distribution le pouvoir au sein de la société. Le système (Etat) qui domine la société, laisse-t-il des marges de manœuvre aux individus et leur reconnaît-il des pouvoirs formels ? Ceci renvoie à s'interroger sur deux dimensions de l'analyse des phénomènes sociaux ; la liberté (autonomie) et le pouvoir (ressources). La liberté de manipuler des ressources, de jouer le jeu social et de changer les règles et les positions sociales. La liberté et le pouvoir sont-ils pour autant des attributs ou des acquis sociaux et relationnels ? La sociologie de l'action organisée ne conçoit pas l'acteur dans le néant, mais l'inscrit dans un système qui définit sa liberté et la rationalité qu'il peut utiliser dans ses actions, autrement pour prétendre à une liberté du jeu social, l'acteur devra accepter les règles édictées par le système. De même le système devra aussi accepter que ses règles soient changées et que les acteurs le constituent. Un tel système ne peut être que de nature démocratique, puisque dans les systèmes autoritaires, la situation est particulière et les dispositifs de contrôle et de normalisation empêchent l'émergence, dans un cadre formel, des acteurs autonomes et des actions collectives.

Ainsi les acteurs sociaux doivent s'inscrire dans des logiques de groupes (ritualisées ou banales, formelles ou informelles) pour puiser, dans les marges d'incertitudes, les ressources nécessaires à leur survie ou autonomisation au sein de l'ordre social établi.

¹⁷² CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard (1977).

¹⁷³ MINTZBERG dans Le pouvoir dans les organisations (1986).

¹⁷⁴ Le système clos : forte coalition interne, l'instrument : grande influence de l'externe (sous-traitants, actionnaires,...), l'organisation autocratique (PME ou entreprise gérée par de forte personnalités), l'organisation missionnaire : très forte coalition interne autour d'un système de valeurs, l'organisation méritocratique : le pouvoir d'expertise et le positionnement professionnel priment sur la structure (consultants en freelance pour des cabinets de conseil, praticiens en cliniques,...), l'arène politique : un trop grand nombre d'acteurs détenteurs de pouvoir amenant des logiques d'affrontement et de conflits.

En fonction de sa propre logique, le rapport de l'acteur à l'autre est spécifique, il peut être conflictuel, agrégatif, coopératif ou collaboratif. L'organisation, l'institution, l'investisseur, le propriétaire foncier, chacun dispose de sa propre rationalité qui légitime vis-à-vis de lui-même son action et non pas auprès des autres. Ces acteurs, aux intérêts pluriels, voire divergeant, sont libres de coopérer ou d'entrer en conflits pour le contrôle et l'appropriation des ressources (foncières). Faut-il remarquer que de nombreux théoriciens critiques et hétérodoxes (K. MARX ; M. CROZIER ; B. CONTE ; O.. DE SARDAN ; P. BOURDIEU) soutiennent, à la différence des classicistes, la perspective du « conflit » plus que celle de la « coopération » dans les rapports sociaux, notamment autour des ressources. Ils entrevoient la conflictualité comme rapport privilégié et comme moyen de changement social, surtout lorsqu'il s'agit de contrôler et d'approprier des ressources.

Les constructivistes adoptent une position intermédiaire et présentent l'acteur dans une optique systémique, un individu agissant dans un système de contraintes. S'ils reconnaissent à l'acteur stratégique le libre choix et une rationalité limitée, ils ne manquent pas de prendre en considération l'aspect contraignant de l'environnement (normes et structures normes). Ils préfèrent se positionner à mi-chemin entre la sociologie actionnelle de Weber et la sociologie objectiviste de Durkheim. L'organisation et l'institution n'entretiennent pas des relations mécaniques avec leur contexte, de même leur fonctionnement ne se réduit pas aux aspects formels [175]. De nombreux théoriciens (H. SIMON, 1965; M. CROZIER, 1977) cherchent à attirer l'attention sur l'importance des jeux de pouvoirs comme mécanismes de régulation de ces structures, les rapports de force qui s'y expriment au sein d'une organisation quelconque constituent sa structure, même (informelle), par opposition à la structure formelle.

La vie de l'organisation/institution est traversée en permanence par des phénomènes de conflit et de pouvoir qui lui permettent de se stabiliser et de surmonter ses dysfonctionnements. M. CROZIER et E. FRIEDBERG (1977) évoquent alors la notion de « système d'action concret » pour formaliser les stratégies d'acteurs dans un modèle structuré et définissent cette notion comme un « *ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* » [176]. L'acteur n'est pas pour autant et simplement l'individu, il peut être aussi un collectif, une organisation, une institution, un Etat, pour peu qu'il soit doté d'une intentionnalité (stratégique), d'une autonomie (décision) et de la capacité d'action (pouvoir).

¹⁷⁵ M. CROZIER (1965, 1977) songe à aller au-delà des « règles de jeu » et des organigrammes.

¹⁷⁶ CROZIER et FRIEDBERG (1977).

L'acteur refuse d'être une courroie de transmission, inscrite dans une chaîne hiérarchique (intermédiaire, subordonné), et revendique son statut de partie prenante dans le système de relations, peu importe qu'il soit investi d'un pouvoir ou contre-pouvoir.

Une question reste posée comment ; une organisation ou une institution pourrait-elle prétendre au statut d'un acteur stratégique ou se conçoit-elle simplement comme cadre d'actions stratégiques. La littérature renvoie à considérer les compromis qui se réalisent entre ses membres et présente les mécanismes de commandement qui président à la destinée de l'organisation comme des « arènes de confrontation ». Si le conseil d'administration (CA) d'une structure est souverain pour trancher et prendre des décisions et passer à l'action pour les concrétiser, l'organisation peut prétendre au statut d'acteur collectif, autrement elle n'est qu'une agence. Si l'on reconnaît à l'institution ou organisation le statut d'un acteur stratégique, l'on doit reconnaître l'évolution en son sein de « groupes stratégiques », mus par des intérêts antinomiques, ce qui revient à considérer l'« arène de confrontation » comme dispositif de régulation. Une institution au sein de laquelle ne se développent pas des mécanismes de confrontations des intérêts se transforme en une simple « scène » folklorique, sans autonomie et sans représentation. OLIVIER DE SARDAN (1993) définit ainsi la notion d'arène comme le lieu « où des groupes stratégiques hétérogènes s'affrontent, mus par des intérêts (matériels ou symboliques) plus ou moins compatibles » (O. DE SARDAN, 1993).

2.3. L'acteur dans les différents courants de pensées :

Dans les sciences sociales, chaque courant sociologique tend à présenter le « retour de l'acteur » à sa manière, si l'individualisme méthodologique continue à conférer à l'acteur une rationalité intentionnelle (R. BOUDON, 1973), d'autres courants de pensées tentent de l'inscrire dans une historicité du sujet (A. TOURAINE, 1984, 1993), ou dans des postures d'interaction symbolique (E. GOFFMAN, 1973), stratégique (M. CROZIER, 1977), ou systémique (E. MORIN, 1990, 2008). La plupart de ces courants se ressource fondamentalement de la pensée marxiste, même s'ils arrangent leur vocabulaire pour les commodités du discours, ils focalisent principalement leurs travaux sur la sociologie du vécu et du travail, ce qui leur permet de déceler les affrontements et les conflits sociaux. Cherchent-ils à se démarquer de la sociologie classique (fonctionnaliste, culturalisme, structuralisme) et ses thèmes liés à l'ordre et au pouvoir pour suggérer une sociologie dynamique, conflictuelle et systémique, mettant en exergue les mouvements sociaux, le changement social/institutionnel, et surtout la liberté.

C'est à ce titre que les notions phares d'action sociale, l'interaction, ou encore la rétroaction, occupent une place importante dans leurs travaux empiriques. S'il est plus aisé à la sociologie

américaine de dépasser son fonctionnalisme [177] et de s'inscrire dans un interactionnisme symbolique (E. GOFFMAN, 1973) et un individualisme méthodologique de J. S. COLEMAN (1980, 86, 90), la sociologie française peine à évoluer d'une sociologie critique, dominée par P BOURDIEU (1970) et ses condisciples, vers une sociologie libérale impulsée par R. BOUDON (1973), ou encore d'un holisme/fonctionnalisme (E DURKHEIM 1858-1917) vers un individualisme (M. WEBER, 1864-1920). Ces inerties permettent à la sociologie interactionniste de frôler chemin et de gagner le terrain français, à travers la sociologie des organisations.

L'individualisme méthodologique qui s'inscrit dans le prolongement de la théorie standard néoclassique est un courant de pensée, inspiré de la sociologie américaine, il est représenté en France par le sociologue R. BOUDON (1934-2013), qui considère qu'une société peut être individualiste, au sens moral (individu créateur de valeurs morales), sociologique (autonome) ou méthodologique (individu motivé, constructeur de système). Il adopte les notions d'*homo sociologicus* [178] et de rationalité substantielle [179] et tente d'expliquer les phénomènes sociaux, non pas par les lois générales, ou un quelconque déterminisme structurel/fonctionnel, mais plutôt par l'action sociale et l'addition multiforme de comportements individuels (rationnels) dont les effets sont considérés comme pervers, ce qui donne place à l'improvisation et l'aléatoire. En s'agrégant, les actions des individus, donnent des résultats collectifs, qualifiés d'effets de composition, d'effets émergents, d'effets d'agrégation, d'effets de système [180]. Le changement social n'est pas l'œuvre d'un quelconque déterminisme social/institutionnel, mais plutôt le résultat de ces dynamiques individuelles dont l'agrégation des rationalités donne lieu à des schémas complexes, certes pervers, mais parfaitement modélisables, en ayant recours à certaines théories, comme celle du choix rationnel ou de la théorie des jeux (formalisation de façon pragmatique des choix et les rationalités).

L'individualisme méthodologique semble se caractériser par une double logique d'individualisation et de changement social et refuse tout ancrage social, naturel ou historique des comportements sociaux. Pour ce courant, c'est l'acteur, cette personne humaine qui construit les sociétés et non pas l'action collective. Les nombreuses critiques arrivent à réajuster ses préoccupations, et à renforcer le bien fondé de ses hypothèses méthodologiques, soient : la rationalité et la stratégie de l'acteur. Ainsi, les critiques émises par H. SIMON (1916-2001) relativisent la rationalité substantielle ainsi que celle qui touche au comportement stratégique de

¹⁷⁷ Se définit par analogie à l'organisme vivant, la finalité de l'action définit son parcours.

¹⁷⁸ L'homo sociologiques de BOUDON est moins égoïste et utilitariste que l'homo oeconomicus, il n'agit pas uniquement par intérêt, mais donne place à l'idéologie, aux valeurs, à l'improvisation.

¹⁷⁹ Acteur défini par ses intérêts et sa rationalité.

¹⁸⁰ BOUDON entrevoit trois, à travers la notion d'effets pervers, trois possibilités, la coopération, le conflictualité, l'incertitude, les actions des acteurs peuvent leur échapper, on parle alors d'effets complexes (désagrégation).

l'acteur, et suscitent une capitalisation des nouveaux outils auprès de la science cognitive et de la théorie des jeux (asymétrie d'information) pour promouvoir un discours sur un acteur à la « rationalité limitée » dont le comportement stratégique est toutefois contraint par l'information et un ensemble d'indicateurs.

La sociologie actionnaliste de A. TOURAINE (1925, -) prône le retour de l'acteur sans pour autant s'inspirer de l'économie néoclassique ou du libéralisme, son attitude critique s'inscrit dans une perspective historique. Pour Touraine, les groupes sociaux sont en lutte pour imposer/défendre une certaine conception du sens de l'histoire. Ce combat n'est pas seulement de nature sociopolitique, mais peut se dévoiler dans les divers « mouvements sociaux » (féminisme, mouvement écologique,). L'ombre de la pensée marxiste y apparaît clairement, à travers l'approche de la dialectique historique ou des mouvements ouvriers. Touraine représente une sociologie industrielle du travail et des mouvements sociaux qui s'appuie sur l'étude de l'action sociale au prisme de l'activité ouvrière, son objectif est de tenter de comprendre les conflits [181] et d'expliquer à travers cette activité humaine de changement social et de comportement des hommes. Ce théoricien anti-modernité, porte un regard critique sur l'individualisme méthodologique qui nie la réalité des relations sociales, le Holisme qui fait abstraction de l'acteur, le fonctionnalisme qui n'appréhende l'acteur qu'au travers des rôles sociaux, et aussi le marxisme qui focalise son attention sur la lutte matérielle des classes ouvrières. La société technocratique, celle des connaissances et de l'information révèle de nouveaux enjeux pour les mouvements sociaux (lutttes de pouvoir) et les nouvelles classes sociales (technocrates, professionnels, opérateurs) et de nouveaux rapports de domination. Les institutions et les organisations cherchent à contrôler la société par des « biais culturels ». Les rapports entre ceux qui manipulent les décisions et qui détiennent les compétences deviennent délicats.

La sociologie de l'action de TOURAINE conçoit la société postindustrielle comme un ensemble de rapports sociaux, aux intérêts antinomiques, où les comportements des acteurs n'obéissent à aucun déterminisme social, l'ordre étatique qui prédomine crée un effet de boucle et génère de nouveaux mouvements sociaux, totalement conscients de leur lutte culturelle. En termes de méthode, il prône l'intervention sociologique, une sociologie d'action et de confrontation et revendique l'engagement du sujet (le sociologue) sur terrain avec son objet d'étude (les mouvements sociaux) pour les aider à prendre conscience des enjeux de la lutte sociale, et bâtir une cognition collective.

¹⁸¹ TOURAINE qui donne une large place aux conflits et aux mouvements ouvriers cherchent à se démarquer des marxistes en insistant que l'origine des conflits est culturelle et non économique.

L'interactionnisme qui se développe aux Etats-Unis depuis 1960, est souvent considéré comme la seconde école de Chicago. Son principal représentant E. GOFFMAN (1922-1982) aborde la notion d'acteur en focalisant ses analyses sur les relations réciproques entre les individus. Ce courant de pensée tente de fédérer deux approches contradictoires ; l'une prônant la socialisation des rapports sociaux et l'autre leur individualisation, ceci entraîne une relativisation du poids des règles sociales et de la rationalité de l'acteur. Ainsi l'interactionnisme déplace son intention pour se situer à mi-chemin entre la société et ses règles d'une part, et l'individu et ses stratégies, d'autre part. Ce qui l'intéresse, ce sont précisément les interactions qui se nouent individus. La confrontation des individus, considérés ici comme des acteurs rationnels, permet de révéler leurs motivations et stratégies. Les méthodes mobilisées pour analyser le milieu social seront à la fois qualitatives (entretiens) et opérationnelles (terrain). Les motivations des acteurs expliquent leur comportement, et le travail du sociologue interactionniste consiste simplement à capter et reproduire le sens de cette conscience individuelle, un sens qui ne doit pas être déduit individuellement, mais extirpé des interactions qui se nouent entre individus, peu importe que ces rapports soient coopératifs ou conflictuels. La mise à l'épreuve des comportements individuels est susceptible de permettre une meilleure intelligibilité des motivations individuelles et de leurs stratégies. Ce sont donc les interactions sociales qui fondent et trament la vie en société et lui confère une dynamique évolutive et une instabilité perpétuelle. Les acteurs individuels acceptent le « jeu social », puis modifient et redéfinissent constamment ses règles, opérant par là même un « changement social », lequel modifie à son tour leur comportement. On dit alors que l'acteur se socialise par l'interaction évolutive avec les autres, et en dehors de tout déterminisme social. Goffman fait remarquer que ces interactions entre individus qui se déroulent sur la scène quotidienne sont souvent banalisées par certains chercheurs qui ne retiennent en définit que celles ritualisées. Pourtant ce sont celles-ci précisément qui permettent de déceler les enjeux sociaux enfouillés. Les règles qui sous-tendent ces interactions sont extérieures aux acteurs et ont leur propre syntaxe (pragmatique), qu'il serait pertinent de révéler auprès de la théâtralité quotidienne des rapports individuels.

Les sociologues constructivistes entrevoient l'acteur social sous une posture stratégique, et y voient un individu méthodologique, doué d'une « rationalité limitée », évoluant à l'intérieur d'un système de contraintes. Ses marges d'autonomie et de manœuvre dépendent de ses motivations (intérêts et valeurs) et surtout de ses aptitudes réflexives et cognitives à puiser dans les zones d'incertitudes des ressources. L'acteur, à la différence de l'Homme, est une personne en action, qui agit et subit à la fois. Il agit sur son contexte pour changer ses règles édictées par son environnement (contraintes), ce qui lui permet de constituer et de construire un système d'action et

produire ainsi du changement social. Au point de vue méthodologique, la sociologie de l'action organisée (Crozier, Freiberg 1977) épouse un certain réalisme qui lui permet d'aller au-delà des « règles de jeu », et d'appréhender les phénomènes de pouvoirs (informel) et de résistance au sein des organisations et des institutions. Cette approche individualiste cible les asymétries de pouvoirs qui sous-tendent les relations sociales, et confronte les rationalités plurielles et antinomiques. Il est question de saisir les stratégies d'acteur, de mieux comprendre leurs comportements, pour introduire une certaine prévisibilité dans le jeu social. A la différence de Marx, CROZIER développe une sociologie non critique de l'organisation. S'il s'intéresse aux classes sociales, et au changement politique, ce n'est pas pour évoquer les conflits d'intérêts entre la bourgeoisie et la classe ouvrière, ou l'instrumentation de l'Etat par la bourgeoisie, mais simplement pour s'attaquer à des situations pragmatiques édictées par les contraintes situationnelles et les manques de coopération. Ainsi au lieu de cibler le phénomène de domination, cher à Bourdieu, Crozier focalise son attention sur le phénomène bureaucratique (1963). La stabilité relative du système bureaucratique français, n'empêche pas la persistance des blocages et des dysfonctionnements. La centralisation empêche la mise en place d'une régulation ascendante et ne laisse aucune opportunité qu'à la crise pour entrevoir des réformes. L'autre apport de CROZIER est celui de l'analyse stratégique (1977) qui s'appuie sur six concepts fondamentaux, les acteurs, les stratégies, le pouvoir, les jeux, l'environnement et les systèmes d'actions concrets. Ses travaux reprennent les idées interactionnistes selon lesquelles l'acteur ne s'appréhende pas individuellement, mais potentiellement dans son interaction avec autrui. Cette perspective théorique renvoie à prêter attention au « pouvoir » détenu par les membres de l'organisation et aux stratégies (compétences) mises en œuvre pour réaliser leurs enjeux (pouvoir, triomphe d'une rationalité) au sein d'un environnement (contraignant). Le retour de l'acteur contraint la sociologie compréhensive d'aller au-delà des « totalités autonomes » (institutions, organisations), de les pénétrer pour déconstruire leur fonctionnement réel, de saisir la pratique du pouvoir et sa distribution entre les membres de l'organisation. Le déploiement des stratégies est constitutif d'un système émergent.

2.4. Les extensions attributives d'un concept

Evoquer en sociologie la classe sociale ou la strate c'est analyser la structure et la stratification sociale, la répartition inégale des ressources et des positions, la hiérarchie sociale et les groupes sociaux. Les sociologues, Marx, Weber et Bourdieu n'abordent pas la question de la même façon. Si Marx rattache les classes sociales à leurs conditions d'existences réelles et leurs positions dans les rapports de production et prône l'économique comme critère de sélection, ce qui lui permet de départager les bourgeois des prolétaires et envisager dans une perspective dialectique et de

déterminisme historique une lutte structurelle des classes, Weber préfère le prisme de la complexité, et renvoie la structure sociale à trois dimensions, économique, sociale et politique (enchevêtrement des positions et des ressources). MARX moins optimiste que Weber, surtout lorsqu'il tente de figer les classes sociales dans une réalité objective de crise et de conflictualité, écarte toute possibilité d'évolution vers d'autres postures. Bourdieu occupe une position intermédiaire, s'il repère dans la société contemporaine des classes sociales, il fait la distinction entre les rapports de domination prônés par Marx, d'une hiérarchie multidimensionnelle entrevue selon une perspective Wébérienne. Pour lui, la distribution inégale des capitaux, économique, culturel et social, serait à l'origine de cette stratification sociale.

Le groupe social ce n'est pas une collection d'individus, il s'agit plutôt de l'agrégation d'un ensemble d'individus, ayant des attributs sociaux et des intérêts communs, et partageant le même sentiment d'appartenance à un groupe primatial ou secondaire, d'appartenance ou de référence. Si les groupes primaires sont de petites tailles, marquées par une forte intégration/proximité et une affection de leurs membres, les groupes secondaires sont de grande taille, avec une faible cohésion et des relations lâches et utilitaires (entreprises,...), où les membres ne se connaissent pas. Comparativement aux seconds, le premier type de groupe ne favorise les comportements de « passager clandestin » et y sont mêmes limités. On distingue également les groupes d'appartenance des groupes de référence et où le passage d'un groupe à l'autre se fait par socialisation anticipatrice. Certains sociologues et anthropologues adoptent la notion d'acteur, mais préfèrent supplanter l'action collective à l'action individuelle et convoquent une notion plus générique de « groupe stratégique ». OLIVIER. DE SARDAN (1995) définit ces groupes comme étant des acteurs conscients de leur ordre social et disposant d'une capacité de régulation. G. HESSELING (2001, 2005) constate que toute société comprend une multitude de champs sociaux, grands ou petits, faibles ou forts, qui se recoupent et s'influencent mutuellement. Ainsi, dans une recherche sur le pouvoir dans le village, BIERSCHEK Thomas et al (1998) utilisent le concept de « groupe stratégique » pour analyser les rapports de pouvoirs qui se nouent autour de la ressource foncière.

En définitif, cette posture méthodologique ne s'écarte pas trop de la lignée marxiste, le concept de « groupe stratégique » (H-D EVERS et al 1988 ; T BIERSCHEK 1988 ; T BIERSCHEK et al, 1994 ; O. DE SARDAN, 1995) serait employé en substitut, plus pragmatique qu'idéologique, à celui de « classe sociale », jugé, dit-on trop figé et trop mécanique, voire trop économique et renvoyant implicitement aux analyses marxistes sur les « rapports de production ». Les groupes stratégiques sont définis comme des agrégats sociaux, empiriques et à géométrie variable, qui défendent des intérêts communs, en particulier par le biais de l'action sociale et politique.

T. BIERSCHENK et al, 1994, privilégient, l'approche « micro », et voient dans l'acteur stratégique un concept opératoire au niveau de la société locale, surtout lorsqu'il s'agit d'observer les formes d'interaction entre les acteurs. Ils conçoivent les groupes stratégiques comme des données de terrain [182], ou plus encore comme des construits d'analyse, constitués d'agrégats artificiels, échafaudés pour les besoins de l'analyse.

Selon SARDAN, le groupe stratégique virtuel permet de penser la convergence des stratégies individuelles [183]. Pour lui, les groupes stratégiques, virtuels ou réels, et considérés selon les enjeux locaux ne sont pas toujours pérennes et pertinents et renvoient à des référentiels différents [184]. Pour les africanistes, cette notion est essentiellement d'ordre empirique et méthodologique. Face à un problème, les acteurs hétérogènes voient leurs intérêts et représentations s'agréger différemment selon une logique qui n'est pas perverse. Ces acteurs collectifs disposent d'assez de compétences pour développer une réflexivité, pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie ou un projet. Les entrepreneurs et les investisseurs constituent des groupes stratégiques qui pourraient prétendre à des rôles économiques, mais aussi politiques, leurs rapports à l'administration soulèvent de nombreuses interrogations, notamment celles liées aux phénomènes de clientélisation ou de patronage.

La complexité du champ social et son interconnexion par de nombreuses mailles économiques, techniques et sociopolitiques rend de plus en plus inapproprié une représentation de la société par les « classes sociales », et l'accommodent de plus en plus à une représentation par les groupes sociaux. L'objectif étant d'écarter tout préjugé idéologique ou conflictuel et d'entrevoir la coopération et la mise en réseau. *« Au contraire, pour les tenants des réseaux sociaux, les classes sociales seraient des macro-catégories d'origine idéologique qui ne correspondent pas au mode concret de structuration des groupes sociaux que seule l'analyse empirique des relations sociales révèle efficacement. »* (O. GODECHOT, 2012). Certains acteurs arrivent à jouer le jeu et à faire chevaucher différentes catégories analytiques pour former un groupe hybride, non repérable au sein d'une sphère publique ou privée (groupes de pression, lobbies,...). C'est dire que les catégories d'acteurs ne sont pas toujours franches. En définitif, l'usage abusif du terme « réseau » en sociologie rend impérative sa théorisation. Les protagonistes du « réseau » espèrent à travers la « mise en réseau » des acteurs, entrevoir une forme d'intervention sociale assez adaptée aux nouveaux enjeux (P. BANTMAN, 2004). L'ambition étant de pouvoir sortir de l'isolement qu'incarne l'individualiste, et pouvoir fédérer et mutualiser les ressources, rendre mobile les

¹⁸² Des groupes réels, dotés de normes, de formes d'action collective ou de procédure de concertation.

¹⁸³ Même position vis-à-vis d'un problème.

¹⁸⁴ Corporation, réseau, ou clientélisme.

compétences, et diffuser l'information. Selon (P. BANTMAN, 2004), le modèle réseau dans le monde de l'entreprise vient interroger les questions d'efficacité, de productivité et de rentabilité, pour renverser le modèle centralo-hiérarchique et faire appel « *aux logiques floues, aux ajustements itératifs, aux hiérarchies enchevêtrées et temporaires, aux frontières molles et poreuses* » (D. GENELOT, 1992). Le réseau est présenté souvent comme un modèle flexible, rapide et souple, dont l'organisation favorise plus les relations interindividuelles que collectives.

Ainsi, les réseaux sociaux représentent l'ensemble des liens de différentes natures que se tissent les individus entre eux. Comparativement au groupe social, le réseau est un ensemble d'individus hétérogènes, ouvert et évolutif, relié par des interactions multiples. S'il expose inévitablement ses membres à certains risques et dérives, il leur ouvre aussi des opportunités, de connexion, de branchement et de liaisons à d'autres sphères. Les réseaux de relations dont dispose un individu constituent une ressource ou encore un capital social qui lui permet de renforcer sa position sociale ou son parcours professionnel, voir même son capital culturel et économique. Les réseaux sociaux permettent pour certains de réconforter leur capital global et prétendre à un pouvoir de négociation. Peut-on parler de véritables ressources que les mobiles ou les connectés peuvent optimiser en contrepouvoir. Les acteurs fonctionnent en individuel ou en collectif pour constituer au bout du compte des groupes stratégiques, parfois en réseaux, marchands, clientélistes (J. F. MEDARD, 2000), politiques, ou même mafieux (B. LAUTIER, 2000). Les réseaux clientélistes fonctionnent selon une logique d'intermédiation et de courtage (O. DE SARDAN, 1997) et se fondent sur des relations d'échanges et d'assistance entre un protecteur et une clientèle d'obligés.

2.5. Quel positionnement ?

L'acteur peut être l'Etat (Wali-leadership), l'investisseur privé, le bailleur foncier, la collectivité locale, etc, chaque catégorie agissant individuellement, en groupe, ou en réseau, au sein d'un cadre formel ou informel, en respect des règles ou non, la stratégie affichée, étant d'assurer le contrôle ou l'appropriation des espaces ou des ressources (foncières). C'est en tout cas une entité sociale, consciente d'elle-même, et s'accrochant à quelque chose [185]. En tant qu'attribut social, l'acteur apparaît comme méthodologique, pragmatique, stratégique, doté d'une capacité d'action, de réaction, de pro-action et rétroaction. Comparé à l'agent, l'acteur est autonomie, apte à définir et à transformer les règles [186], à structurer son action dans une quelconque démarche (projet, opération,..), à s'investir d'un pouvoir relationnel quelconque (capital économique, culturel,..) ou

¹⁸⁵ Des valeurs, une idéologie, une religion, un programme politique, etc.

¹⁸⁶ Les normes, contrats, ses stratégies, etc.

d'une capacité d'action [187] susceptible de lui permettre d'exercer une influence sur les autres et de produire le changement social, ou le renversement des situations et des ordres établis. FRIEDBERG identifie l'acteur à « *toute personne ou organisation qui se dote d'une stratégie et des moyens en vue d'atteindre un ou des objectifs* » (E. FRIEDBERG, 1993).

Il apparaît bien évident que ce qui est recherché à travers la notion d'acteur, c'est d'abord l'autonomie de l'action sociale face à l'hégémonie de l'Etat centralisateur et les dérives technocratiques de ses politiques sectorielles. La mainmise de l'Etat sur la société réduit son autonomie, la bureaucratie excessive bloque ses perspectives. Il s'agit donc d'une projection consciente de l'individu et la transcription de ses intentions en faits tangibles, voire en des mouvements individuels, collectifs ou communs, afin de changer l'ordre dominant. C'est cette quête consciente et méthodologique du pouvoir qui permet la transgression des règles, et de ne pas avoir à les subir passivement, mais à participer à leur production, transformation et adaptation aux besoins et aspirations de la société. L'approche par les acteurs permet de légitimer des rationalités plurielles, des pouvoirs et des stratégies, et partant d'expliquer les situations de décalage et de blocage. Il s'agit de déconstruire les systèmes de comportement et leur fonctionnement réel, et de démasquer les processus de domination et de résistance qui les sous-tendent.

Cette approche ascendante et le mode de régulation qui la sous-tend devraient-ils se situer en aval ou en interaction avec l'approche holiste/institutionnelle, selon une perspective d'articulation ou de confrontation/coopération dynamique et évolutionniste (dialogique). Si les interactions permettent de saisir à l'œuvre les motivations des acteurs sociaux, l'approche individualiste des comportements des acteurs permet de mesurer leur autonomie, engagement, représentations, soit le potentiel de changement ou de contradiction qu'ils recèlent. Comment ces acteurs puisent-ils des zones d'incertitudes, pour constituer quels types de ressources et pour servir quels types d'intérêts et d'enjeux. La rationalité de l'acteur n'est pas pour autant substantive et éprouve des limites intrinsèques et extrinsèques (Fig n°06), ce qui entache la rationalité des enjeux qu'il parcourt. Si la notion d'acteur permet de penser une régulation sociale conjointe, l'opinion des acteurs privés, ..., et leur rôle, elle ne permet que de résoudre des problèmes catégoriels.

C'est à la notion de réseau de rendre compte de l'existence d'une catégorie d'acteurs, qui n'est ni celle du public, ni celle du public, ni des institutions, ni des acteurs, (B. LAUTIER, 2000).

¹⁸⁷ Par exemple une compétence intentionnelle stratégique, de nature à influencer les autres acteurs en termes de décision et de comportement (foncier et spatial).

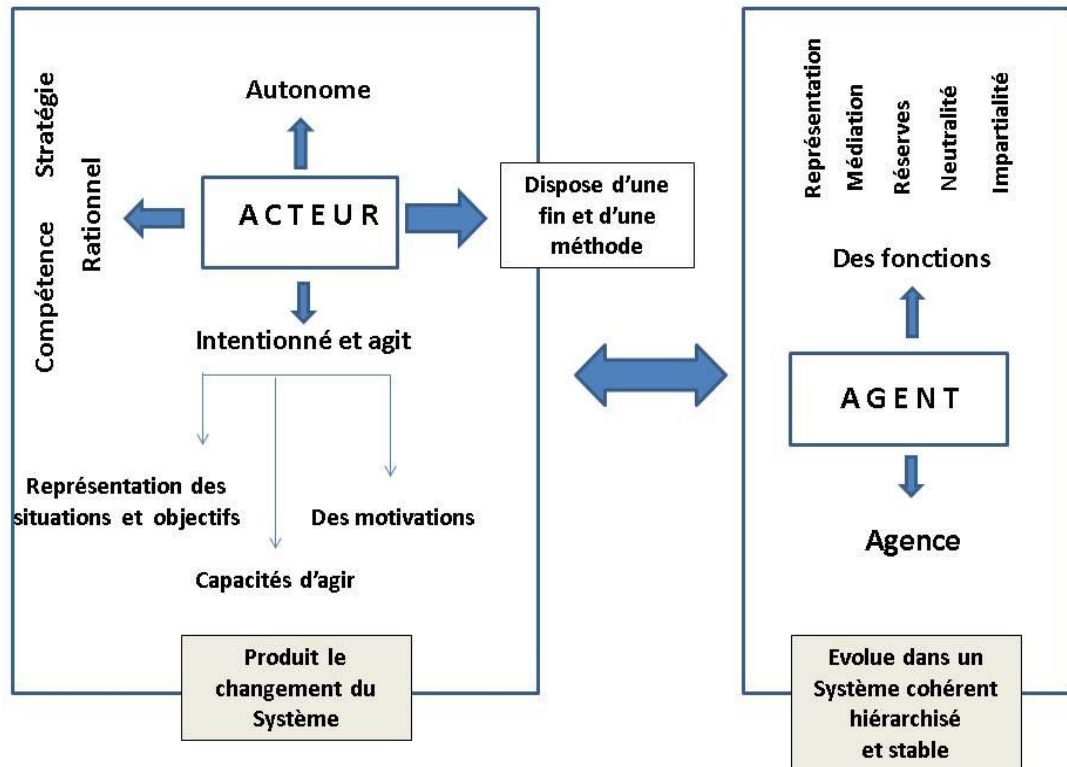


Fig n°05 – Le Concept d'acteur et d'agent

3. La notion d'action

3.1. Eléments de définition

L'approche de l'action au prisme des sciences sociales renvoie à l'action sociale ou humaine, qui peut être publique ou collective, rationnelle ou réflexive, ordinaire ou stratégique, normative ou cognitive, simplexe ou complexe, déterministe ou incertaine, territoriale ou sectorielle ou encore en réseau. Les postures de l'action diffèrent selon les référents épistémologiques et théoriques dans lesquels on s'inscrit. De nombreuses théories se sont développées aux confins des sciences sociales et humaines pour tenter d'expliquer la notion d'action sociale, dont les contours discursifs débouchent aujourd'hui sur une science de l'action. Ces théories développent un discours susceptible de permettre l'appréhension des enjeux liés au système de contrôle, et de régulation des ressources, d'expliquer les comportements stratégiques des acteurs, individuels ou collectifs, et particulièrement les paradoxes qui sous-tendent l'agir ensemble ou en société, que ce soit dans la sphère publique ou privée. Si la définition étymologique du terme « action » [188] prend un sens plutôt *existentialiste* (volonté, intention) et fait appel aux notions de pouvoir et de son impact, les acceptions théoriques privilégient des sens plutôt profonds et enfouillés, et mettent l'accent sur la

¹⁸⁸ L'action se résume à l'acte et à son effet induit (conséquence)

rationalité (substantielle/limitée), les motivations, le jeu (stratégie), la collaboration, la conflictualité, la régulation, la mobilisation, l'engagement, l'incertitude. Autant d'extensions sémantiques qui donnent une explication pragmatique, voire politique, des enjeux qui sous-tendent les actions des acteurs dans les sociétés contemporaines. Au-delà de son sens étymologique [189], l'action se résume-t-elle à un holisme/déterministe, ne tolérant aucun changement des « totalités autonomes », ou à l'expression individuelle d'une volonté de changement, face à un environnement statique et inerte. Est-ce un qualificatif qui renvoie au jeu social, qui stimule les interactions sociales, les stratégies et les enjeux de pouvoirs. A l'aune de la complexité, l'action s'entrevoit comme un processus aléatoire, jalonné d'imprévus et d'incertitudes, dont la prise en compte à travers une approche systémique renvoie à la prise en compte du contexte (éco). C'est ce que E. MORIN (1973) qualifie de : "écologie de l'action" [190].

Le lexème action est employé pour évoquer deux sens complémentaires, le premier renvoie à l'acte lui-même, soit la capacité d'agir, la volonté, l'intention, et un second sens qui cherche à attirer l'attention sur l'effet que produit un corps ou un agent sur son semblable. Ainsi, l'action signifie à la fois l'agir intentionnel et son impact sur autrui. L'action peut donc être une offre ou une demande foncière, une régulation ou une mobilisation, individuelle ou collective, privée ou publique, libre ou organisée, formelle ou informelle [191]. C'est une action en chaîne, générant de la réaction et de la rétroaction. En se saisissant de ce terme, certains champs disciplinaires [192] enrichissent son contenu sémantique et l'entrevoient selon différents prismes et perspectives. Son sens évolue avec le temps, sous l'impulsion des courants philosophiques et théoriques. Après le fonctionnalisme et le structuro-fonctionnalisme et leur déterminisme structuraliste, surgit le rationalisme et l'individualisme méthodologique, puis c'est le tour à la sociologie de l'action organisée de frôler un chemin intermédiaire en tentant de théoriser l'« action organisée ». Si l'holisme considère l'action comme étant déterminée par les normes et les structures sociales et entrevoit la socialisation des rapports sociaux et leur historicité, l'individualisme méthodologique fait sciemment abstraction du déterminisme social et considère l'action de l'acteur sous l'angle de l'individualisation et de la volonté du changement social.

La sociologie organisée adopte une position charnière et considère l'action de l'agent comme stratégique et non contrariée par son environnement (naturel, social ou historique), reconnaissant par là même son inscription dans un jeu social où l'action de l'un est contrariée par celle des autres

¹⁸⁹ Acte déterministe et son effet induit (conséquence)

¹⁹⁰ Egalement dans Les méthodes ; 1, 2, 3, 4, 5, et 6 publiés de 1977 à 2004

¹⁹¹ L'offre foncière produit un effet, direct ou indirect sur la demande, génère une interaction et un « jeu foncier » et requiert arbitrage et régulation

¹⁹² Tels l'économie, la sociologie, et la science de gestion.

joueurs ou parties prenantes. L'action sociale s'inscrit dès-lors dans un « jeu stratégique » avec des règles, où le joueur jouit d'une certaine autonomie, ses actions et ses choix sont prévisibles. Sous le regard de la complexité, l'action sociale devient plutôt incertaine et imprévisible, si l'on intègre l'environnement, ce n'est sans doute pas dans une perspective déterministe, mais plutôt pour intégrer les contraintes et les incertitudes générées et entretenues par les turbulences au fil du temps.

L'action c'est de l'agir, mais aussi du subit, induit par les résistances issues de son environnement, son évolution s'offre alors aléatoire et imprédictible. Sous cette posture systémique, l'environnement n'est, ni neutre ni déterministe, mais les turbulences qui le sous-tendent contraignent et modifient l'action, en lui faisant subir des boucles de rétroaction, des renversements/renforcements de tendance. L'agent est alors contraint d'ajuster son action, de développer une stratégie pour s'adapter continuellement aux aléas conjoncturels.

La notion d'action a d'abord été pensée au prisme de la théorie néoclassique et de la rationalité sociale de Max Weber (théorie de la décision), avant qu'elle ne le soit entrevue sous une posture stratégique en mettant à contribution les théories du jeu, du choix rationnel et de la sociologie de l'action organisée (action organisée/située). Enfin elle est de plus en plus pensée dans le cadre des théories de la complexité et la systémique et surtout au prisme de la théorie de « l'écologie de l'action » d'E. MORIN (1973).

3.2. L'action sociale et la théorie du choix rationnel

L'action apparaît comme un comportement humain, auquel l'homme donne un sens, alors que l'action sociale, au sens Wébérien du terme, est orientée par rapport à autrui. Il est donc question de tenir compte de l'avis des autres, de leur réaction, de la façon que celle-ci va être interprétée. On est donc amené comparer constamment les résultats aux objectifs initiaux. Quels sont les mobiles de l'action de l'acteur et comment les autres réagissent-ils. E. DURKHEIM (1858-1947) s'oppose au point de vue actionniste de Max WEBER (1864-1920) et développe une sociologie objectiviste qui conçoit les « faits sociaux » comme des manières de ressentir, d'agir, de se représenter, d'organiser, de produire ou d'assurer la subsistance du groupe social. Les faits sociaux sont collectifs, stables, extérieurs aux individus et leurs sont contraignants. On évoque alors la conscience collective [193] dont le partage se fait par le processus de socialisation [194] et de contrôle social.

Ainsi l'explication des faits sociaux n'est pas la même chez Weber et Durkheim, si le premier recherche à l'identifier dans l'intentionnel de l'individu, le second a recours aux faits sociaux antérieurs. Sous l'optique objectiviste et holiste, l'action individuelle est contrainte par le poids des

¹⁹³ Les normes et valeurs, actions, pensées et sentiments.

¹⁹⁴ Processus d'assimilation des individus aux groupes sociaux, action d'apprentissage et d'intériorisation des normes.

structures sociales qui exercent un effet contraignant sur les agents. Le holiste/déterministe nourrit aussi une ambition de cohérence et de stabilité sociale, et conçoit les systèmes sociaux comme des « totalités autonomes » qui se reproduisent et se perpétuent, sans que les acteurs ne puissent changer quoi que ce soit. Désormais, l'action individuelle serait fatalement déterminée par les structures sociales.

Pour M Weber, toute action n'est pas fondamentalement une action sociale, si ce n'est celle conduite sciemment et à laquelle l'individu lui accorde une signification/intentionnalité. Une action sociale tient en ligne de compte les réactions des autres. Contrairement au holisme, qui prête attention aux normes, institutions et l'historicité des faits sociaux, l'objet fondamental de la sociologie actionnelle étant avant tout l'étude de l'**actions sociale**. Une action présentée comme rationnelle, pouvant être individuelle ou collective, renvoyant à un acteur agissant et potentiellement modificateur de son environnement et de sa situation sociale. La sociologie de Weber met en avant un processus d'*individualisation* de l'action sociale par opposition au processus de socialisation.

Dans la même lignée, l'individualisme méthodologique, prône la rationalisation des activités sociales et met en place une théorie de la décision et conçoit que face à un ensemble d'opportunités, l'agent isolé, agit intentionnellement et opère un choix rationnel édicté par ses croyances et sa volonté, celle de maximiser ses intérêts. La rationalité n'est pas considérée comme une fin en soi, mais appréhendée comme instrument. La manipulation des notions d'action individuelle et collective invoque la question de la liberté et de l'autonomie de l'acteur, par opposition au déterminisme, social ou historique, dans lequel le structuro-fonctionnalisme cherche à enfermer pendant longtemps l'action. L'action sociale permet d'entrevoir les perspectives de changement social et les dynamiques de renversement de l'ordre établi.

Un conflit idéologique latent semble opposer les sociologues qui défendent le système établi [195] , à ceux qui cherchent à le transformer [196], l'enjeu étant d'assurer une certaine liberté et autonomie individuelle. Ce courant de pensée qui rejette le conditionnement des structures sociales de l'action et la liberté de l'acteur, se présente comme une alternative théorique au fonctionnalisme d'E. Durkheim et au structuro-fonctionnalisme de T. PARSONS (1902-1979). Des courants sociologiques anglo-saxons viennent reconforter partiellement le courant individualiste, à l'exemple de l'interactionnisme de E. GOFFMAN (1922,1982 ou de l'éthnométhodologie de H. GARFINKEL (1917-2011), lesquels donnent à l'acteur la possibilité de se mouvoir en toute liberté et stratégie.

¹⁹⁵ Ils tentent de le pérenniser en le présentant comme une totalité autonome, infranchissable, équilibrée et cohérente

¹⁹⁶ En opérant du changement et en donnant plus de liberté à l'homme ou l'individu.

Ces travaux (anglo-saxons) ne manquent pas d'influencer un nouveau courant français inscrit dans la sociologie organisée et qui entrevoit l'action cette fois-ci sous une posture interactionniste.

La sociologie de l'action organisée entrevoit l'action stratégique de l'agent comme étant contrariée, non pas par son environnement, mais plutôt par l'action des autres. L'action est dès-lors inscrite dans un jeu social codifié par des règles. L'action organisée renvoie à la théorie du jeu, où les acteurs stratégiques sont engagés sur des enjeux de pouvoirs et de règles. M. CROZIER et E. FRIEDBERG (1977) voient que « *le jeu constitue un instrument que les hommes ont créé, afin de donner des règles à leur coopération. C'est un instrument fondamental pour l'action organisée. Le jeu concilie liberté et contrainte. Le joueur reste libre, mais s'il souhaite l'emporter, il doit adopter une stratégie rationnelle selon la nature du jeu et en respecter les règles* ». L'action stratégique renvoie à un processus de prise de décision qui ne dépend pas de la seule action de l'agent, mais aussi de celle des autres, il s'agit alors d'un processus qui s'inscrit dans un jeu interactif. Le système de prise de décision évolue alors de façon non linéaire, donnant le soin à la théorie des jeux d'étudier les problèmes de décision en pareille situation.

Alors que l'action individuelle est intelligible au vu de la rationalité dont est mu l'acteur, l'action collective paraît, quant à elle, ambiguë et incompréhensible, l'engagement d'un ensemble ou de groupes d'individus autour d'un objectif commun, n'explique pas comment s'effectue le passage de l'action individuelle à l'action collective. S'agit-il d'une simple agrégation des actions individuelles et de leurs rationalités plurielles ou d'un construit social qui renvoie à de multiples dimensions. Comment la sociologie des organisations explique-t-elle les controverses qui sous-tendent cette notion. Pourquoi les individus se mobilisent-ils dans certaines situations pour changer leur situation et se rétractent dans d'autres, leurs motivations sont-elles purement matérielles ou symboliques. La crise, la conflictualité et l'opportunité seraient-elles des situations stimulantes qui permettent d'expliquer de façon causale les mobilisations des individus en faveur d'une action collective, ou existerait-il des situations controversées où l'action collective est compromise par des intérêts individuels ? De nombreux auteurs s'accordent à dire que l'action collective n'est pas spontanée, mais émane d'une intentionnalité, il s'agit donc d'un « *agir ensemble intentionnel* » (Eric NEVEU, 1996). Elle peut être structurée (syndicat, parti) ou non (collectif), engageant des individus autonomes dans une dynamique groupale, où sont mobilisées des ressources et des compétences pour atteindre des objectifs spécifiques ou trouver collectivement des solutions possibles à des problèmes posés par un contexte déterminé [197]. Selon M. OLSON (1965).

¹⁹⁷ M. CROZIER & E. FRIEDBERG (1977)

« *L'action collective est une action commune ou concertée des membres d'un groupe en vue de réaliser des objectifs communs.* ».

Enfin, l'action collective peut être pérenne ou éphémère, monolithe ou éclatée, cibler des intérêts matériels ou symboliques, prendre plusieurs formes, et peut concerner n'importe quel domaine (social, économique, politique) et enfin se déployer sur n'importe quelle échelle. Mais, pour qu'il y ait action collective, il faudrait d'abord un environnement politique propice, une organisation et un leadership efficace. M. OLSON [198] ébranle l'approche utilitariste, et conclut que l'intérêt commun n'explique pas de façon systématique la mobilisation des individus et leur passage à l'action collective. Pour lui l'engagement individuel en faveur d'une action collective n'est pas toujours évident et les individus, partant de leur propre rationalité, ne se saisissent pas spontanément des conflits et des opportunités pour enclencher un mouvement social. En partant de l'analyse du processus de développement de l'action collective, OLSON observe que si les gains sont partagés collectivement, l'individu rationnel n'a nullement intérêt à s'y investir. Du point de vue de la rationalité individuelle, l'acteur a tendance à se comporter comme un « *passager clandestin* » et à vouloir ne pas participer à l'action collective tout en cherchant à en récolter les bénéfices. Selon M. OLSON (1965) [199], toute action collective initiée par un groupe social constitue un enjeu pour ses membres qui espèrent en tirer des avantages à hauteur des coûts et des risques encourus. Mais, si les uns s'engagent corps et âmes, d'autres préfèrent se conduire en opportunistes et entrevoient la situation autrement.

Le phénomène du passager clandestin ("*free rider*") naît au sein d'un groupe ou une organisation, lorsque ses membres cherchent à tirer parti des bénéfices d'une action collective, sans devoir payer le prix, ou le minimiser. Plus le groupe est grand, plus la tendance de ce phénomène s'exacerbe [200]. C'est le phénomène du « passager clandestin » ou du « cavalier seul » (*free rider* en anglais), ou encore du paradoxe d'OLSON : « Les grand groupes peuvent rester inorganisés et ne jamais passer à l'action même si un consensus sur les objectifs et les moyens existe ». Il est évident qu'un tel comportement aurait moins de chances de se développer dans les groupes de petite taille. Il faut dire que l'engagement des membres du groupe vis-à-vis de l'intérêt collectif n'est donc pas systématique et volontaire, certains membres sont enclins de se rétracter de l'action collective, tout en cherchant à profiter pleinement de ses bénéfices [201]. L'action collective n'est pas toujours

¹⁹⁸ C'est le paradoxe décrit par le sociologue et économiste américain Mancur Olson dans "*Logique de l'action collective*" (1965).

¹⁹⁹ *La logique de l'action collective*

²⁰⁰ Olson (Mancour), "La logique de l'action collective", PUF, Paris, 1979.

²⁰¹ . Certains investisseurs privés ne voudraient pas s'engager dans des mouvements revendicatifs ou de lobbying pour faciliter leur accès collectif au foncier économique, mais n'hésitent pas à profiter des facilitations une fois arrachées à l'administration.

synonyme de désorganisation sociale, elle est le signe d'une vitalité sociale qui se traduit par des dynamiques de mobilisation, de négociation et pourquoi pas aboutir à une atténuation des conflits sociaux et une stabilisation du système. Toutefois, et en dépit des risques et des coûts à payer individuellement, les acteurs continuent à s'engager dans des actions collectives, leur mobilisation n'est pas simplement de nature matérielle, mais aussi symbolique (valeurs, identité). Certains adhèrent volontairement à des intérêts symboliques et conçoivent volontairement à payer le coût de leur mobilisation. Les liens groupaux sont forts (loyauté, moralité,...), sans souvent espérer à payer en retour un intérêt matériel ou une quelconque rançon. Les mouvements de lutte et de solidarité qui se démultiplient sous différentes postures échappent toutefois aux analyses d'OLSON dont l'approche reste exclusivement de nature économique. Néanmoins, pour se prémunir du paradoxe d'OLSON, les organisations formelles (syndicat, partis, entreprises,...), sont contraintes de mettre en place des dispositifs, incitatifs et coercitifs, pour motiver et fidéliser leurs membres et minimiser ainsi leur défection. L'action collective n'est donc pas systématique et semble avoir un coût proportionnel à la taille du groupe.

La notion de réseau [202] [203] permet d'aborder les nouvelles formes d'actions collectives, basées sur des formes de coordination structurées autour d'acteurs hétérogènes, de ressources multiples, et d'experts issus de différents horizons, et engagées dans un processus d'action pluriel et complexe. Ces collectifs développent un mode d'action riche regroupant une pluralité connectée d'acteurs, aux intérêts divergents et qu'on qualifie de « réseau ». La notion de réseau renvoie à la démultiplication des connexions entre acteurs et ressources différentes. Il s'agit d'une notion « *qui se distingue de la simple action coordonnée avec une stratégie homogène. L'action en réseau se caractérise par la multiplication des formes d'action et par leur concentration sur un enjeu ponctuel. On dira que l'action en réseau joue à la fois sur la fréquence et sur l'intensité : elle permet de traiter un problème de société en élargissant la « bande de fréquence » des formes d'intervention mobilisées et en augmentant l'intensité des actions menées pour résoudre ce problème. Il en résulte une prolifération de comportements visant à trouver une solution concentré en un point du tissu social qui devient un « nœud de réseau »* (M. MAESSCHALCK, 2001). L'action en réseau s'est élargie aux domaines sociologiques [204], voire politique, l'enjeu étant de renforcer le potentiel de connexion et d'auto-organisation des ressources. Les réseaux ont été structurés par. Après avoir été structurés par le connexionnisme pour plus d'agrégation des acteurs

²⁰² Le réseau permet la connexion autour d'enjeux ponctuels (économiques, fonciers,...) des intérêts et des objectifs d'action pluriels.

²⁰³ En tant que pratique collective, le réseau renvoie à un groupement d'individus n'ayant pas forcément les mêmes propriétés, associé à des ressources d'actions différentes, l'ensemble se trouve sous-tendu par de multiples connexions

²⁰⁴ Elargissement des enjeux et intensification de l'action collective), économique (production en sous-traitance).

et d'efficience, il y a eu recours à l'encadrement du réseau pour stabiliser les avantages d'agrégation des acteurs. Comment adapter l'action publique à la logique de l'action en réseau, cela revoie à l'autorégulation entre acteurs et des ajustements mutuels des parties prenantes. La modernisation de la gestion publique passe aujourd'hui par l'instauration d'une « culture de réseau », à même d'agréger des acteurs pluriels aux intérêts et ressources antinomiques et hétérogènes, dans des logiques de d'interaction et de transparence. L'action en réseau passe alors d'une posture agrégationniste et connexionniste et à une posture de régulation et d'ajustement [205], l'enjeu étant de préserver les acquis de l'effet réseau en entrevoyant un encadrement plus démocratique que fonctionnel et en mettant en place des arènes élargies aux différentes forces sociales.

3.3. L'action incertaine chez Edgar Morin et Jean Louis Le Moigne

Au point de vue de la théorie de la complexité, l'action sociale est incertaine et s'inscrit dans une mouvance contextuelle avec laquelle elle interagit, selon une dynamique récursive et cyclique. L'action sociale suscite du changement, bouleverse les rapports de force et subit en même temps les contraintes et les résistances, les turbulences infligent une évolution aléatoire à l'action, et totalement imprédictible. L'environnement subit et modifie l'action de l'agent, conférant à la trajectoire une posture sous-tendue de boucles de rétroaction, voire de renversement de tendance. Pour atteindre son objectif, l'agent est contraint de réajuster son action, d'adopter une stratégie ou une attitude rétrospective ou prospective, réactive ou proactive. L'action « incertaine » se veut modeste, contextuelle, pragmatique par opposition à l'action rationnelle qui se veut changeante, réduite à l'acte et à son effet induit, ou encore cette action « impulsive » réduite à la seule volonté individuelle d'opérer un changement social. Sous l'incertitude, l'action s'inscrit dans un processus complexe, dont le comportement est appréhendé par la théorie des systèmes complexes qui saisit sa trajectoire et ses ensembles de choix possibles. Dans le champ foncier, plus qu'ailleurs, l'action de l'agent reste incertaine, la volonté intentionnelle et stratégique ne produit pas toujours les effets escomptés, les turbulences compromettent son action et génèrent des situations imprédictibles.

La prise en compte de ces incertitudes renvoie les chercheurs à s'inscrire dans une épistémologie complexe, pour prendre en compte les modes de « *reliance* » (E MORIN, 1977, 1996), auxquels les recherches ne prêtent pas beaucoup d'attention. L'action, selon MORIN n'est jamais isolée et se trouve inscrite dans une certaine écologie, dont elle ne peut se départir.

Contrairement à R. BOUDON, Edgar MORIN paraît moins optimiste lorsqu'il considère l'action sociale, son pragmatisme considère que toute action ne peut être jugée ni rationnelle, ni déterminée par son contexte, mais plutôt incertaine, l'environnement complexe et contraignant dont

²⁰⁵ Adaptation de l'encadrement organisationnel.

elle fait face l'emballage dans des interactions. MORIN fait recours à la notion « écologie de l'action » pour mieux situer l'action dans son environnement et étudier les interactions qui se nouent entre les agents. Mais que signifie écologie de l'action ? L'action est contextualisée et fait face à un milieu incertain qui contraint son intervention à entrer dans un jeu de inter-rétro-actions, le milieu détache l'action de son initiateur, l'emballage de risques et d'enjeux *et l'amène à adopter* une ligne de conduite, un programme, une stratégie [206]. La perpétuité du jeu pose à MORIN un problème de méthode, et l'amène à suggérer un pragmatisme axé sur la définition de la fin et des moyens. En prenant la décision et en la concrétisant, l'action échappe souvent à son protagoniste pour s'inscrire dans un milieu historique, social ou naturel. L'action mise à l'épreuve ne tarde pas à rencontrer des problèmes, des obstacles, qui lui imposent des blocages, des crises, amenant l'agent à effectuer des choix et à opérer des rétroactions, des sursauts, des renversements ou détournements. L'écologie de l'action renvoie à deux principes simples, la perversion [207], et l'imprédictibilité à long terme. L'enjeu pour le théoricien de la complexité, est de connaître et d'examiner le contexte et l'écologie de l'action [208], évaluer les risques et faire face à l'incertitude par l'élaboration d'une stratégie et la mobilisation des ressources pour mieux s'adapter et s'ajuster aux circonstances et aléas possibles.

3.4. L'action publique et la question du changement

Le retour de l'Etat providence à partir des années 1990 dans le cadre de la mondialisation néolibérale rend pertinente l'étude du processus de prise de décisions en son sein. La fabrication des politiques publiques ou plus généralement de l'action publique à l'heure de la privatisation et la montée des acteurs privés suscite l'intérêt et le positionnement des chercheurs issus de différents horizons disciplinaires. Deux disciplines contribuent, chacune à sa façon, à décortiquer l'action de l'Etat aujourd'hui. D'abord, la sociologie qui préfère étudier la question au prisme de l'action publique, et considère celle-ci comme une « boîte noire » sous-tendue par des interactions, des normes, des représentations, des conflits et du changement, qu'il s'agit de découvrir. L'étude vise à comprendre les modes de pilotage et de régulation à l'œuvre. Puis c'est la science politique qui entrevoit l'Etat en action au prisme, cette fois-ci des « politiques publiques » et préfère focaliser son attention sur les questions de pouvoir et de ses enjeux. Pour les politistes il s'agit de mettre en relation un problème (un phénomène), une population et une politique publique. Mais considèrent aussi que toute « *politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on*

²⁰⁶ Capacité de recueillir des informations.

²⁰⁷ Les effets de l'action dépassent l'intention de l'acteur pour intégrer les conditions propres à son milieu.

²⁰⁸ L'écologie de l'action témoigne d'une approche complexe reconnaissant l'impossibilité d'une appréhension des réalités humaines et des enjeux multi-niveaux.

cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné ». Le sociologue Vincent DUBOIS, définit l'action publique « *comme l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux* ». Ces relations s'établissent entre différents acteurs dont « *Les pratiques qui contribuent à cette régulation sociale sont elles aussi diversifiées, de l'édiction de normes au recours à l'expertise, de l'allocation de ressources matérielles à la production discursive* » (V. DUBOIS, 2009).

Si le Droit et les sciences politiques cherchent à comprendre comment l'Etat prend et peut prendre les décisions, la sociologie vise plutôt la compréhension de l'action publique elle-même. Le politologue P. MULLER (2004) élabore une théorie de « l'Etat en action » et étudie la genèse des politiques publiques par rapport à la question de leur regroupement sectoriel et leur passage d'une logique de territoire à une logique de secteur. Cette mutation suscite des conflits d'intérêt que les politiques publiques tentent d'en « gérer les antagonismes intersectoriels ». Pour P. MULLER (2000) les politiques publiques seraient la tentative d'agir sur un domaine de la société qui passe par la définition d'objectifs, lesquels seront définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre.

L'échec des politiques publiques conduites par l'Etat providence amène à entrevoir de nouveaux modes d'action publique, orientés vers une transversalité des politiques sectorielles, et leur territorialisation, et une prise en compte des référentiels, des systèmes d'acteurs et de l'instrumentation. Si l'approche normative focalise son attention sur les institutions et les normes, l'approche compréhensive étend ses horizons aux acteurs, aux représentations, aux processus et aux résultats. L'étude de l'action publique renvoie soit à la double approche cognitive/normative, soit aux normes, récits, idées, et argumentaire des acteurs et des institutions, soit encore à une approche par la confrontation des intérêts (marxiste).

Quels sont les enjeux de l'action publique, c'est-à-dire sa finalité (intérêt général ou privé) et quels sont ses risques (dérives, instrumentation)? En étant « publique », une politique est-elle pour autant neutre et ne vise que l'intérêt général ou s'apprête-elle en tant qu'entreprise à un détournement et une instrumentation par un groupe social dominant, à des fins personnelles ou partisans. La perte de confiance en l'Etat et son action générée par la crise (1990) déplace l'intérêt des chercheurs de la souveraineté, vers la légitimité et le processus qui la sous-tend. Si l'approche normo-cognitive donne à comparer et à comprendre en profondeur une action publique par rapport à ses énoncés et son argumentaire, ainsi que les processus qu'elle enclenche, l'approche par la confrontation des intérêts permet de mettre à l'épreuve les énoncés et les desseins, notamment en termes de changement. L'action publique cherche-telle à se réformer pour améliorer ses prestations

ou se cantonne-t-elle dans une logique de « routinisation » et de reproduction de ses normes et institutions pour pérenniser l'ordre dominant ou le statu quo.

Du point de vue de la science politique, une politique publique est synonyme de changement, lequel reste difficile à définir dans une action publique ? P. MULLER (2000, 2005) qui s'est intéressé particulièrement à la question du « changement » dans la politique publique, s'est largement inspiré des travaux de P. HALL(1932-2014) [209], et finit par affirmer que le changement ne peut s'opérer que lorsque l'on constate trois mutations, celle des objectifs (cadres normatifs), des instruments et des cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans un secteur donné. Le changement est-il pour autant une contrainte inhérente à toute politique publique et est-ce que les pouvoirs publics disposent de marges de manœuvre par rapport à cet impératif, s'interroge-t-il. Quelle est alors la part des structures et des acteurs dans ce processus de changement dont il s'agit de comprendre s'il est le résultat plus d'interactions que de contraintes. L'enjeu étant de saisir les cadres normatifs et cognitifs (référentiels) qui se placent au centre de l'action publique et qui sont la résultante des actions combinées des structures et des acteurs. P. MULLER (2005) identifie dès-lors trois dimensions de l'action publique : le changement, l'allocation et la stabilisation, et soutient au final que l'action publique n'est pas toujours synonyme de changement, mais peut être aussi l'expression de routinisation.

C. MUSSELIN (2005), adopte le point de vue de la sociologie de l'action organisée et signifie que l'action publique n'est pas toujours synonyme de « changement », puisqu'elle prend aussi la forme de pratiques stabilisées, voire « routinisées ». La formulation et la mise en œuvre des politiques publiques s'inscrivent dans un processus de changement, contrarié par des contraintes exercées par les structures et les acteurs, qui induisent des processus, des mécanismes et des enjeux. Pour, J. BAUDOIN, Y. MENY et J-C THOENIG (1989), « *Toute politique publique recouvre une théorie du changement social* » [210].

D. BEHAR P, ESTEBE (1999) attire l'attention sur la métamorphose de l'action publique et le passage d'un centralisme sectorisé à une décentralisation institutionnelle en France. La métamorphose de l'action publique d'une posture centralisée et sectorisée sous l'impact du processus de décentralisation vers une forme territoriale signifie que celle-ci dispose désormais de nouveaux « référentiels », de nouveaux acteurs (privés, intermédiaires,...), de nouveaux instruments (contrats, cahier des charges,...) et opère selon différents modes de fonctionnement (partenariat, gouvernance,...). A. SMITH (2000) note aussi que l'action publique peut être envisagée comme un rapport entre les gouvernants et les gouvernés et en est en partie à l'origine.

²⁰⁹ Les travaux de Peter Hall portent sur les transformations des politiques économiques britanniques

²¹⁰ Cité par P MULLER (2005).

L'approche néo-institutionnaliste, qui se fonde sur l'autonomie des institutions vis-à-vis des forces sociales, paraît en contradiction avec l'approche politiste, cette dernière appréhende les rapports entre politique et société et étudie l'action publique au prisme des questions de la légitimité et de la domination et donc de la problématique du changement. Un besoin de *sociologisation* de l'approche institutionnelle se fait sentir de plus en plus.

L'agir de l'Etat et des pouvoirs publics s'est-il transformé ces dernières années pour intégrer les vertus du nouveau management public (NMP) et dépasser ainsi les pratiques de hiérarchisation, de centralisation, sectorisation et leurs démarches bureaucratiques et procédurales ? Quels sont les réels changements introduits alors ? La recherche de performance et d'efficacité du système politico-administratif [211] conduit à procéder à une évaluation continue des politiques publiques en vue de renforcer ou de stopper certaines tendances négatives. L'idée principale étant de pouvoir et devoir manager secteur public selon les mêmes règles que le secteur privé. Dès-lors, c'est l'esprit de l'action publique qui change : l'accent est mis moins sur le respect des procédures que sur le résultat de l'action, sous formes de mesures chiffrées de l'efficacité et de mise en place d'objectifs quantitatifs. Au-delà de la décentralisation institutionnelle, l'action publique territoriale prend progressivement une consistance propre. Elle s'adosse à des « référentiels » transversaux (mixité, cohésion, développement durable...) et mobilise des acteurs, de plus en plus divers, selon des modalités nouvelles (partenariat, gouvernance...) et selon des « règles du jeu » et des « instruments » spécifiques (contractualisation, territorialisation..., etc).

A l'aune de la libéralisation et de l'affaiblissement du rôle de l'Etat, P MULLER (2000) [212] entrevoit une redéfinition des frontières entre le secteur public et le privé, et cherche à transposer l'expérience du renouveau de l'entreprise pour faire appliquer les vertus du management dans la sphère publique. L'enjeu est d'appliquer les nouvelles méthodes issues du monde de l'entreprise pour renouveler les méthodes et pratiques de gestion publique, donnant ainsi lieu à de nouvelles exigences en termes d'efficacité et de management. Pour J. CHEVALIER (2003a) [213], « *le management, constituera un compromis entre l'exigence nouvelle d'efficacité et l'attachement au particularisme de la gestion publique(...) comme les entreprises privées l'administration doit gérer au mieux les moyens qui lui sont affectés(cf. médecin psy sarcelles), mais l'efficacité s'apprécie d'abord par rapport au degré de réalisation des objectifs fixés par les élus et non en fonction de la seule rentabilité financière. Le management public visera à améliorer la performance publique en permettant à l'administration d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés à coût minimal* ».

²¹¹ L'Etat recherche plus d'efficacité des politiques publiques

²¹² Son ouvrage les politiques publiques

²¹³ J. CHEVALIER, 2003a : « l'Etat postmoderne ». LGDJ 2003 Paris

La mise en place d'indicateurs de performance permet d'installer un esprit de compétition entre les différents services (X. MOLENAT, 2011). L'autonomie octroyée aux agents, entraîne un éclatement de l'action publique et une libre contractualisation des relations autour d'objectifs communs, et suppose aussi un renforcement des mécanismes de contrôle.

Pour plus d'efficacité et de performance, la reconfiguration de l'action publique d'une posture normative vers une posture managériale (réactivité/proactivité) conduit à la création d'agences nationales sectorielles ou à des partenariats. De nombreux auteurs craignent que ces réformes institutionnelles ne soient que de simples subterfuges conjoncturels qui ne font que bureaucratiser d'avantage l'action de l'Etat que de l'alléger. De plus les politiques publiques qui perdent de plus en plus en légitimité ne semblent pas viser toujours l'utilité publique et sont traversées d'enjeux qui discréditent l'Etat dans sa capacité à gérer les ressources.

De toutes les relations sociales qui se nouent autour des enjeux (ressources, pouvoirs), les relations à caractère clientéliste occupent une place importante dans les sciences sociales. En tant qu'échange social, le clientélisme est proche de la notion de corruption Comparativement aux notions d'action collective, ou de réseau qui se déclinent fondamentalement par des relations horizontales, les relations de type clientéliste sont de nature verticale, interpersonnelle et asymétrique et donc « *dyadique* » (Lande, 1977, 1983). Les personnes concernées par le clientélisme sont de statut, de ressources et de pouvoirs asymétriques (J. LECA et Y. SCHEMEIL 1983) et fondent leur relation bilatérale sur des intérêts mutuels qui ne se limitent que rarement à des transactions ponctuelles mais cherchent à se perpétuer dans le temps en privilégiant d'autres types d'échanges.

Qu'est-ce qu'un réseau clientéliste ou une relation clientéliste ? J F. MEDARD (2000) introduit le concept de « *réseau clientéliste* » dans la gestion du pouvoir. « *Une relation de clientèle est une relation d'échange entre des personnes fondée sur une amitié largement instrumentale dans laquelle le patron utilise sa propre influence et ses ressources pour fournir de la protection et/ou des avantages à un client. Ce dernier rétribue son protecteur en lui offrant un soutien et une assistance générale* ». L'existence de réseaux à l'échelle des institutions devrait-il être perçu comme une situation malade ou plutôt un moyen d'opérer le changement institutionnel et de la régulation ? Si J. D. REYNAUD (1979, 1988), présente la régulation comme la capacité de produire des règles (juridique, morale, etc), d'autres y viennent compléter cette définition. Tel V. DUPRIEZ & C. MAROY (1999) pour qui la régulation est « *le processus de production des règles et d'orientation des conduites des acteurs* », ou B. DELVAUX (2001), qui voit que c'est « *l'appropriation située et contingente de ces règles* » ou encore A. V. ZANTEN (2001) qui soutient que c'est aussi « *leur transformation par des acteurs dotés d'une marge d'action plus ou moins*

grande en fonction des contextes locaux ». La régulation a tendance à se définir comme un processus cyclique, les règles édictées sont annoncées, appropriés et transformées dans une dynamique complexe. C'est ce qui explique en partie la distinction de trois types de régulation chez J D REYNAUD (1988), la « régulation autonome » produite à la base, la « régulation de contrôle » prescrite au sommet, et la « régulation conjointe » combinant les deux premiers types, produite par le terrain. Les régulations se distinguent par leurs niveaux, international, national, régional, local et aussi par leur type d'emboîtement, leurs acteurs stratégiques (Etat, agence, commune), et aussi leurs instruments (symboliques, intellectuels ou matériels) qui légitiment et imposent les règles (LASCOUMES ; Pierre et Louis SIMARD. 2011 ; L. SIMARD 2010). L'invocation de la notion de régulation dans le champ de l'action publique renvoie à interroger les changements qui affectent aujourd'hui les modes de gestion des secteurs et les différentes approches développées à cet égard. Le pilotage de l'action publique et la recomposition du rôle de l'Etat dans un contexte de mondialisation néolibérale pose de nombreux problèmes théoriques et méthodologiques, ils renvoient à analyser les nouveaux modes de régulation [214] de l'action publique, devenue « sectorielle », puis « territoriale ».

P. MULLER (2000), souligne que « *l'analyse des politiques publiques a eu pour effet de "sociologiser" l'analyse de l'action étatique, en remplaçant l'idée d'un État omniscient et capable d'imposer un ordre global légitime par une conception plus nuancée et plus complexe de l'action publique mettant l'accent sur les limites du rôle de l'État, sur la pluralité des acteurs et des lieux de décision et sur la diversité des modalités d'intervention.* ». On peut distinguer une régulation par l'Etat ou le marché, territoriale ou sectorielle, normative ou organisationnelle, pragmatique ou politique, même si de nombreux auteurs ont tendance à privilégier une articulation des régulations. (J. D. REYNAUD 1988) [215]. Face aux pratiques actuelles qui s'orientent vers la contractualisation et le partenariat, deux nouveaux concepts passent en avant pour décrire les nouveaux modes d'action, soient la régulation et la gouvernance. On invoque aussi la médiation dont l'intégration permet à l'action publique de se transformer pour assurer la cohésion sociale et mettre en place une nouvelle manière de gouverner la cité (J. FAGET, 1997, 2008).

L'approche normative basée sur les règles et les institutions ne permet plus d'assurer la gestion de la complexité inhérente aux sociétés contemporaines. « *Elle exige l'invention de modes de régulation plus flexibles, plus adaptables, plus fluides. C'est dans des espaces intermédiaires, traversés par des flux et des dynamiques instables, que se bricolent désormais les recherches de sens et les façons d'agir.* ». Le gouvernement des villes évoque une action publique centralisée et

²¹⁴ Une régulation fondée sur l'ajustement de l'offre et de la demande et l'évaluation périodique des résultats.

²¹⁵ L'articulation des régulations (autonome et de contrôle).

autoritaire, fondée sur la représentation, la suprématie de l'intérêt public sur les intérêts privés et le monopole du pouvoir coercitif. La gouvernance urbaine renvoie à une forme négociée de l'action publique fondée sur une large répartition du pouvoir et une coopération entre acteurs publics et privés. Elle prend en compte la fragmentation et l'incohérence des structures de pouvoirs et permet de se rendre compte du développement du partenariat public-privé, du déclin des pouvoirs institutionnels et de l'importance de la coordination des politiques. La gouvernance permet de penser l'Etat, non pas comme la structure centralisée du pouvoir, mais un ensemble de centres de pouvoir fonctionnant selon des logiques différentes. Dans un système de gouvernance, les acteurs et les institutions sont interdépendants et les ressources et les objectifs sont fondamentalement négociés, répartis et coopératifs entre les acteurs.

Quel rapport entre politique et société aujourd'hui, les institutions se doivent-elles d'être autonomes par rapport aux forces sociales ? Quel rapport entre Etat et société ? Son action renvoie à des questions de souveraineté, de domination et de légitimité (A. SMITH, 2000). L'Etat providence, fort et souverain, qui tire jusqu'ici sa légitimité d'une action multidimensionnelle et budgétisée, traverse aujourd'hui une crise profonde. Alors que la mondialisation néolibérale provoque des crises et des mutations, les actions de l'Etat se bureaucratisent, se compliquent, et deviennent coûteuses à la collectivité sans réaliser des performances.

L'action publique se délégitime et n'inspire plus confiance aux acteurs locaux et aux investisseurs, la suspicion touche aux fins et aux moyens mobilisés. L'intérêt général et les processus de prise de décision deviennent au centre d'intérêt des politiques et des académiques. Pour sauver cette institution républicaine issue des acquis de la révolution française, une réforme de l'Etat est engagée dans les pays du Nord en vue de « moderniser » son mode d'intervention et « simplifier » ses procédures. Les objectifs et les moyens sont renouvelés pour assurer une efficacité, à même de restaurer cette confiance perdue. La modernisation de l'action publique se décline par une distinction entre choix politiques et gestion publique (management), le choix et l'autonomisation des managers et enfin l'évaluation des politiques publiques en adoptant des indicateurs d'objectifs et en contractualisant les rapports. H OBERDORFF, (2006) cherche à attirer l'attention sur la nécessité de cette modernisation de l'administration pour surmonter les nouvelles contraintes bureaucratiques, les administrés se définissent comme des clients de l'administration et exigent une amélioration des services publics aux guichets.

3.5. Quel positionnement :

Un système aussi simple soit-il, ne peut fonctionner sans action (s). L'agir suscite souvent du dynamisme, du changement, de la résistance, de l'interaction, du jeu, voire même de la rétroaction,

du renversement et de l'incertitude. L'action sociale peut être directe/indirecte, une interaction ou une rétroaction, individuelle ou collective, publique ou privée, individuelle ou collective, territoriale ou en réseau, horizontale ou verticale, objective ou incertaine. Chacune de ces posture détermine une manière d'agir, appréhende à sa façon l'intentionnel et le contexte, identifie les enjeux et les risques, et entrevoit la régulation dans une perspective normative ou conjointe. Les relations entre acteurs sociaux peuvent être horizontales et se décliner à travers les notions d'action collective ou de réseau, ou verticale et renvoyer au clientélisme. La dynamique d'action renvoie à des situations complexes et évolutives et des tensions sur les statuts, les ressources et les pouvoirs et nécessite et nécessite la mise en place de nouveaux mécanismes d'action, soient la régulation (connexion, adaptation, réajustement), la gouvernance pour moderniser l'action publique, ou la médiation pour arbitrer les conflits.

On évoque alors la trajectoire, pour représenter et décrire les comportements et évolutions des systèmes d'action et leurs réactions face aux turbulences. Dans le cas de figure de l'individualisme méthodologique, l'action individuelle émanant de l'acteur rationnel fait face à une nature inerte qui semble lui donner toute la latitude et la capacité de modifier en toute liberté sa situation et son environnement, ce qui constitue en fait un optimisme naïf, voire une forme d'utopie, alors que dans le cas de l'interactionnisme de E. GOFFMAN (1922-1982), l'action de l'agent est contrariée, non pas, par l'environnement (naturel, social ou historique), comme cherche à convaincre le holisme de Durkheim, mais plutôt par l'action des autres joueurs. Considérée dans cette perspective extensive l'action s'apparente plus à un jeu qu'à un rapport contrarié ou non à l'environnement. L'action sociale ne s'inscrit donc pas dans l'abstrait/déterminisme contextuel, mais obéit plutôt à un « jeu social », asymétrique et répété, dont la régulation s'opère par des règles, des pouvoirs et des stratégies.

L'épistémologie complexe/systémique appréhende l'action sociale en réintégrant l'environnement, non pas dans une vision strictement holiste/déterministe, mais plutôt à travers les incertitudes qu'il génère et entretient, ce qui renvoie à intégrer la dimension historique. L'action est prise dans des turbulences qui lui imposent un ensemble de choix et une évolution perverse et aléatoire, fortement imprédictible, la trajectoire qui en découle est non-linéaire, étant modifiée, réajustée, voire renversée partiellement (boucle de rétroaction) ou complètement pour s'adapter aux circonstances. L'action est inscrite dans une complexité évolutive, génère de l'incertitude et a besoin d'être réajusté et régulé.

4. Le concept de territoire

En dépit de la mondialisation [216], et de la dématérialisation des activités humaines, la notion de « territoire » continue à susciter l'intérêt de nombreux champs disciplinaires [217], le flou qui entoure sa sémantique renvoie à un niveau de généralité qui rend difficile sa manipulation scientifique et sujette à de nombreuses incertitudes (B. BADIE 1995). Son usage invoque de multiples enjeux et interroge la dimension spatiale de la société contemporaine, et particulièrement les nouveaux rapports de l'Etat à la société.

4.1. Les approches disciplinaires de la notion de territoire

Le territoire est un lexème qui dérive du latin « *territorium* », terra, et signifie terre. Selon le Littré (1863-1872), le territoire signifie un « *morceau de terre approprié* ». « *Étendue de terre qui dépend d'un empire, d'une province, d'une ville, d'une juridiction.* ». Le territoire est « *l'étendue de terre qui dépend d'un Empire, d'une province, d'une ville, d'une juridiction* ». Cette définition juridico-politique s'appuie sur la conception la plus primitive du territoire, celle des ethnologues et reconforte les thèses du contrôle étatique. Le rapport à la notion d'espace géographique paraît ambigu. Si certains géographes, comme M. LE BERRE (1992) et R. BRUNET (1993), favorisent un rapprochement entre les deux notions; d'autres n'entrevoient pas l'espace comme synonyme de territoire, ni un substitut, ils y voient dans l'espace une notion vague, imprécise et abstraite, alors que le territoire se présente comme borné, avec une surface bien délimitée et découpée, un lieu avec des frontières et des limites, physique et juridique. D'autres trouvent dans l'« espace approprié » une notion proche de celle de territoire.

Les rapports de la société contemporaine à son espace sont-ils passés définitivement d'une posture politique et institutionnelle à une posture sociale ou économique (P. TIZON, 1996) et donnent-ils partout ailleurs, la latitude aux réseaux de franchir les barrières et de rendre perméable les frontières de l'Etat nation (E. PERRIN, 2004), notamment dans les pays du Sud.

A l'origine, la notion de territoire est l'œuvre des juristes et des politistes (XVIII^{ème} siècle) et par extension des institutionnalistes, lesquels considèrent le territoire comme un espace, délimité, contrôlé et dominé par un pouvoir (P. D'AQUINO, 2002). La conception juridico-politique l'entrevoit comme une aire de compétence, exclusive et bornée, d'un pouvoir, identifiée par une surface et des limites. P. GINET (2012) cite M. LE BERRE (1992) et note que l'adjectif « territorialis », signifie « morceau de terre appropriée », ce qui offre plus de précision au lexème

²¹⁶ La mondialisation tend à éroder le pouvoir hégémonique de l'Etat et à effacer les frontières

²¹⁷ Notamment sur le développement territorial et local.

territoire. A. FAURE (2002, 2006) se réfère, quant à lui, à JUSTINIEN [218] et associe son origine à *celui de jus terrendi, soit au droit de terrifier*. Ces deux sens sémantiques différents sont interprétés par G. KOURTESSI-PHILIPPAKIS (2011) comme « ...un jeu de mots associant le contrôle d'une terre au pouvoir de la protéger par la menace (terrere) ». Cette confusion sémantique lui donne donc un sens large et confus. Ainsi, les mots domination et limites, le caractérisent ou contribuent à en préciser les contours et l'extension.

La reprise du terme par les éthologues à partir de 1920 (M. LE BERRE, 1995) permet, pour la première fois, de caractériser scientifiquement ses aspects au prisme de la territorialité « animale ». Au sens de l'instinct animal, le territoire traduit l'appropriation de l'espace par un groupe animal, qui procède à son « marquage » et au règne d'un ordre dominant et exclusif [219]. Ces observations déduites du monde animal réconfortent l'approche normative des institutionnalistes, associant la notion de territoire à celle de souveraineté de l'Etat et légitime l'usage de la violence pour le défendre.

Il fallait attendre les années 1960-70, pour que l'usage du terme connait une certaine évolution, son emploi évoque alors la politique d'aménagement du territoire et légitime l'appareil technocratique central dans ses fonctions de contrôle et de normalisation de l'espace et la société à des fins de reproduction du pouvoir dominant. L'Etat [220] y apparaît juridiquement et constitutivement lié au territoire, sur lequel il exerce sa souveraineté. B. BADIE (1995) voit dans le territoire l'expression d'une « marque essentielle de l'Etat » au niveau national et sur les différentes échelles territoriales. Dans le même sens, G. DI MEO (2006) considère le territoire comme un « objet politique » qui exprime un pouvoir (démocratique ou coercitif) et inscrit son organisation concrète à différentes échelles et parties. La maille territoriale permet selon lui de cohabiter et de superposer les pouvoirs et s'interroge si le *territoire serait « un mode de découpage et de contrôle de l'espace dans lequel la spécificité ou la singularité est garantie, ainsi que la permanence et la reproduction des groupes humains qui y vivent »* (G. DI MEO, 2006). Aussi, le territoire est approché par R. BRUNET et al, (1992), comme un espace dominé, contrôlé, organisé par une autorité politique. Peut-on conclure que, sur le plan strictement politique, le territoire se traduirait par la prédominance d'un pouvoir qui procède au découpage et au bornage de l'espace géographique. En tout cas, ce qui intéresse la science politique au travers de la notion de territoire, c'est l'identification d'un espace à un Etat qui en assure le contrôlé et le marquage par des frontières dont la délimitation doit être reconnue à l'extérieur et à l'intérieur.

²¹⁸ Le Digeste, recueil de jurisprudence civile, élaboré en 533 après J.-C. par Justinien.

²¹⁹ Quiconque franchit les « limites » se voit exclu du groupe

²²⁰ L'Etat-Nation est une institution issue de la modernité et s'appuie sur la notion de territoire et sur des principes juridiques selon lesquels il représente un pouvoir s'exerçant sur une aire géographique bornée par des frontières.

Pour consolider sa souveraineté et sa suprématie, l'Etat procède à l'organisation et à l'aménagement du territoire. Ce territoire est simultanément espace de survie, de domination, lieu de pouvoir. « *Le territoire découpé, borné, est cet espace marqué par la frontière. Ce territoire est simultanément espace de survie, de domination, lieu de pouvoir. En cas de conflit, il est possible d'effectuer des compromis sur l'espace de production mais jamais sur le territoire qui est de l'ordre du symbolique* » (M. AMELIE-EMMANUELLE. (2007). Face à l'émergence du localisme, les politistes et les juristes éprouvent des difficultés à manipuler la notion de territoire. Les juristes internationalistes et internistes ne retiennent pas la même définition du territoire, la territorialisation du droit conduit à l'élaboration de règles locales et à leur application différenciée.

Le découpage du territoire est loin d'être une simple opération technique visant la structuration/organisation du territoire et le déploiement égalitaire et juste des populations et des activités, ce partage suscite de nombreux enjeux liés à une confrontation des actions descendantes de contrôle et de normalisation, aux actions ascendantes de démocratisation et de représentation et se déclinent par l'émergence de processus de déconcentration, de départementalisation, ou de décentralisation [221] [222]. Le découpage du territoire suscite aujourd'hui de nombreux enjeux liés à l'émergence des aires métropolitaines et des « régions », ces territoires urbains agglomérés revendiquent davantage de représentation dans la carte nationale et dans le processus de prise de décision, mais aussi de diagnostic des problèmes. Le contrôle étatique de l'espace (souveraineté) et éthologie sont les deux acceptions fréquemment usitées pendant longtemps pour qualifier le territoire, avant que ne surviennent des contre-courants portés d'abord par la sociologie critique (marxiste), puis progressivement par la sociologie des organisations.

Les marxistes critiquent l'excès de bureaucratie et contestent l'attitude complaisante de l'Etat-nation à l'égard de la bourgeoisie, leur revendication est de procurer davantage de liberté et d'autonomie aux collectivités locales et à l'Homme en général. Surgit alors la célèbre théorie « centre/périphérie), chère à S. AMIN (1973) qui résume ce clivage. Ainsi, la sociologie des années 1960-70 épouse l'air du temps et réfute catégoriquement les thèses écologistes des éthologues (territorialité animale) et ne retient de leurs interprétations que les exemples de territorialité animale pour comprendre le dynamisme des sociétés (T. MALMBERG, 1980) [223]. L'espace est y

²²¹ Dans le cadre de la modernisation de l'action publique territoriale, les métropoles, les communautés intercommunales,..., cherchent à avoir dans le cadre de la gouvernance à avoir un rôle important dans la conduite de l'action publique.

²²² De même les processus de libéralisation, de mondialisation, de métropolisation, et de polarisation induits par l'économie contemporaine génèrent des externalités négatives que l'Etat-Nation peine à corriger

²²³ Cité par Mayi AMELIE – EMMANUELLE, thèse de Doctorat (géographie) 2007

appréhendé alors autrement [224], en intégrant les dimensions « cachées », grâce à une généralisation et abstraction de cette notion de territorialité. On parle alors d'espace social, culturel, politique. Les sociologues n'hésitent pas à convoquer implicitement la part de l'homme vivant dans la production de l'espace (H. LEFEBVRE 1974) [225]. Cette sociologie « révolutionnaire » tente de fructifier la notion d'espace pour l'amener d'une conception neutre et normative vers une posture revendicative, permettant d'outiller conceptuellement la société « locale » pour affronter le pouvoir central et maîtriser ses dérives totalitaires. Il s'agissait à l'époque de revendiquer le droit des citoyens de s'approprier librement leur espace et de décider de son sort, loin de toute mainmise exercée par le pouvoir central et son technocratie. L'Etat jacobin est incriminé de vouloir instrumenter l'appareil de l'aménagement du territoire pour contrôler, normaliser et dominer la société (S. SAVEY, 1994), sous prétexte de modernisation des territoires (Projet moderniste Gaulliste) (M. A. EMMANUELLE, 2007).

Dans la lignée des sociologues constructivistes, les sociologues affiliés à l'école de Chicago, considèrent la ville comme un laboratoire pour comprendre les interactions sociales. « *Les « mécanismes » et les « processus » que Park et Burgess croient pouvoir identifier sont de nature sociale et l'espace urbain (différent du « sol », substrat purement physique) en est d'une certaine manière le produit, voire le reflet.* » N. DUVOUX (2011). Pour F. ABRIOUX (2002) le sociologue « *aura tendance à considérer l'espace comme une boîte, le lieu où se tissent des relations, où prennent corps des organisations, des rapports de domination, des pratiques sociales* ». Ainsi, ce qui intéresse les sociologues, c'est plutôt plus que la matérialité de l'espace et le rapport de contrôle qui est y exercé, mais plutôt les relations sociales dont l'espace n'est que le support.

De leur côté, l'injonction du territoire permet aux économistes dépasser les lectures sectorielles par simple confrontation de l'offre et de la demande, pour rechercher au-delà de la régulation par équilibre des prix, les conditions de choix d'implantation et de localisation des ménages et les entreprises, la fédération et la synergie au travers des nouveaux arrangements territoriaux au sein des districts industriels et des technopoles. Les territoires sont à la fois contexte et acteur, attracteurs d'investissements mobiles et compétiteurs avec leurs semblables et rivaux. Ils impulsent tantôt des projets/processus de déploiement équilibré des activités, tantôt ils privilégient les polarités et la polarisation, en fonction des ressources. L'efficacité, l'innovation et la créativité sont l'enjeu de ses modes d'organisation et de structuration du territoire. B. PECQUEUR (1996) considère le territoire comme une réalité prenant souvent la configuration d'un district (arrangement territorial), ou un

²²⁴ La géographie française classique appréhende l'espace comme un simple milieu naturel en s'inscrivant dans une logique déterministe et inventaire (Vidal)

²²⁵ Op Cité

système d'organisation de la production, soit un fait achevé. Pour favoriser le processus de développement local/territorial et expliquer ses dynamiques, les économistes français focalisent leur attention sur la notion de « proximité » géographique des acteurs économiques dans le territoire (les travaux de A. RALLET (1999); G BENKO et al, 1996). La notion de proximité permet d'entrevoir des arrangements territoriaux susceptibles de fédérer les secteurs et de les rendre opératoires. Le district industriel, est appréhendé comme une « *zone géographique qui regroupe dans un tout cohérent un système de production, une culture technique et des acteurs* ». Dans la lignée des travaux des économistes sur les districts industriels et les milieux innovateurs, H. GULUCHIAN et B. PECQUEUR (2007) cherchent à attirer l'attention sur la ressource idéale [226] qui est de nature à propulser le développement et non pas à le contrarier comme c'est le cas pour la ressource matérielle. Pour eux, la mobilisation de ce type de ressources dans un contexte de mondialisation permet à certaines régions de gagner et à d'autres de perdre. Ainsi, les économistes appréhendent le territoire au travers de ses ressources naturelle et générique, normative et cognitive (B. PECQUEUR, 1996), mais aussi au travers des échanges et des relations qui induisent de la valeur, des externalités (positives ou négatives), des perspectives et projections (projet de développement territorial). A la différence des institutionnalistes, les formalistes donnent plus d'importance au jeu d'acteurs, et aux conditions d'allocation des ressources. « *le territoire sert de révélation, de concrétisation et d'objectivation des comportements et des processus d'acteurs* » (Y JEAN et al 2002).

Les géographes n'appréhendent le territoire que tardivement et privilégient l'espace comme entrée principale (A. MOINE, 2006, 2007). La géographie progresse, au travers de ses branches (géographie sociale, culturelle), d'une approche thématique (anciens découpages) vers une approche phénoménologique, cela lui permet de mieux comprendre la nouvelle réalité territoriale. A partir des années 1980 un retour vers ce concept s'est enclenché au niveau des différentes disciplines, l'emploi du qualificatif « territoire », cherche cette fois-ci à attirer l'attention sur les aspects non fauvistes (animaliers) du concept, mais plutôt culturels. La notion de territoire ne justifie pas seulement le contrôle politique du territoire par l'instinct « animal », mais favorise aussi une appropriation « socio-culturelle » par un groupe social.

Ce sont, entre autres, les géographes qui cherchent à interpeller la dimension culturelle de la territorialité, notamment avec les travaux de M. RONCAYOLO, 1990 et G. DI MEO, 1998. La géographie sociale/culturelle trouve dans les notions d'appropriation, d'identité, d'appartenance, des définitions alternatives au territoire. L'espace « vécu », approprié par opposition à l'espace

²²⁶ Les connaissances et savoir-faire partagés par les acteurs du territoire, les dynamiques de projet, le cadre institutionnel, etc

normalisé et « prescrit » est met en exergue. Si C. RAFFESTIN (1980), insiste sur la dimension « bifaciale » du terme territoire notamment son aspect idéal et donc cognitif [227], M. RONCAYOLO (1990) souscrit à la dimension culturelle, alors que A. MOINE (2006) va jusqu'à changer de cap et appréhender le territoire comme un système complexe et dynamique (SCD), inscrivant son appréhension dans une dimension totale et historico-déductive.

A partir des années quatre-vingt, la géographie s'enrichit du mot « territoire » et une multitude de définitions apparaît, celles ayant trait à la dimension politique ou éthologique deviennent plus complexes. Dès lors, la notion de « territoire » n'est plus seulement un espace sur lequel s'exerce une autorité limitée par des frontières politiques et administratives, mais se conçoit comme un système spatialisé, mettant en relation une multitude d'agents et d'objets matériels et immatériels. L'appropriation devient alors essentielle comme fait à son identification.

A partir des années 1990, et sous l'effet des offensives menées sur différents fronts, l'Etat libéral cherche à territorialiser son action pour permettre l'émergence d'une nouvelle forme d'institutionnalisation de l'action collective (J-C THENIG 1985, 1989). « *Le territoire (sous-entendu la commune ou le département) devenant le principal lieu de définition des problèmes.* (A. FAURE, 2006).

Aujourd'hui, l'usage du lexème territoire amalgame espace, acteurs locaux, pouvoirs et représentations (A MOINE 2006, 2014), cette polysémie l'entoure de confusion et d'incertitude. B. BADIE (1995) craint sa manipulation en dehors du sens de pouvoir étatique, surtout lorsque son usage renvoie au « localisme », à l'exclusion, à l'isolat ou à la violence. Ceci nécessite davantage de précisions et de prises de positions. Les enjeux qui sous-tendent les territoires font que ces derniers ne se résument plus à des espaces neutres et uniformes, modelables au gré des politiques publiques, mais des réalités complexes et mouvantes, prêtes à tous les sillages. Encore, les différentes branches de la géographie ne perçoivent pas de la même façon le territoire, si la géographie politique y voit la traduction d'un pouvoir, la géographie sociale perçoit le territoire comme un espace vécu par un groupe social. Ainsi, le territoire « témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes, lesquels se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité » (G DE MEO, 1998a, 1998b). [228]. R. BRUNET (1993) ajoute d'ailleurs dans « Les Mots de la géographie », qu' « *après avoir qualifié le territoire d'espace approprié, qu'il est autre chose que l'espace* » (R Brunet, 1993), « *lui associant des représentations, et une socialisation* » (B. BADIE, 1995). Pour les géographes, le territoire peut être

²²⁷ Il fait référence à la dimension objective qui sous-tend la matérialité, se définissant comme produit, support et objet de la matérialité des pratiques et aussi et surtout la dimension subjective (idéelle) qui renvoie aux représentations symboliques de l'individu.

²²⁸ Cité par Alexandre MOINE (2006).

défini [229] comme : un espace réel ou rêvé, une construction d'acteurs, de signes, de symboles, et d'images inscrites dans le temps (Y JEAN 2008). Il y a une convergence des géographes à admettre que le territoire est un « construit social », consolidé par l'histoire, qui contribue à le fonder comme un espace identifié, caractérisé par des pratiques et des représentations [230].

De nombreux géographes français enrichissent le concept de territoire. A l'instar de J. LEVY et LUSSAULT (2003) qui réunissent trois définitions générales du territoire, et illustrent ainsi les grandes conceptions de la discipline. Pour J. LEVY (2003), le territoire est un « espace à métrique topographique » et pour B. DEBARBIEUX et al (2003) il s'agit d'un « agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu ou ce collectif sur sa propre identité ». La géographie s'inscrit progressivement dans une posture complexe et renvoie à entrevoir les autres sens du mot territoire, en dehors des conceptions éthologique et politique, sans pour autant les écarter.

La nouvelle géographie ambitionne d'étudier l'espace politique et l'espace social à travers les nouvelles branches qu'elle met en place. G. DI MEO et P. BULEON (2005) plaident pour une «géographie sociale » qui « vise à appréhender toute la globalité sociale, dans sa dimension spatiale». Leur ouvrage [231] ambitionne de promouvoir une « géographie sociale complexe ». Toutefois, les branches de la géographie n'évoluent pas à la même vitesse, ni de la même façon selon que l'on soit à l'hexagone ou à l'anglo-saxon. Si la géographie sociale paraît faire un long chemin avec le territoire et la dimension spatiale de la société, tout en progressant vers une géographie sociale complexe, la géographie politique européenne peine à saisir l'interaction du spatial au politique.

4.2. Les principales acceptions du Territoire

Ce qui caractérise le territoire c'est sa surface, limites, frontières, découpage et surtout son contrôle par un pouvoir étatique. Cette acception juridico-politique représentée par F. RATZEL (1844-1904) ne prend toutefois en compte que le pouvoir de l'Etat (C. RAFFESTIN, 1980). L'autorité de l'Etat-Nation s'est relativisée avec l'avènement de la mondialisation (1980), ouvrant la voie aux acteurs endogènes [232] et exogènes [233], pour leur permettre d'investir le jeu territorial et d'accéder aux ressources. Si la géographie politique européenne continue à ignorer ces mutations

²²⁹ Y. Jean, Espaces ruraux français et services de proximité. Étude des comportements des acteurs.

²³⁰ Y. JEAN 2008

²³¹ Guy Di Méo & Pascal Buléon : L'Espace social, Lecture géographique des sociétés

²³² Acteurs locaux, investisseurs domestiques,..., etc.

²³³ Firmes transnationales.

en focalisant son attention sur le monopole Etatique exercé sur les territoires, la géopolitique anglo-saxonne n'hésite pas à élargir son champ de recherche aux confrontations des acteurs sur l'espace (K. HAUSHOFER, 1869-1946). C'est Y. LACOSTE qui intègre tardivement cet aspect antagoniste, ce qui lui permet de définir la géopolitique comme étant l'étude des « *rivalités de pouvoir sur des territoires* » (Y. LACOSTE, 1995). En souscrivant à la dimension cognitive du territoire, G. DI MEO (1998) va jusqu'à faire abstraction de sa matérialité et note que « *le territoire est souvent abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré* ». Ce qui l'intéresse c'est plus l'aspect appropriatif que dominateur, il présente le territoire comme « *une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire* ». (G. DI MEO (1998). Pour C. RAFFESTIN (1986), « *le territoire est une réordination de l'espace dont l'ordre est à chercher dans les systèmes informationnels dont dispose l'homme en tant qu'il appartient à une culture. Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère* ». Puisque ce sont les idées qui guident les interventions humaines sur l'espace terrestre, les arrangements territoriaux constituent une « *sémiotisation de l'espace, espace progressivement « traduit » et transformé en territoire* » (C. RAFFESTIN, 1986).

La notion d'appropriation tend à se substituer à celle de contrôle et permet à ses protagonistes de légitimer les acteurs locaux dans leur fonction de pouvoirs ascendants. Pour de nombreux auteurs, le territoire exprime l'appropriation de celui-ci par un groupe humain, un espace socialisé. Pour M LE BERRE (1992) « *le territoire est la portion de surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa production et la satisfaction de ses besoins vitaux* ». Pour R. BRUNET et al (1992) « *l'espace géographique est l'étendue terrestre utilisée et aménagée par les sociétés en vue de leur reproduction, non seulement pour se nourrir et s'abriter, mais dans toute la complexité des actes sociaux* ». « *Le territoire est un espace approprié (...) : propre à soi et propre à quelque chose* » (R. BRUNET, 1990). « *Un territoire est donc l'œuvre des hommes et on pourra appeler territoire, des espaces n'ayant pas forcément d'unité naturelle ou historique et n'étant pas polarisés par une ville ou organisé par un Etat* » (P. BAUD et al, 1997). Le territoire cesse d'être l'œuvre exclusive de l'Etat dominant et devient synonyme d'appropriation. C'est un espace « *que se réserve une collectivité humaine qui l'aménage en fonction de ses besoins* » (M. LE BERRE, 1992).

L'idée d'appropriation contenue dans un grand nombre de définitions du territoire, renvoie aux domaines décisionnels et organisationnels, ainsi qu'à la force des représentations sociales. Pour H. LEFEBVRE (1974) l'appropriation est « *la transformation d'un espace, par un groupe, en vue de servir les besoins et les possibilités de celui-ci* ». Cette idée est souvent utilisée en anthropologie pour caractériser l'action des populations en vue de garantir l'accès, le contrôle et l'usage des

ressources contenues dans une portion d'espace (M GODELIER, 1984). L'appropriation du territoire par les acteurs permet de rendre compte de la façon dont sont structurées les relations entre les sociétés, et, dans le cadre des jeux sociaux internes. Le territoire où s'exerce l'appropriation est le support des investigations menées sur les intentionnalités des acteurs. De cette définition découle une conception du territoire assimilable au résultat d'un processus de production, incluant des interactions sociales, du jeu, des stratégies d'organisation, mais aussi de domination, d'appartenance et d'exclusion.

G. BACHELARD (1934) privilégie une autre définition et note que "Rien n'est donné, tout est construit". Le territoire, en tant qu'objet, matérialité, et spatialité, n'est pas un donné, mais un « construit social », qui « *résulte des interactions entre les acteurs et les activités et peut s'analyser en tant que réseau de relations. C'est aussi un cadre, un contexte, un environnement au sein duquel s'inscrivent ces relations, c'est le support de ressources, C'est également un espace approprié par les acteurs et dont les ressources sont valorisées, qui conditionne le déroulement des activités et les capacités d'interaction entre les acteurs tout en générant de nouvelles potentialités et de nouvelles opportunités. Enfin, c'est un lieu d'enjeux.* ». (LARDON, TONNEAU et al., 2008).

Les géographes considèrent le territoire comme un espace contrôlé par un pouvoir ou approprié par un groupe social, l'histoire permet de l'identifier en tant que tel et de renforcer des pratiques et des représentations. C'est donc le résultat d'un rapport collectif (société, groupe) à l'espace, il est de l'ordre de l'affectif. « *Le territoire renvoie à une relation espace/société, et, en ce sens, il apparaît comme un espace identifié. C'est une construction sociale qui se traduit, soit par un contrôle territorial, soit par un aménagement ou une structuration de l'espace. Cette appropriation est symbolisée par l'identification, la dénomination qui participe à créer un sentiment d'appartenance.* » (Y. JEAN, 2002). Selon C. RAFFESTIN (1986), le territoire est analysé comme « *la projection d'un système d'intentions humaines sur une portion de la surface terrestre* », et comme le résultat de l'articulation entre des projets, des intentions et des réalisations. Les acteurs institutionnels et les développeurs sont censés être en mesure de faire valoir leurs intentions et de peser sur les choix collectifs et les tendances générales. Les territoires sont construits, façonnés, aménagés, selon des échelles variables, par l'occupation des sociétés, par les divers projets, et leurs capacités à mener à bien des objectifs. Les multiples interactions entre les acteurs poursuivant des stratégies différentes et éventuellement contradictoires font de l'arrangement territorial, à un moment donné, le résultat de ces processus.

Dans ses représentations, le territoire n'est pas un ensemble fermé et son organisation n'est pas un tout figé, ni dans le temps, ni dans l'espace. Accepter cela, conduit à penser qu'il existe des niveaux territoriaux différents, emboîtés les uns aux autres et correspondant à la gestion de

problèmes différents, ce qui implique donc des organisations différentes. Le territoire est un fragment d'espace bien délimité, « *composé et inscrit dans un emboîtement de territoires, il est doté de caractéristiques naturelles et culturelles. Il porte la marque des aménagements opérés au fil du temps par les sociétés humaines* » (A TERRIEUX, 2006). Avec une telle conception, la question est de savoir comment s'articulent ces organisations variables.

Le territoire dispose aussi d'un fonctionnement économique, avec une structuration politique et un maillage territorial. Il incarne une identité culturelle, des lieux de mémoire et de symboles. Au-delà de ses composantes matérielles, il correspond donc à un niveau de représentation mentale. Les sociétés humaines, qui s'installent sur un territoire dans le but de s'y développer, l'aménagent et mettent en œuvre des réalités matérielles et des informations, socialisées et symbolisées. Le territoire est donc une représentation construite de l'espace qu'il est facile de formaliser. Le territoire renvoie à un espace approprié, couvrant une étendue délimitée qui excluent toute intrusion, ces frontières suscitent des conflits de contrôle et d'appropriation de l'espace, notamment en vue d'intégration et de captation des ressources.

Le territoire apparaît comme un système complexe et dynamique, imbriquant espace, pouvoirs et représentations (A. MOINE 2006) [234], ce qui rend son usage incertain (A. FAURE. 2006). A. MOINE (2006) définit le territoire comme un système complexe et dynamique (SCD) qui s'insère dans un système spatial, au sein duquel il fonctionne selon une boucle de rétroaction avec la société, qui aménage, gère et organise le territoire, tandis qu'il rétroagit sur cette société. La notion de complexité permet de surpasser les notions d'appropriation, de projection ou de développement pour inscrire le territoire dans des postures d'historicité et des dynamiques d'interaction et d'incertitude. Pour approcher la notion de territoire, A. MOINE (2006) propose trois entrées, la première, par l'espace, et s'appuie sur l'appropriation (étendue bornée et dominée par l'Etat), la seconde, est au travers du vécu, du perçu, et des multiples filtres qui nuancent les représentations que l'on a d'une organisation spatiale, La troisième représente l'espace géographique et les représentations que l'on se fait de cet espace, est celle des acteurs qui donnent sens aux territoires. « *Ces trois entrées fonctionnent en concomitance, et c'est précisément par la variabilité et les spécificités de chacune d'entre elles que prennent corps les ambiguïtés internes aux territoires et les difficultés d'articulation de différents territoires* ». Le territoire est donc un système complexe qui doit être abordé de manière globale. Les outils mis en œuvre pour étudier les territoires doivent intégrer la diversification et la complexification en coordonnant les dimensions sociales, politiques, économiques et environnementales. Il faut également considérer l'ensemble des

²³⁴ A. MOINE (2006) définit le territoire un système complexe et dynamique

usages du territoire, sur la base d'une occupation, d'une appropriation et participation de plus en plus active, de la population, des représentants de la société civile, des acteurs institutionnels ou professionnels, ruraux et urbains. Le territoire est un système complexe. Il s'insère dans un système spatial, au sein duquel il fonctionne selon une boucle de rétroaction avec la société, qui aménage, gère et organise le territoire, tandis qu'il rétroagit sur cette société. L'idée de complexité permet de relativiser l'idée d'appropriation, souvent mise en avant dans les processus de territorialisation. Cette étude bibliographique autour du concept de territoire montre qu'il existe des discordances entre les objectifs d'appropriation, d'aménagement. En tant que SCD « *Le territoire s'approprie à des activités, se spécialise, s'équipe, se travaille, se recompose* ».

En tant que résultat, il est toujours provisoire et en construction. Sous l'optique de la complexité, le territoire apparaît comme un espace d'intermédiation entre les multiples trajectoires d'acteurs, il lie le « local » et le « global », le matériel et l'idéal, etc. C'est une entité mouvante dans l'espace et dans le temps, qui « *se nourrit de multiples gènes qui permettront ou non une certaine dynamique, une cohésion, une prise de conscience et de pouvoir* » (B. PECQUEUR, 1996). « Le lieu local comme lieu de « résistance », et de « mobilisation contre » est défini, moins par une proximité physique, géographique et même organisationnelle, que par une proximité de problèmes ou d'appartenance à des préoccupations semblables ». Cette appréhension permet d'étudier le parcours et la trajectoire du territoire, ses couches successives. « *Un territoire complexe se caractérise par une délimitation floue, une posture dynamique, évolutive et imprévisible, doué d'une auto-organisation qui n'empêche pas une action intentionnelle des acteurs* » (colloque, territoire, complexité, 2014). « *Le territoire est un système complexe. Il s'insère dans un système spatial, au sein duquel il fonctionne selon une boucle de rétroaction avec la société, qui aménage, gère et organise le territoire, tandis qu'il rétroagit sur cette société. L'idée de complexité permet de relativiser l'idée d'appropriation, souvent mise en avant dans les processus de territorialisation.* » B. ELISSALDE, 2002 [235]. « *Cette incertitude, quant aux résultats des interactions entre acteurs, autorise à considérer le territoire comme un ensemble auto organisé, où les logiques des différents acteurs ne produisent pas une organisation spatiale résultant de la synthèse des choix de chacun. A partir du consensus, de l'idée d'espace conscientisé, il y aurait autant de formes de territoires que de possibilités pour des groupes de partager un même rapport aux lieux, une même territorialité* ». B. ELISSALDE 2002. Le territoire s'entrevoit ainsi comme un outil d'analyse opératoire, qui permet de révéler les aspects spatiaux de l'action collective, publique ou non, ainsi que les formes d'organisation et de pouvoir qui leurs sont associés.

²³⁵ Cité par A MOINE, 2006.

En tant que concept scientifique, le territoire permet-il d'appréhender les différentes dimensions inhérentes à la sociale contemporaine, à sa dynamique multidimensionnelle. L'approche territoriale par la spatialité et la fixité permet-elle de saisir les notions de mobilité et de réseau qui l'enjambent et renvoient inmanquablement à une approche réticulaire. Territoire et réseaux apparaissent comme des notions opposées, si la première met en exergue l'espace et ses frontières, la seconde cherche à aller au-delà en privilégiant l'ouverture et la *réticularité*. Le réseau, est une notion chère aux économistes de la régulation, c'est le résultat d'une constellation de points articulés et interconnectés (réticulés) qui développe une relation horizontale. L'interaction des acteurs à différentes échelles et lieux est supposée permettre de réaliser des performances et des innovations. Pour F. GIRAUT (2008) «*La notion de réseau, soit un ensemble de points géographiques interconnectés, est centrale dans l'analyse des économistes de la régulation. L'innovation est le fruit du comportement des agents qui entrent en interaction aussi bien dans des réseaux locaux et dans des réseaux non-locaux.*» (F. GIRAUT 2008). En tant que concept d'analyse, le territoire est présenté de plus en plus comme réducteur incapable d'appréhender les réalités complexes et transitoires (conurbation, hybridation,..), ni de la réalité profondément dynamique des rapports sociaux à l'espace (F. GIRAUT 2008).

La polysémie du concept rend difficile son appréhension, encore moins expliquer de façon scientifique les enjeux qui sous-tendent les rapports de la société à son espace (G. DI MEO, 1998). Le territoire serait-il un construit social, un outil d'analyse assez opératoire pour appréhender les enjeux de la société contemporaine et sa dynamique déterritorialisante ? Loin de rejeter en bloc son contenu sémantique, ses détracteurs y voient plutôt «*un objet obsolète (produit de la modernité et relégué par une postmodernité déterritorialisante), réducteur (qui ne permet pas de saisir la dimension mobile des rapports à l'espace) et mystifiant (qui occulte les véritables enjeux sociaux et participe du démantèlement de l'État providence).*» (F. GIRAUT 2008). On recommande alors sa conceptualisation autour de certaines notions, ce qui n'est pas toujours aisé, eu égard à la diversité des approches disciplinaires. L'extrême polysémie du terme « territoire » renvoie à étudier les différents sens qu'il prend selon les différentes disciplines.

4.3. Territorialité et Territorialisation des interventions publiques

Le concept voisin ; territorialité, constitue une extension sémantique et réconfortante de la notion de territoire. Les éthologues et les juridico-politistes le définissent comme un « système de comportement » adopté par un groupe animal/humain pour contrôler un territoire, étendre sa domination, soumettre autrui à son autorité, et le défendre, si nécessaire, contre toute intrusion. Les éthologues fructifient la notion de territorialité (animale) par la révélation au travers de l'analyse du

système de comportement des animaux, et de leurs attributs instinctifs, notamment la prise de possession du territoire et sa défense. La reprise de cette notion par la sociologie, l'anthropologie ou la géographie (sociale) permet de le définir comme un moment historique, ou encore un rapport collectif. A contre-courant des thèses éthologistes et leurs interprétations écologiques, M. RONCAYOLO (1990) soutient que la territorialité est, bel et bien, de d'ordre du culturel et non écologique et y met au profit de son raisonnement les notions d'appartenance commune et d'organisation sociale transmise. (G. KOURTESSI-PHILIPPAKIS 2011). *Du sens de contrôle l'on passe à celui de rapport social. Territorialiser c'est manifester un comportement en vue d'imposer son contrôle sur un espace géographique.*

La territorialité manifeste donc un système de comportement qui vise le contrôle d'une aire géographique, directement ou indirectement, en ciblant ses hommes, ses ressources, ses flux et ses relations. Si la notion de territoire permet de décrire un fait, une action, un objet, en saisissant ses différentes dimensions, notamment sa surface, sa structure et ses limites, la territorialité interprète le rapport d'un groupe social aux autres et sa quête obstinée à imposer son autorité, sa suprématie et son contrôle sur l'espace géographique. Peut-on rapprocher la territorialité humaine à la territorialité animale ? L'adjectif « territorialisé », employé en géographie se définit comme « *une relation polymorphe qui se tisse entre un groupe social et son environnement dans l'activité de production et de consommation* » (M-C. MAUREL, 1984) et il implique deux faits, une appropriation de l'espace et surtout son marquage.

B. PECQUEUR (1996), économiste du développement, assimile la territorialité, à l'espace vécu et approprié par les acteurs économiques [236]. L'appropriation du territoire par les groupes sociaux peut être réelle ou symbolique et se décline par un aménagement et une organisation/structuration de l'espace afin de satisfaire des besoins et répondre à des aspirations, et assurer leur propre reproduction. B. PECQUEUR (1996), oppose à la notion de territoire celle de « territorialité ». Pour lui, « *si le territoire est un résultat, une réalité qui se cristallise dans les configurations telles que les districts, les milieux innovateurs ou bien les systèmes productifs locaux, la territorialité est un présupposé. Elle est l'expression des comportements des acteurs qui font le territoire* ». Ceci l'amène à soutenir que la notion de territorialité véhicule une dimension dynamique, totalement absente dans la notion « statique » de territoire, ce sont plus les dynamiques territoriales plus que les territoires qui sont confrontées aux mutations économiques. Ainsi, en portant le discours sur la territorialité, c'est l'espace vécu par les acteurs qui est posé au cœur même des processus de développement et de création de valeur.

²³⁶ Ces investisseurs ne contrôlent pas l'espace, mais se l'approprient et développent une lecture économique de l'espace et dégagent une typologie qui leur permet de mieux localiser leurs projets d'investissement

Pour construire la territorialité à un moment donné, les groupes sociaux se doivent d'engager une territorialisation de leur action, l'inscrire dans un processus d'adaptation à la spatialité. La territorialisation de l'intervention publique est employée pour qualifier un ensemble de processus visant l'adaptation au contexte local, la prise en charge des problèmes socioéconomiques des territoires. La territorialisation des politiques publiques est manipulée de façon péjorative, « *sans que l'on sache toujours s'il s'agit de déconcentration, de décentralisation ou de management organisationnel* » (A. FAURE, 2006). Les relations de l'Etat aux territoires ont tendance à changer de nature et d'échelle, l'éclipse du centralisme républicain entraîne une recomposition de l'Etat et une transformation de l'action publique. La territorialisation se réalise également dans la relation entre appropriation et identité.

Chaque individu, dans son expérience vécue, possède une relation intime avec des lieux de vie, qu'il s'approprie et qui contribuent à leur tour à façonner son identité individuelle. Appropriation et enracinement se manifestent par des éléments matériels, mais aussi idéels et certaines matérialités du territoire possèdent une forte charge symbolique. Des éléments emblématiques renforcent les effets d'appropriation, qu'il s'agisse des lieux de mémoire, des hauts lieux ou des stéréotypes. L'enjeu aujourd'hui est d'articuler les territoires vécus aux territoires prescrits. En tant que fait résultant d'une action collective, la territorialité en est une extension sémantique et apparaît comme un « rapport collectivement vécu », « *la territorialité est ce par quoi un territoire se sent exister comme communauté* ». (J. CAILLOUETTE et al, 2007).

C'est la territorialisation qui permet de construire cette territorialité dans le temps et dans l'espace. C'est « *un processus de construction plurielle du territoire vécu. En référence à un territoire donné, il y a donc création d'espaces symboliques d'action en commun. Territorialisation et territorialité se réfèrent ainsi au processus de mise en lien des acteurs à partir d'une identité territoriale et en construction de celle-ci* ». (J. CAILLOUETTE et al, 2007). L'élaboration et la mise en œuvre d'un projet urbain ou territorial par les acteurs pluriels permet de développer un rapport collectif au territoire et l'investir ainsi d'une certaine « territorialité ». Celle-ci est envisagée comme scène ou arène locale, vécue et appropriée, et permet aux uns et aux autres de penser leur action et de se penser dans l'action (E.. NEVEU, 1996 ; E. GOFFMAN, 1991).

La territorialité est un « rapport social » collectif qui atteint son niveau d'efficience à mesure qu'il suscite parmi ses acteurs l'engagement et la mobilisation. Les deux pouvoirs, descendant et ascendant, auraient intérêt à collaborer pour développer le territoire, et faire correspondre l'un à l'autre. Le territoire prescrit ne peut évoluer sans une appropriation collective et le territoire approprié ne peut s'épanouir sans un accompagnement institutionnel. Cela renvoie à la question de la régulation conjointe et à la contractualisation.

La territorialisation est un modèle de régulation politique rapproché qui se décline par une prise en compte de la dimension territoriale dans la mise en œuvre des politiques publiques, que ce soit à travers une décentralisation ou déconcentration de l'action publique. Il y a donc un effort d'adaptation par rapport aux enjeux locaux, par rapports aux ressources et spécificités locales. Ceci se décline par la mise en place d'institutions, de diagnostic, d'observation et d'intervention territorialisés. La territorialisation de l'intervention publique, renvoie à un mode de régulation axée sur la dimension territoriale. J. CAILLOUETTE et all (2007) *s'interrogent* si la territorialisation en tant que processus complexe et adaptatif mettant en place un nouveau mode de régulation, traduit un changement d'échelle [237] ou un changement de règles de gestion publique sectorielle ? Le processus de territorialisation de l'intervention ou de la politique publique dans différents secteurs d'activité participe à une recomposition du mode de gestion publique, et de ses formes institutionnelles [238]. Aujourd'hui, F GIRAUT (2008) s'interroge encore ; quelle serait la part des dimensions territoriale et sectorielle dans la régulation économique ou foncière ?

4.4. Positionnement : le territoire comme un système complexe et dynamique

La définition de la notion de territoire renvoie à quatre entrées possibles : une entrée « physique », soit par l'espace en tant que support d'accumulation et de construction, une entrée géopolitique, soit par le « pouvoir » et ses logiques de domination et d'exclusion, une entrée « économique », soit par les « ressources », et enfin une entrée « cognitive », par les « représentations » et les projets (Fig n°07). Cette pluralité des approches, confère au terme territoire un aspect polysémique (J. LEVY et al, 2003) et « bifacial » C RAFFESTIN (1980)[239], voire incertain (A. MOINE 2006) [240], son usage comme outil opératoire d'analyse renvoie à sa conceptualisation qui pourrait s'opérer autour des notions d'appropriation, de construit et de configuration (F. GIRAUT, 2008).

La définition du territoire est sous-tendue par deux approches antagonistes, l'une de nature institutionnelle et descendante et qui réduit le territoire à la souveraineté l'Etat et au contrôle discrétionnaire qu'il exerce sur un espace borné [241], et l'autre de nature socioculturelle et ascendante et qui privilégie son appropriation (sociale, économique ou culturelle) par un groupe

²³⁷ Du national vers le régional et local

²³⁸ L'enjeu étant d'assurer une certaine symbiose entre l'espace prescrit et l'espace vécu, en vue d'assurer une certaine synergie entre la chaîne d'acteurs pour conduire avec moins de conflictualité dans le processus de développement.

²³⁹ Claude Raffestin (1980) appréhende dans la notion de territoire l'aspect bifacial (matériel et idéal). Pour une meilleure compréhension de cette réalité conceptuelle, de nombreux théoriciens attirent l'attention sur le fait qu'il s'agit d'un terme « bifacial » puisqu'il fait référence à la dimension objective qui sous-tend la matérialité (produit, support et objet des pratiques) et aussi et surtout la dimension subjective (idéelle) qui renvoie aux représentations symboliques de l'individu.

²⁴⁰ A. MOINE (2006) définit le territoire un système complexe et dynamique

²⁴¹ Espace avec des frontières (géographie politique) et autorise son organisation et son aménagement

social. Cette dualité renvoie à deux entrées renvoient à des projets et des représentations et des constructions sociales différents, à l'espace politique l'on oppose l'espace social, au contrôle, l'appropriation, etc.

Avec l'avènement de la mondialisation/libéralisation, l'inscription spatiale de la société contemporaine devient problématique, les rapports à l'espace sont profondément affectés [242] par des changements d'ordre économique, politique et culturel, suscitant de nombreux enjeux. La postmodernité supplante la modernité et génère de la complexité et de l'hybridité. Ainsi, les pouvoirs et les frontières qui caractérisent et stabilisent jusqu'ici les territoires ne structurent plus les rapports de la société à son espace, donnant la latitude aux acteurs pluriels d'interagir et de mobiliser les ressources pour construire des réseaux et franchir les frontières de l'Etat nation (P. TIZON, 1996). Le sens sémantique de territoire évolue alors par rapport à son sens originare spatio-politique [243], pour intégrer la dimension idéale, voire extensive et multidimensionnelle. L'enjeu étant d'approcher les situations de crise, de transition, d'incertitude, de conflictualité, d'hybridité et de complexité. Le territoire n'est pas simplement un enjeu, mais aussi et surtout utopie, idéologie et mythe. Appropriés, représentés, travaillés, agis, structurés, les territoires sont construits par des acteurs, et mis en scène en arène publique. Objet d'une dynamique de transformation, il subit des crises, et des transitions et donne naissance à une typologie provisoire. La modernité appréhende le territoire sous l'angle de la souveraineté républicaine et bornée et occulte les processus et les transitions qui sous-tendent certaines réalités spatiales (J PAINTER, 2008) [244]. Plus qu'un construit social [245] l'on préfère assimiler le territoire tout comme A MOINE, (2006), à un système complexe et dynamique (SCD) qui s'inscrit dans un processus de transformation spatio-historique dont la dynamique incertaine échappe au contrôle étatique, et à l'appropriation des acteurs locaux et économiques, et s'inscrit dans une trajectoire non-linéaire et imprévisible. Ses composantes (sous-systèmes) sont multiples, instables et en continuelle interaction/transformation, d'où l'impératif d'une régulation politique. En tant que résultante temporaire d'un processus historico-culturel, le territoire est l'œuvre d'acteurs pluriels (étatique, économique,..), qui prennent conscience d'eux-mêmes, développent des représentations et des projets, mobilisent et transforment les ressources (foncières), en mettant en place une action collective (publique ou non); en vue de structurer et d'organiser l'espace pour assurer leur reproduction et renforcer leur identité et relever les défis auxquels ils font face. C'est au travers de

²⁴² Les rapports ne sont plus d'ordre algébrique (positive) et fonctionnaliste.

²⁴³ Ce sens restrictif et brutal évoqué par les éthologues et des politistes (relations hiérarchisation, rapports de force,..) évoquant exclusivement une spatialité neutre et abstraite, et son rattachement politique à un pouvoir étatique souverain

²⁴⁴ Cité par Frédéric GIRAUT, conceptualisation du territoire

²⁴⁵ A première vue une matérialité renvoyant à un pouvoir et une surface bien délimitée (géographie physique), son organisation/structuration est loin d'être statique et figée.

la complexité que la postmodernité « dé-territorialisante » entend le fructifier pour expliquer les processus et les enjeux qui le sous-tendent et l'inscrire dans l'évolutivité pour dépasser sa rigidité bornée.

La déterritorialisation, économie cognitive et la complexité spatiale induites par la postmodernité remettent-ils en cause substantiellement la pertinence de la notion de territoire. Y invitent-elles à le conceptualiser selon une posture susceptible de prendre en charge les récentes évolutions (F. GIRAUT, 2008), notamment la complexité évolutive des rapports sociaux à l'espace. En résumé, le territoire s'apparente à un SCD ouvert, subissant aujourd'hui de plein fouet les effets de la mondialisation et ses turbulences, et doit à ce titre s'adapter à la crise et ses incertitudes, en manifestant de la résistance et de la résilience. Le territoire mobilise les acteurs, les espaces et les ressources pour entrevoir leur valorisation ou leur régulation. Cela renvoie à interroger les nouveaux rapports de l'Etat aux territoires, au travers des notions de territorialité et de territorialisation. S'agit-il d'une simple médiation territoriale de l'action publique dont l'enjeu est de dépasser une régulation sectorielle vers une régulation territoriale, ou d'une réelle confrontation entre deux processus antagonistes l'un descendant et représenté par l'Etat et l'autre est descendant et représenté par l'Etat et ses démembrements et qui place les ressources et les pouvoirs au centre d'enjeux multiples.

Conclusion

Le foncier, l'acteur, l'action et le territoire sont des notions susceptibles d'être fructifiées en étant envisagées comme des construits sociaux dont les postures admettent des extensions sémantiques, conceptuelles et méthodologiques. Les récentes acceptions privilégient les enjeux aux règles, les interactions d'acteurs à l'action directe ou contextualisée, l'idéal au matériel. Leur combinaison systémique permet de construire des systèmes d'intelligibilité dont l'historicité, contextualisée et évolutive est susceptible de restituer les interactions qui se nouent entre acteurs antagonistes (Etat, investisseurs), autour d'enjeux multiples, sur différentes arènes.

Chaque concept fait, en soi-même, système ou sous-système et s'apprête donc à des *reliances* avec les autres notions. L'action elle-même fait système dans la mesure où E MORIN (1973) parle d'écologie de l'action, de même, le territoire fait système complexe (A MOINE, 2008) en intégrant les acteurs avec leurs idées, l'action, et les ressources spécifiques et génériques. Les acteurs, individuels ou collectif peuvent constituer aussi des réseaux et échapper aux limites du territoire et définir un autre système englobant.

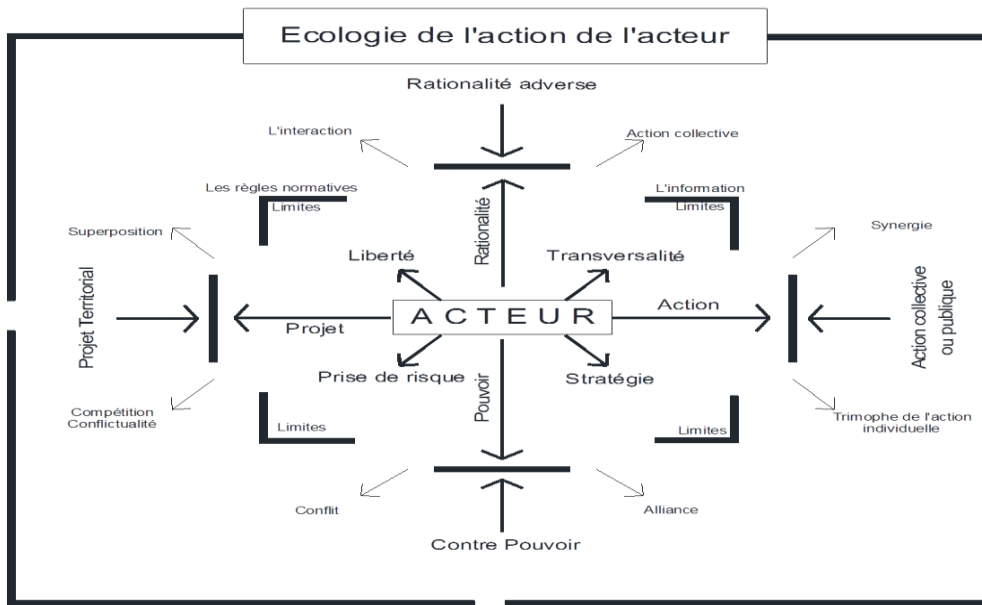


Fig n°06 – Schéma théorique du concept « Acteur »

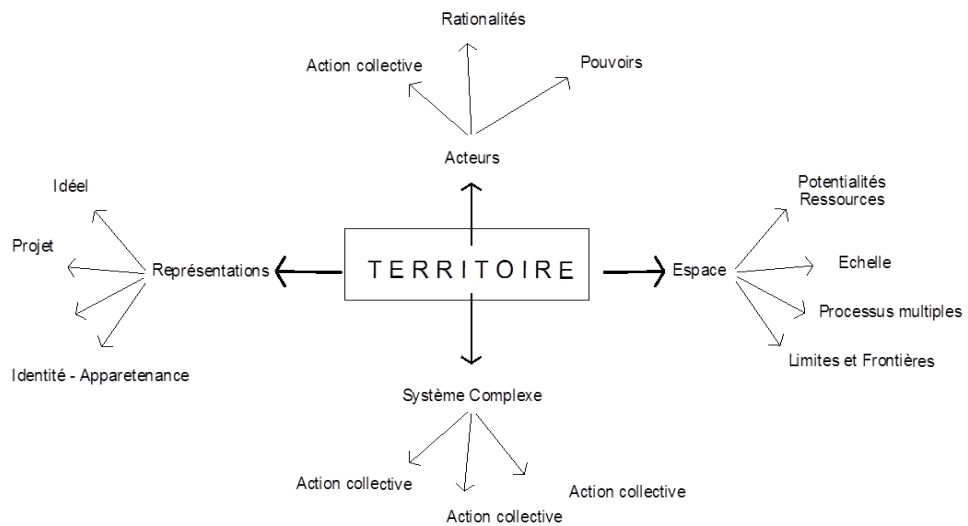


Fig n°07 – Schéma théorique du concept « Territoire »

Chapitre Deuxième

Les différents courants de pensées et principales théories

Introduction :

La présente thèse adopte une approche « qualitative » (P-Y. LE MEUR, 2002) dont l'épistémologie complexe/systémique ne peut faire l'économie d'une littérature théorique et empirique susceptible d'offrir une meilleure intelligibilité du terrain et ses nombreuses embûches. Ces théories permettent, chemin faisant, d'alimenter ce travail en matériaux conceptuels et méthodologiques forts intéressants, en entrevoyant le champ foncier sous différentes facettes, idéologique et théorique, ce qui rend inévitable un certain positionnement. Les théories tendent à s'alimenter, les unes des autres, en privilégiant un certain croisement [246]. Les théories se renouvellent et cherchent à surmonter les critiques qui leur sont adressées, et tentent de conférer plus de réalisme à leurs schémas théoriques. En tant que fait social total, (E. LE ROY, 2011), le foncier renvoie à des rapports sociaux engageant l'infrastructure et la superstructure, les relations économiques, politiques et culturelles, selon différents processus, dont l'enjeu est le contrôle ou l'appropriation foncière. Ceci inscrit l'approche théorique dans une optique pluridisciplinarité et rend inévitable un détour par les sciences sociales. L'objet de ce deuxième chapitre est de passer en revue les théories, orthodoxe et hétérodoxe, qui traitent de l'appropriation, du contrôle et de la régulation [247] des ressources (foncières), que ce soit par les acteurs ou les institutions, selon différentes formes et mécanismes [248]. L'objectif est d'identifier les enjeux enfouillés, selon une posture épistémologique qui permet de dépasser l'opposition entre « fonctionnalisme » et « structuralisme » et entrevoir une approche systémique multi-agents et non déterministe.

1. Eléments de cadrage

1.1. Appréhension disciplinaire du champ foncier et de ses enjeux

Le foncier renvoie à des rapports sociaux distincts, si les sciences économique et juridique tentent de fructifier les rapports directs des hommes à la terre, en mettant en exergue les formes d'appropriation (théorie des droits de propriété), les sciences sociales préfèrent focaliser leur

²⁴⁶ Acteur/système, marxisme/capitalisme, individualisme et institutionnalisme.

²⁴⁷ Théories du droit de propriété.

²⁴⁸ Théories de l'agence, des jeux, du contrat..., etc.

attention sur les multiples enjeux que suscitent les relations sociales autour de la terre [249]. Les sciences sociales fructifient les enjeux, pragmatique et politique, qui sous-tendent ces différents rapports fonciers; qu'ils soient de production, de coopération ou de pouvoirs. Les récentes théories se focalisent, en général, sur les enjeux pragmatiques, d'asymétrie d'information et de pouvoirs et posent, à ce titre, de nombreux problèmes, théorique et méthodologique, pour prétendre à davantage de rigueur et de réalisme méthodologique. L'objectif étant de mieux comprendre et structurer les rapports fonciers, souvent sujettes à des stratagèmes et des déviances.

La caractérisation du champ social, des modes d'allocation des ressources rares et de leur régulation est la préoccupation de bien de théoriciens, affiliés à différentes disciplines et écoles de pensées. Les théories [250] tentent d'apporter des réponses et des schémas explicatifs, qui soient assez réalistes et adaptés aux différentes situations, de conflit, de jeu, ou de coopération. Ces théories partant de positions philosophique et théorique différentes [251], dont les hypothèses méthodologiques sont nuancées ou contradictoires. Les explications diffèrent aussi selon l'inscription disciplinaire [252] et idéologique de l'auteur et les postures épistémologiques (analytique, complexe) dans lesquelles il s'inscrit. Si la nouvelle économie institutionnelle insiste sur les aspects pragmatiques [253], pour rendre les politiques publiques (foncières) performantes et efficaces, ou combler les limites [254] de l'« old-institutionnalisme » de D. NORTH (1990), la socio-anthropologie focalise son attention sur le champ social, voire sur l'arène publique, sur l'autonomie des acteurs, ainsi que sur les rapports de compétition, de conflictualité et de pouvoirs au sein des organisations. Ce qui intéresse l'anthropologie contemporaine c'est surtout le jeu social et les effets que produisent les interactions d'acteurs en termes d'externalités, de changement ou de résistance. L'objectif commun des sciences sociales étant d'entrevoir des postures compréhensives et constructives, historicisées mais non déterministes, des interprétations plus proches de la réalité sociale et ses dynamiques perverses.

Dans le champ foncier, les principales contributions théoriques sont d'abord celles des économistes à travers les théories du droit de propriété, de l'agence, des transactions, des jeux, de la régulation etc. Ces théories classiques subissent un certain renouveau à partir de 1970, et se déclinent par de nouvelles versions, inscrites dans l'hétérodoxie, le néo-institutionnalisme et

²⁴⁹ Des théories, de plus en plus réalistes, viennent reconforter cette dernière posture, en ciblant les rapports de pouvoirs

²⁵⁰ Le courant Marxiste avec ses diverses théories (centre/périphérie, Crise, Transition), le courant structuralo-fonctionnaliste, l'école institutionnaliste (avec sa version ancienne et nouvelle), l'individualisme méthodologique (pluriel).

²⁵¹ Certains considèrent les systèmes qu'ils traitent comme stables, d'autres y voient des luttes et des conflits perpétuels.

²⁵² Leur explication oscille entre pragmatisme (économie) et politique (sociologie,)

²⁵³ Contrat, information, coûts d'acquisition/transaction, rapport d'agence.

²⁵⁴ Limites liées à la rationalité limitée des acteurs, à l'information lacunaire, etc

l'évolutionnisme [255]. De leur côté, les juristes et les anthropologues fructifient leurs analyses en intégrant l'épistémologie de la complexité évolutive, ce qui leur permet de développer des modèles explicatifs systémiques, plus cognitifs et moins normatifs, assez adaptés à la réalité sociale, culturelle (altérité) et foncière des différents contextes géographiques. Les politistes, quant à eux, s'attaquent au sujet foncier en ciblant particulièrement les enjeux de politisation et d'instrumentation des politiques foncières, et tentent de démasquer les présupposés, les stratagèmes de captation des ressources et les procédés de clientélisation des obligés.

Chaque type d'analyse, social, économique ou politique, privilégie un niveau d'investigation, qui peut être macro ou micro et qui tente d'éclairer des aspects particuliers, liés au problème foncier ou au développement. L'on passe alors des rouages situés au sommet de l'Etat et ses élites, échelle privilégiée des Marxistes, vers l'institution et l'organisation (M CROZIER et al, 1977), jusqu'à arriver à l'échelle du village et de la famille (J-P. CHAUVEAU, 1997 ; T. BIERSCHENK et al, 1998). La catégorisation et la mise en parallèle de ces différentes théories, paraît un exercice difficile, mais possible et fructueux. Les courants de pensées se nourrissent les uns des autres, selon un processus dialectique, voire même dialogique, permettant l'émergence ou la bifurcation de nouvelles théories plus cognitives et plus réalistes. Les chercheurs qui s'inscrivent dans l'idéologie moderniste adoptent les thèses libérales et misent sur l'équilibre et la coopération pour modérer un changement dans la continuité, tandis que les critiques cherchent à bouleverser l'ordre dominant, entrevoir le changement, voire même l'anarchie.

Les questions du « droit de propriété », d'acteur, de rationalité, de pouvoir, etc, s'inscrivent dans des démarches intellectuelles qui veillent à s'écarter, sans ignorer, l'idéologie marxiste, et finissent par développer des théories hétérodoxes, hybrides et complexes. C'est dire que la science est un processus d'évolution complexe des idées, marqué par des « reliances », de la « dialogie », et non linéaire. Le paysage intellectuel contemporain est loin de se résumer à deux blocs idéologiques antagonistes et bien nuancés, l'un marxiste (conflictualiste/dés-équilibriste) et l'autre libéral (coopératif/équilibriste), mais évolue plutôt vers un système de pensée transitoire et hybride, donnant lieu à une pluralité de courants théoriques qui traverse l'ensemble des disciplines, et peine à se stabiliser encore. Le défi aujourd'hui est-il de réaliser des passerelles dans ce système de pensée, analytique, catégoriel, simpliste, fragmentaire et cloisonné (E. MORIN, 1996).

²⁵⁵ Que ce soit en termes d'allocation des ressources rares, ou de processus de production ou de pilotage, mêmes si les lectures rentent pragmatiques.

1.2. Les différents courants de pensées et théories respectives

Le premier courant de pensée qui vient rompre avec le courant structuro-fonctionnalisme est sans doute l'individualisme méthodologique, ce mouvement proche de l'économie néoclassique mise sur la capacité de l'acteur rationnel et sur l'agrégation des actions individuelles pour opérer le changement social et entrevoir une régulation sociale [256]. Les rationalistes rejettent les logiques de socialisation [257] ou de reproduction des systèmes autonomes que prônent les Marxistes. Les institutionnalistes américains (North, Velden, ..), proches des holistes et des africanistes français, adoptent une posture normative/analytique et représentent un courant qui privilégie le point de vue des institutions et une prégnance contraignante des normes et des structures sur l'individu. Les constructivistes (Crozier, Olson, Simon..) s'allient plutôt aux interactionnistes américains pour constituer un courant de pensée modéré qui rejette tour à tour la rationalité substantielle des acteurs et le poids déterminant des normes et des structures pour envisager une position charnière, où l'acteur et le système interagissent mutuellement pour aboutir au changement espéré [258]. A partir des années 1970, l'ensemble des théories commence à privilégier dans ses schémas explicatifs les interactions sociales.

Le marxisme se présente comme un courant de pensée « critique », qui s'oppose aux thèses libérales qualifiées d'équilibristes [259], sa démarche antagoniste vise la critique et le renversement de l'ordre libéral et l'acheminement transitionnel vers le communisme. Ces dernières années, deux récents courants de pensée surgissent, le premier est impulsé par les travaux d'E MORIN et J L LE MOIGNE et qui remet à l'honneur un « holisme historisant » et systémique, sous une forme plutôt incertaine, ce courant épistémologique perçoit la réalité sociale sous l'optique de la complexité évolutive et fait de la théorie systémo-évolutionniste son cheval de bataille. Le second courant est l'œuvre de sociologues et d'économistes français (Boyer, Aglietta, Orléan, Billaudot,), qui arrive à conjuguer trois théories différentes pour penser la crise du capitalisme contemporain et bâtir une théorie de la régulation, proche de la théorie de la régulation sociale de J. D. REYNAUD (1988).

De nombreuses théories fleurissent aux confins de l'une et de l'autre tendance, réconfortent tel ou tel point de vue et tentent de surmonter leurs contradictions internes et leurs limites avérées.

²⁵⁶ Ce courant né avec mai 1968 et exprime l'aspiration d'une génération au changement, face à la lourdeur bureaucratique de la génération d'après deuxième guerre mondiale.

²⁵⁷ Comme prééminence des structures sur le comportement des acteurs

²⁵⁸ Pour ces adeptes de la sociologie des organisations et de l'action collective, le changement social est désormais l'œuvre aussi bien des acteurs stratégiques que des institutions (système) considérés dans une dynamique interactive ou compétitive focalisée autour de jeux et enjeux de pouvoirs et de positionnements

²⁵⁹ Qui légitime implicitement le désordre social du capitalisme qu'il implique et entretient.

Si la science économique est versée sur l'allocation de ressources rares [260] ou sur encore l'organisation de la production [261], pour offrir les meilleures conditions de pilotage des ressources (foncières), en insistant sur les aspects purement pragmatiques, donnant lieu à un cortège de théories [262]. La sociologie s'intéresse aux structures, aux normes, à l'acteur, au pouvoir, à la culture et l'action (individuelle, collective ou publique). Ses principales théories sont la théorie des choix publics, la théorie de l'acteur stratégique, l'individualisme méthodologique.

Le recours à ces théories, aussi pertinentes qu'utiles, et qui traitent des droits de propriété (foncière) [263], et plus généralement du jeu social et du changement institutionnel, permet de mieux appréhender la question foncière liée au développement économique, notamment les modes d'allocation et de régulation, et pourquoi pas accéder à des outils conceptuels et méthodologiques susceptible de permettre la déconstruction du système de pilotage des ressources.

2. Les théories marxistes et les rapports conflictuels

L'antagonisme des classes lié à l'appropriation privative, la marchandisation et la captation des ressources serait le problème fondamental dont souffre le système capitaliste industriel dès le XIX siècle. Karl Marx constate que l'allocation inefficace et injuste des ressources par le capitalisme est à l'origine d'un mode de production cumulatif et asymétrique, lequel est à l'avantage de la bourgeoisie, entraînant un déséquilibre de l'ordre social et générant des conflits structurels de classe. Sa théorie se fonde sur l'impératif de collectiviser les moyens de production afin de réguler la conflictualité sociale qui sous-tend les rapports de production dans la société capitaliste.

2.1. Le foncier dans les rapports sociaux de production

Si les fonctionnalistes accordent la priorité à la superstructure, c'est-à-dire à la culture, en décrivant la société du marché, comme une totalité autonome, stable et cohérente, dans laquelle les individus coopèrent et interagissent selon des règles de jeu. Marx, réfute cette thèse équilibrante et préfère invoquer le mal endémique dont souffre la société industrielle émergente, il s'intéresse alors à l'infrastructure, c'est-à-dire à l'économie en conférant à celle-ci un rôle déterminant dans la société libérale. Les rapports sociaux qui intéressent Marx ne sont pas les rapports de pouvoirs invoqués M. WEBER, mais plutôt les rapports de production qui se nouent entre classes sociales et qui se déclinent par une exploitation par la bourgeoisie de la classe prolétaire. Dans une société de

²⁶⁰ Tendances de l'économie dans les pays européens.

²⁶¹ Tendances des sciences économiques dans les pays anglo-saxons.

²⁶² La théorie de l'agence, la théorie des jeux ou de la théorie de la gouvernance.

²⁶³ Droit qu'il soit individuel, commun, ou collectif, ou encore définitif ou temporaire, etc

marché, ces rapports sont fondamentalement déséquilibrés et conflictuels et sont source d'instabilité récurrente du système capitaliste.

Ainsi, Marx met l'accent sur les rapports de production et met en exergue les enjeux d'exploitation, d'accumulation, de captation et de conflits qui infligent à la société capitaliste un ordre pyramidal, stratifié et catégoriel, un ordre inique qui entretient et démultiplie différents champs sociaux et arènes de confrontation. Ces rapports sociaux exacerbent les contradictions sociales et génèrent des tensions et des crises récurrentes dont l'appréhension renvoie à interroger la matérialité historique et à privilégier une approche dialectique de l'histoire. Cette historicité antagoniste place au centre des conflits l'appropriation privative des moyens de production, notamment la terre, par une poignée de propriétaires bourgeois. La question de la conflictualité renvoie au problème de la crise cyclique qui est selon Marx endogène au système capitaliste [264]. Pour Marx la société capitaliste est composée de *classes aux intérêts antagonistes* (loi naturelle de Ricardo). Si le matérialisme historique et dialectique de Marx révèle les enjeux d'accumulation et les conflits qui les sous-tendent, le rationalisme des libéraux en fait abstraction et préfère associer à la matérialité des objets les dimensions idéelle et cognitive. Les deux visions, marxiste et libérale permettent d'avoir une meilleure appréhension de l'édifice social et les formes de contrôle et d'appropriation qu'il privilégie.

L'école marxiste appréhende le foncier comme un moyen de production, voire comme un « capital », générateur de rente et de richesses accumulatives et surtout de conflits de classe, entre une couche sociale bourgeoise qui domine et cherche à accumuler les richesses et une couche dominée et laborieuse qui vend sa force de travail pour prétendre à un salaire modique. La privatisation des moyens de production privilégie et entretient les rapports d'exploitation et d'accumulation au sein de la société marchande. Peut-on réduire les rapports sociaux de production à des rapports de propriété des moyens de production qui mettent tacitement en situation d'antagonisme et de lutte, les bourgeois et les prolétaires.

Les néo-marxistes étendent le conflit de classe à d'autres catégories d'acteurs, et opposent le centre, représenté par l'Etat bourgeois, et la périphérie, représentée par les communes. F ASCHER (1998) invoque cet antagonisme dans son ouvrage, *la république contre la ville*. Pour stabiliser le système capitaliste, Marx préconise la collectivisation de l'enjeu foncier [265] et la municipalisation de sa gestion. Par extension les espaces, urbain et économique, cessent d'être des enjeux, leur neutralisation et uniformisation par une géographie égalitaire ou sociale exclue toute logique de

²⁶⁴ A l'origine de ce mal, une bourgeoisie résilient qui arrive à sortir vainqueur de la révolution française et s'emparer du pouvoir politique au nom de la modernité. Mais les nombreuses contradictions endogènes au capitalisme ne manquent pas à conduire à des crises cycliques qui conduisent à son effondrement.

²⁶⁵ La neutralisation est entendue ici comme socialisation et annulation du droit de propriété individuel.

rente ou de valeur économique. Mais cette collectivisation, qui prend aussi la forme d'une étatisation de la propriété foncière génère un nouveau mode de production ; le capitalisme d'Etat. Celui-ci confère à l'administration un pouvoir monopolistique et démesuré en termes d'allocation des ressources et l'expose à des dérives. Si l'accumulation de la propriété foncière entre les mains de la bourgeoisie est source de spéculation et de hiérarchie sociale, le monopole foncier étatique serait aussi générateur du phénomène de pénurie (J. KORNAI, 1984) et bien d'autres fléaux. Plutôt que d'arbitrer les conflits et les enjeux fonciers, l'Etat capitaliste en serait le protagoniste, selon les marxistes. La conflictualité liée à l'injustice sociale est constitutive de classes sociales antagonistes.

Le changement, même s'il est révolutionnaire, se doit d'être envisagé progressivement, Marx envisage l'observation d'une période de « transition » pour le passage d'une société capitaliste vers une posture socialiste puis communiste. Ce que Marx ne prévoit pas, c'est l'émergence d'un pouvoir bureaucratique d'élites qui tente de sursoir au processus de changement institutionnel par les moyens, même les plus violents. C'est là où se cache le diable, la transition serait-elle le détail non maîtrisé d'un changement de cap idéologique.

2.2. La dés-objectivation de l'Etat capitaliste et son dépérissement

Pour Marx l'Etat capitaliste [266] est loin d'être neutre et objectif, sa complicité avec la bourgeoisie l'apprête à une instrumentation pour la fructification du capital et la reconfiguration de la société marchande selon une posture pyramidale. Les luttes de classe et les contradictions internes du capitalisme génèrent des tensions et des crises cycliques. Marx prône le dépérissement à terme de l'Etat bourgeois, mais définit mal son rôle pendant la phase de transition. Les critiques lui reprochent d'avoir permis l'évolution du système socialiste vers une dictature prolétaire et l'émergence d'une intelligentsia bureaucratique. Ce qui n'est pas tout à fait faux parce que dans de nombreux pays socialistes ces forces sociales s'emparent du pouvoir et mettent en place un Etat autoritaire qui tente de se reproduire par des mécanismes parfois violents. Les Marxistes perçoivent négativement l'Etat capitaliste, son allégeance dés-objective son action et stratifie la société de marché. Toutefois son propre dépérissement par une caste bureaucratique et selon une période de transition est source d'incertitudes. Le capitalisme étatique qui en résulte, serait transitoire, il détient de façon monopolistique le pouvoir et les ressources, Marx croit-il au miracle à la soumission de l'Etat à son propre dépérissement ? Le personnel politique et sécuritaire de ce système socialiste ne risque-t-il pas de chercher à se reproduire ou à se décliner en réseaux formels et informels ?

²⁶⁶ L'Etat providence est issu de la révolution française de 1789, au cours de laquelle, la bourgeoisie est sortie vainqueur.

2.3. L'impact du marxisme sur les récentes théories

Même si le marxisme tend à s'éclipser sur la scène théorique et méthodologique, certaines de ses théories restent assez pertinentes et continuent à resurgir pour servir de toile de fonds aux théories contemporaines [267]. Les théoriciens, Crozier, DE Sardan, Morin, Boyer, reconnaissent tous avoir été influencés dans leurs travaux « arrangées » par les théories marxistes [268]. Les « classes sociales » à la base du raisonnement marxiste, deviennent par un jeu de commodité des « groupes stratégiques », la dialectique devient interaction (action/réaction) ou dialogique [269], la matérialité est remplacée par l'idéal, ou par la complexité, le conflit social par la coopération ou tout simplement par le jeu cyclique et asymétrique, etc. Marx présente la société capitaliste comme un système social fondamentalement contradictoire et instable, caractérisé par des forces antagonistes en lutte continue et universelle pour le profit substantiel, créant au passage du désordre et des crises au sein d'un marché inique. Tandis que les théoriciens libéraux entrevoient la société capitaliste comme un système stable et cohérent, nécessitant simplement une mise en ordre, via des rapports de coopération, de négociation, de gouvernance, voire même à travers des arrangements institutionnels multiples et hybrides. L'enjeu étant de permettre une fructification du capital tout en évitant l'éclatement, la révolution urbaine ou la mise en chaos du capitalisme.

La plupart des théories contemporaines seront bâties sur la négation ou la reproduction en des formes proches des thèses marxistes qui transgressent en filigrane. Leur stratégie inavouée consiste à changer de thématiques, et déplacer l'intérêt vers des questions beaucoup plus pragmatiques, voire politiques, mais non idéologiques, invoquant plus la stabilité que l'instabilité, le dysfonctionnement que la contradiction, la coopération que le conflit, le jeu que les luttes, la dialogique que la dialectique, etc. Les nouvelles théories s'ouvrent sur de nouveaux enjeux théoriques : organisation et mode de prise de décision, allocation des ressources, performance des politiques publiques, attraction et compétitivité des territoires, volatilité des entreprises et des investissements, etc. Plus question d'incriminer les forces du marché et leur logique accaparatrice, accumulatrice ou spéculative, encore moins leurs stratégies et luttes opportunistes, les dynamiques spéculatives sont assimilées à la saine compétitivité des entreprises et des territoires. L'Etat, la société et l'individu seraient des acteurs d'un « jeu théorique » [270] que le marché devrait favoriser et que l'Etat libéral devrait laisser faire, réguler ou disparaître au profit d'une mondialisation du marché. Chaque théorie

²⁶⁷ Même par négation et truquage des mots

²⁶⁸ Ces dernières ont dominé le paysage intellectuel pendant tout le XX siècle

²⁶⁹ Concept développé par E MORIN.

²⁷⁰ Les récents théoriciens préfèrent substituer le rapport « jeu » entre acteurs stratégiques, au rapport « conflictuel » entre classes antagonistes, une façon d'adoucir les mœurs révolutionnaires et de les réduire à un jeu de partie.

tend à défendre l'un ou de l'autre point de vue (Keynes, Hayek...), ou de rechercher un croisement entre les deux (acteur/système, marxisme/capitalisme, individualisme et institutionnalisme).

Quelques thèses néo-marxistes continuent à garder leur pertinence dans le champ foncier et social, comme celle du rapport centre/périphérie chère à S AMIN (1973), ou de conflit, ou encore de cycle ou de Crise. Il faut dire que Marx donne un rôle prépondérant à l'économie dans la société (infrastructure) et focalise son attention sur le processus d'accumulation des richesses et leur distribution dans la société, il laisse de côté les dimensions culturelle (religion) et pragmatique (procédure) qui seront fructifiés par les courants libéraux. Sa conception de la société est marquée par la conflictualité que génère le marché capitaliste et qui rend celle-ci différenciée et donc fondamentalement instable [271]. Selon Marx, c'est la répartition inéquitable des moyens de production entre classes sociales (richesses) et sa concentration entre les mains de la bourgeoisie qui pose problème dans la société marchande, et entretient la tension et la conflictualité sociales et conduit à terme à la révolution.

Marx recommande la collectivisation des moyens de production (foncière et autres) et le bannissement pur et simple de la propriété privée sur laquelle se fonde l'économie capitaliste depuis la révolution française (1789). Il insiste à ce titre sur les contradictions sociales du capitalisme et s'oppose à l'utopie fonctionnaliste qui présente cette société marchande comme stable et cohérente, gouvernée par des normes et des valeurs. Il va jusqu'à incriminer l'Etat d'être au service de la classe dominante (bourgeoisie). Un conflit d'intérêt naît entre la classe bourgeoise et la classe ouvrière et l'exploitation tourne en injustice et ségrégation. Les néomarxistes (Castels, Touraine, Harvey, Lojkine, ..., Lefebvre, trouvent de la matière à fructifier et à renouveler les thématiques socio-urbaines. Bien que l'Etat soit présenté par Marx comme un pouvoir de domination au service de la classe bourgeoise, il diffère son dépérissement au profit d'une période de transition, où il prône une dictature du prolétariat et surtout un Etat de transition, un Etat socialiste, centralisant et concentrant le pouvoir et les ressources (foncier, et tous les moyens de production) entre les mains de l'Etat. Sauf, serait-il assez naïf pour croire que l'Etat ouvrier prépare spontanément et de lui-même son propre dépérissement ?

²⁷¹ Marx et les structuralistes regardent la société à travers l'économie auquel ils donnent un grand rôle. La société est approchée comme une arène traversée de conflits et de luttes des classes sociales, ce qui génère de nombreuses contradictions sociales, particulièrement dans une société capitaliste. L'infrastructure acquiert une importance primordiale.

3. Les théories institutionnaliste et néo-institutionnaliste

3.1. Le courant institutionnaliste

L'institutionnalisme américain [272] ayant dominé les décennies (1920-30) est un champ paradigmatique vaste, nouant des affinités intellectuelles avec le holisme et le structuralisme (B. THERET, 2003) [273], il se présente comme un courant critique, qui s'est inspiré de l'école historique allemande [274], et en opposition avec la théorie néoclassique. Ce sont surtout les travaux fondateurs de Veblen et Commons qui signent l'acte de naissance de l'institutionnalisme américain. T. VEBLEN (1857-1929) estime important d'introduire la psychologie et l'anthropologie pour développer une conception plus réaliste de la nature humaine. Toutefois, ce courant de pensée s'apparente beaucoup plus à une posture méthodologique qu'à une théorie cohérente et assez élaborée, d'où ses limites empiriques. Son approche fondamentalement historico-culturelle l'inscrit d'emblée dans une démarche holiste, interactionniste, voire même évolutionniste. Ses référentiels, Marxiste et allemand, déterminent ses principes. *« L'institutionnalisme en économie peut précisément se définir comme l'ensemble des approches qui, d'une manière ou d'une autre, se proposent d'étudier l'émergence, le fonctionnement et l'évolution des institutions qui encadrent les interactions économiques »*. (C. HEDOIN, 2013). Plutôt que de se focaliser sur l'agent économique et son comportement rationnel pour analyser et solutionner les problèmes économiques, l'institutionnalisme préfère attirer l'attention sur les institutions [275], les pouvoirs et les droits qui les sous-tendent, son ambition est de comprendre et d'expliquer les phénomènes économiques dans leur dimension historique. *Les concepts de « transaction » (processus de résolution de conflits) et d'externalité (effets induits) sont centraux dans les analyses institutionnalistes dans la mesure où l'Économie est perçue comme un champ d'interactions humaines*. (J P. COLIN, 1990). La démarche historico-culturelle de l'institutionnalisme interroge ainsi la genèse et la dynamique des institutions [276], et cherche à les confronter au processus de développement.

Selon J-P. COLIN (1990), les institutionnalistes américains adoptent une définition substantive de l'économie, en étudiant les procès qui fournissent les biens et services à la société et rejettent à ce titre la définition dite « formaliste » adoptée par la théorie néoclassique qui consiste à se focaliser

²⁷² Ce sont les travaux de Veblen et Commons qui donnent acte de naissance à l'institutionnalisme américain (Thorstein Veblen, John R. Commons, Clarence Edwin Ayres)

²⁷³ Leur critique de l'économie marginaliste et leur mise en avant de l'importance des institutions.

²⁷⁴ Ecole historique allemande

²⁷⁵ Introduit l'importance des institutions « l'ensemble des règles et des normes qui encadrent et régulent les comportements » dans l'analyse économique,

²⁷⁶ Institutions de transition, de lobbying, de résistance au de changement, etc

essentiellement sur l'allocation des ressources rares à des fins multiples. C'est à ce titre que les institutionnalistes sont très proches des anthropologues africanistes sur de nombreux plans.

D. NORTH (1990), père de la théorie des institutions, note bien ; qu'à travers l'étude des « règles de jeu », les institutionnalistes sont concernés par l'organisation et les mécanismes de contrôle de l'économie. L'institutionnalisme adopte une conception large de l'économie et une démarche holiste et dynamique, ainsi qu'une philosophie pragmatique.

Le Pouvoir et la technologie sont les deux thèmes clés de ses analyses (J P. COLIN 1990). Contrairement aux néoclassiques, les institutionnalistes profitent des approches anthropologiques et marxistes pour décortiquer les institutions (règles de jeux), notamment le marché dans une perspective holiste, dialectique et évolutive, pour eux, les institutions émergent sous certaines conditions, structurent les marchés, fonctionnent selon une certaine logique, et impactent le système économique. Des enjeux de pouvoirs et des conflits d'intérêt provoquent la transformation du système capitaliste, un système qui n'est ni statique, ni équilibré ou autorégulé, comme l'entrevoient les fonctionnalistes, affiliés à la théorie standard.

La question des institutions et des pouvoirs qui les sous-tendent paraît au centre de ses intérêts, s'il interroge la genèse et la dynamique des institutions et leur rapport au développement, l'institutionnalisme n'ignore pas complètement la place de l'acteur et sa rationalité. Le système économique que la théorie néoclassique présente comme neutre et stable dans lequel évoluent des agents économiques substantiellement rationnels, serait déterminé par des conditions historico-sociales et culturelles. Les institutionnalistes appréhendent les sociétés et l'économie comme un système organique et dynamique, sous-tendu par un procès évolutif de fourniture des biens et des services à la société. C'est donc l'organisation et les mécanismes de contrôle de l'économie qui intéressent les institutionnalistes, soit la régulation politique du système économique, une mission qu'il incombe à l'Etat à travers l'identification des « règles du jeu ». Cette approche « substantielle » de l'économie place les valeurs, le droit et les usages, au centre de l'analyse du comportement des agents économiques, et y voit plutôt la résultante de jeu de forces socio-culturelles. L'individu dispose d'une autonomie relative, mais pourrait éventuellement s'inscrire dans des stratégies collectives pour produire le changement institutionnel, lui résister, voire le détourner à ses propres intérêts. Le comportement des agents économiques n'est pas intrinsèque à la rationalité propre, mais apparaît comme édicté par le jeu de forces socio-culturelles. Ainsi les institutionnalistes tout comme les interactionnistes et les africanistes insistent sur les relations entre les hommes autour de la chose et donc sur les enjeux.

Selon H. SCHMIDT (1918-1915), les institutions ; comme le marché, la propriété privée, le mariage, apparaissent comme « *un ensemble de relations entre individus, qui définissent leurs*

droits, leur exposition aux droits des autres, leurs privilèges et responsabilités » (A. SCHMID, 1972). Les institutionnalistes paraissent pragmatiques et expliquent l'évolution des systèmes économique, beaucoup plus par le changement technologique que par les considérations démographiques ou sociopolitiques. Ainsi, les caractéristiques des biens produits (agricoles, industriels, technologiques) sont intrinsèquement liés aux rapports de production (H. SCHMID, 1987). Ils analysent le système économique comme un champ d'interactions humaines, ou comme un système de pouvoirs assujéti à des conflits d'intérêt, et mobilisent pour ce faire, deux concepts clés, la « transaction » [277], et l' « externalité » [278]. J-P. COLIN (1990).

Ce qui intéresse les institutionnalistes dans un système économique c'est surtout le cadre institutionnel, soient les « règles du jeu » et leur impact sur le fonctionnement du marché (J STAATZ, 1988). COLIN (1990) cite WILBER et HARRISON (1978), et qualifie l'institutionnalisme de « *holiste car la partie est incompréhensible sans le tout, de systémique car elle pose que les parties forment un tout cohérent, d'évolutionniste car les changements dans le canevas des relations sont vus comme essence de la réalité sociale* ». L'institutionnalisme « traditionnel » (Veblen et Commons) rejette tour à tour, l'individualisme méthodologique et le déterminisme structurel, et privilégie un interactionnisme qui tente de prendre en considération les intentions et les structures, serait-il proche de l'évolutionnisme en entrevoyant le dynamisme des phénomènes économiques. Ainsi, l'*old institutionnalisme* se ressource de l'école historique allemande, et focalise ses analyses sur les droits sur lesquels s'appuie le système économique et explique leurs impacts sur le fonctionnement du marché et l'efficacité économique. Le système économique est présenté comme déséquilibré et en perpétuelle transformation et sa dynamique historique est édictée et expliquée par le changement technologique.

Face à l'offensive institutionnaliste, le courant néo-classique, n'hésite pas à revoir certains de ses postulats, ce qui lui permet de donner naissance au milieu des années 1970 à une nouvelle économie institutionnelle, dite néo-institutionnaliste (NEI) [279]. On y mise cette fois-ci et davantage sur le rôle [280] des institutions dans le développement économique. Son acte fondateur est imputé à R. COASE (1910-2013) à travers son célèbre article « *the nature of the Firm* », où il introduit pour la première fois le concept de « coût de transaction ». La nouvelle théorie cherche à relativiser certains éléments théoriques, comme la « rationalité substantielle » des acteurs, le caractère exogène des institutions, la complétude de l'information, la marchandisation et le marché parfaits. Le néo-institutionnalisme ne s'ouvre pas seulement à la théorie des « coûts de

²⁷⁷ Présentée comme un processus de résolution des conflits.

²⁷⁸ Effets induits de cette transaction.

²⁷⁹ Le terme « nouvelle économie institutionnelle » a été inventé par Oliver Williamson en 1975.

²⁸⁰ C'est un rôle de coordination et d'encadrement.

transaction », mais intègre aussi ses dispositifs de régulation. Les théories de l'agence, des droits de propriété, des jeux, qui s'inscrivent jusqu'ici dans la lignée néoclassique, se renouvellent pour intégrer volontairement l'institution et optimiser ainsi la coopération entre agents économiques et entrevoir surtout les enjeux.

En tant que courant hybride, le néo-institutionnalisme épouse partiellement les thèses néoclassiques en s'inscrivant dans une logique d'optimisation et d'utilisation efficace des ressources rares afin de réaliser le développement et le changement institutionnel, tout en prenant soin de s'écarter davantage des approches centrées sur l'activité, l'équilibre et la formation des prix, son propos est de donner une large place aux « institutions » dans leur pouvoir d'encadrement du jeu économique et de constitution des « règles de jeu », ce qui le rend perméable aux théories de la régulation et de la gouvernance. Le pouvoir, cher aux institutionnalistes, cesse d'être le critère d'analyse et cède la place à l'efficacité économique qui n'est plus déterminée par la structure institutionnelle, mais s'y trouve génératrice de la trame institutionnelle du système économique (A. SCHMID, 1986) [281]. Il s'agit d'une conception dynamique et processuelle du jeu économique. « *Le pouvoir cesse d'être un élément déterminant d'une analyse qui porte davantage sur l'efficacité des institutions que sur leurs aspects re-distributifs* ». (I. GRIFFON, 1992). Le néo-institutionnalisme envisage le développement et le changement institutionnel comme étant déterminés par le processus économique d'optimisation visant l'utilisation efficace des ressources rares pour satisfaire les besoins humains. (STAATZ 1988, cité par J P COLIN (1990). Ceci l'amène à focaliser ses analyses, par exemple, sur les implications des nouvelles technologies en termes de changement institutionnel.

3.2. La théorie du droit de propriété et rapport à l'évolutionnisme

Depuis l'avènement du néolibéralisme mondialisé, la question du droit de propriété connaît un regain d'intérêt, la possession individuelle des facteurs de production (terres, entreprises) est corrélée à la sécurisation/motivation des agents économiques et à l'efficacité du processus de développement économique. L'allocation des ressources serait-elle plus efficace lorsque les droits de propriétés sont identifiés et appropriés ? Les ressources seraient-elles efficacement allouées en étant entre les mains des entrepreneurs ou entre ceux de l'Etat ? Le triomphe du néolibéralisme et l'éclipse de l'étatisme et du collectivisme, contraint les chercheurs dorénavant à prêter attention aux travaux produits jadis (les années 1960) par les économistes et juristes libéraux notamment ceux liés à la théorie des droits de propriété (A. ALCHIAN et H. DEMSETZ, 1973, G HARDIN,

²⁸¹ Cité par JP COLIN(1990).

1968, R H. CAOSE, 1960), à l'agence (M. JENSEN, W. MECKLING, 1976), aux jeux (R SELTEN, 1965, J. Von NEUMANN, 1944, J HARSANYI, 1967, R. SUGDEN, 1986), aux transactions.

En dehors des aspects idéologiques liés à la promotion d'un capitalisme individualiste, les analyses économiques prêtent attention au paradigme juridique « droits de propriété », et s'inscrivent dans une posture pluridisciplinaire, afin d'embrasser de nouvelles perspectives en termes de compréhension et de résolution des problèmes économiques, liés à l'allocation optimale des ressources. Ainsi les théories néo-institutionnelles des organisations [282] affiliées au courant néoclassique, regroupant les théories des droits de propriété, des coûts de transaction, de l'agence, des jeux, adoptent partiellement ses hypothèses de base et tentent d'étudier l'équilibre et l'optimisation du jeu économique, en prêtant attention aux coûts de transaction et d'agence, intrinsèquement liés à l'allocation des droits de propriété.

Existerait-il une relation de cause à effet entre le droit de propriété et le comportement des agents économiques ? La sécurisation des droits procurée aux propriétaires motive-t-elle leur esprit d'entreprise, n'encourage-t-elle pas parallèlement les phénomènes de rétention, de rente et de spéculation ? Les courants affiliés à l'économie institutionnelle ancienne et nouvelle, ou encore à la théorie néoclassique, apportent des réponses nuancées à ces questions. Si les institutionnalistes traditionnels insistent sur les exclus des droits de propriété, l'économie des droits de propriété focalise son attention sur les titulaires effectifs ou potentiels des droits (JP COLIN, 2004a).

La TDP qui épouse l'analyse économique du droit, cherche à analyser et expliquer les phénomènes juridiques en empruntant à la science économique, des paradigmes et des méthodes pour apporter des réponses à un ensemble d'interrogations. Au centre de cette théorie se trouve la question du « contrat », celui-ci lui permet d'étudier en liaison avec d'autres théories, les questions de coûts de transaction, d'organisation de la firme, et de rapport d'agence.

Si la définition juridique du droit de propriété se focalise sur les statuts des biens (public, privé,..) et le rapport appropriatif de l'homme à la chose, la théorie des droits de propriété s'inscrit dans une perspective plutôt anthropologique et prête attention aux relations sociales qui se nouent autour des choses (foncier, entreprise,..). Les relations sociales au sein de la société, ou celles qui lient les agents au sein de l'organisation, et qui se nouent autour des objets sont considérées en fin de compte et simplement comme des échanges de droits de propriétés. Des échanges de droits qui s'accompagnent implicitement de transferts de pouvoirs, ils suscitent à ce titre des conflits d'intérêt et des enjeux et font alors l'objet de codification par des « contrats » dont les termes sont loin d'être

²⁸² Théories contractuelles des organisations.

toujours complets. D'où la tendance à rapprocher la théorie des droits de propriété à celle de l'économie des contrats, pour mieux prendre en charge cette incomplétude.

Eu égard à l'essence libérale de la TDP, celle-ci met l'accent sur deux dimensions ; le droit au « rendement résiduel » (Weliemson) et le droit au contrôle. Le possesseur du droit de propriété, détient un droit de gain, voire de profit, alors que le manager détient un droit au contrôle résiduel, soit « *le droit de prendre toutes les décisions concernant l'utilisation de l'actif avec pour seule limite les spécifications légales ou contractuelles* » (JP COLIN - 2004a).

La TDP confère la suprématie au libéralisme et considère qu' « *un droit de propriété privée, individuel et transférable, constitue le garant d'une allocation « optimale » des ressources productives, alors que la propriété commune conduit à des externalités négatives majeures. Le droit de propriété privé assure la meilleure incitation possible à un investissement productif optimal. Il favorise également cet investissement en facilitant l'accès au crédit bancaire par la mise en garantie du titre de propriété. La transférabilité de ce droit permet aux producteurs les plus efficaces de contrôler la ressource, car ils sont en mesure de payer l'accès à cette dernière à un meilleur prix que des producteurs peu efficaces* ». (J P COLIN, 2004a). La TDP est passée du stade apolitique, pragmatique et naïf pour évoluer vers une posture sociopolitique, en tenant en compte les enjeux de pouvoirs.

A l'origine, DEMSETZ (1967) explique l'émergence de droit de propriété privée comme résultant d'un arbitrage entre les bénéfices attendus de l'établissement de tels droits et le coût de l'exclusion des autres de l'usage de la ressource. La raréfaction augmente la valeur des ressources et génère spontanément leur individualisation. Les droits collectifs convergent alors selon la théorie évolutionniste vers le droit privé individuel. D NORTH (1990) rejette ce postulat d'évolution spontanée vers l'efficacité. Le changement des institutions est l'œuvre d'interactions socio-politiques. *Le changement institutionnel est dès lors vu comme résultant de jeux d'intérêts, de l'interaction entre groupes d'intérêt sur le marché politique* (LIBECAP, 1989_; NABLI ET NUGENT, 1989; EGGERTSSON, 1990; NORTH, 1990) [283].

La «vieille» économie institutionnelle approche la question à travers l'analyse économique des droits de propriété. (J P COLIN, 1990). Selon l'économie des droits de propriété, dont la filiation est néo-classique, les droits de propriété et leurs distributions définissent des champs d'opportunités, qui ne peuvent être définis du seul point de vue individuel (J.P. COLIN, 2004a). L'institutionnalisme considère la structure des droits de propriété comme des éléments structurants des interactions dans la société et souligne que le contenu et la distribution des droits de propriété

²⁸³ Cités par J P Colin 2004.

définissent et ouvrent des champs d'opportunités potentielles aux agents économiques pour y faire usage, mais ces derniers ne disposent pas toujours des capacités requises (SCHMID, 1987).

Les critiques formulées à l'encontre de cette théorie "naïve" des droits de propriété poussent les économistes ces dernières années à revoir leur approche de la question des droits fonciers en Afrique, notamment le rôle souhaitable de l'Etat pour plus d'efficacité des politiques foncières. En économie de la question foncière, les derniers travaux théoriques et empiriques se focalisent entre autres sur les droits de propriété et leur évolution et aussi sur les politiques foncières (JP COLIN, 2004a).

La traduction de cette théorie en termes de politique économique conduit à des préceptes simples : s'agissant de la terre, il convient de favoriser l'émergence et le développement de droits privatifs individuels, sûrs et transmissibles, par des mesures légales appropriées [284], et par le cadastrage et la délivrance de titres fonciers. Si G HARDIN (1915-2003) attire l'attention sur la « tragédie des communs » et la nécessité d'introduire un droit de propriété individuelle, Hernando DE SOTO (1941- -), expert de la Banque mondiale, va jusqu'à lier automatiquement la propriété foncière individuelle au développement économique.

Récemment un courant hybride de chercheurs constitué par Elinor OSTROM, E. LE ROY, JANVRY, propose les « communs » comme une nouvelle posture. Sans nier l'importance des droits fonciers individuels, le nouveau courant, proche des marxistes, propose une autre forme d'appropriation foncière. Ces auteurs posent le problème de la transition foncière dans les pays africains sous l'angle de l'efficacité et l'équité. L'attention se focalise sur l'incidence, en termes d'efficacité et d'équité, des évolutions en cours et des politiques foncières.

Dans le contexte africain, l'attention se porte sur les effets de l'individualisation et de la marchandisation des droits fonciers « coutumiers ». La reconnaissance du fait que l'efficacité ne suppose pas systématiquement le droit d'aliéner (DE JANVRY *et al.*, 2001 ; E. OSTROM, 2001) [285] et des limites des politiques publiques de titrage foncier, constituent des résultats marquants des efforts de recherche de ces dernières années. Le caractère évolutif des systèmes fonciers africains est reconnu, et l'évolution en cours allant « dans la bonne direction » (individualisation, marchandisation), l'enjeu essentiel est d'élaborer des approches gradualistes, de passer du paradigme de "substitution" de droits de propriété individuels aux droits coutumiers, au paradigme « d'adaptation » (des droits coutumiers) (BRUCE *et al.*, 1994).

Pour autant, les régimes fonciers évoluent-ils spontanément vers davantage d'efficacité et d'individualisation ou seraient-ils sous-tendus par des enjeux fonciers qui déterminent leur

²⁸⁴ Suppression des restrictions à la « marchandisation » de la terre.

²⁸⁵ Cités par J P COLIN (2004a).

transformation ? La théorie évolutionniste des droits fonciers (TEDF) résumée par J Ph PLATTEAU (1996), est fondée sur l'évolution des régimes fonciers, ses hypothèses de base considèrent que cette évolution « spontanée » est génératrice d'efficacité et d'appropriation privative et marchande des ressources foncières [286]. (Ch. LUND, 1996).

En renonçant à ses postulats de départ [287], sous l'impulsion des nombreuses critiques (la firme point), la théorie néoclassique reformule ses précédentes hypothèses et met progressivement en place de nombreuses théories qui se complètent sur de nombreux plans, notamment la théorie des droits de propriété, laquelle s'associe fructueusement à la théorie de l'agence et à la théorie des transactions pour décrypter le fonctionnement interne de l'entreprise capitaliste et décrire son organisation. La firme cesse d'être considérée comme une individualité isolée, et s'entend comme une organisation dont les membres font face à des enjeux de pouvoirs et de positionnement. La théorie des droits de propriété emprunte son cadre d'analyse à celui de l'analyse économique du droit, laquelle cherche à comprendre les conditions d'émergence des règles normatives et leur pertinence au sein d'un environnement juridique.

3.3. La théorie de l'agence et la sociologie des organisations

Si la théorie des droits de propriété invoque l'impact de la sécurisation de la propriété privée sur la stimulation du comportement des agents économiques, la théorie de l'Agence s'inscrit dans cette lignée [288] et s'emploie à procurer au propriétaire/actionnaire, les moyens de fructifier son capital [289] par la clarification des enjeux liés à la relation contractuelle. Le propriétaire d'une ressource quelconque peut valoriser par lui-même son bien (entreprise familiale), comme il peut déléguer cette tâche à une personne choisie pour sa compétence (agence), en souscrivant aux termes d'un « contrat », dont le propre est de relier juridiquement les deux parties, le propriétaire et l'agence. Cette relation contractuelle, dite aussi coopérative, qui se substitue à la relation hiérarchique ou d'autorité, n'est pas exempte de conflits d'intérêt [290] et d'enjeux de pouvoirs, ce qui amène la théorie de l'agence à résoudre ces contrariétés par la mise en place de dispositifs appropriés coercitifs ou incitatifs. L'évolution du capitalisme contemporain favorise l'émergence de firmes dont l'organisation se fonde sur la séparation des fonctions et le détachement de l'activité gestion (compétences), de celle de propriété du capital, (terre, entreprise).

²⁸⁶ Les conditions socio-économiques poussent à modifier les régimes fonciers en faveur d'une individualisation de la propriété foncière

²⁸⁷ L'information parfaite et complète, la rationalité substantielle, l'objectif unique de maximisation des profits.

²⁸⁸ Cette théorie contribue à construire de nouvelles grilles de lecture des organisations

²⁸⁹ Le propriétaire estime l'agence mieux placée que lui pour gérer son bien et recourt de ce fait à ce type de contrat.

²⁹⁰ La théorie de l'agence est avant tout, comme le souligne G Charreaux (1998), une théorie de coopération efficace établie dans un but de gain mutuel, le conflit d'intérêt n'est qu'un effet induit qu'il s'agit de maîtriser par des dispositifs appropriés.

Cette externalisation génère certes des performances [291], mais entraîne une séparation des rôles et inmanquablement une allocation des ressources. L'établissement d'une relation d'agence permet de prendre en charge les incertitudes et aléas liés au processus de prise de décision [292], à travers la codification contractuelle de la collaboration entre les actionnaires et les dirigeants.

Les fondateurs de la théorie de l'agence ou des « mandats » M. JENSEN et W. MECKLING (1976) définissent la relation d'agence comme « *un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent* ». Cette relation « contractuelle » est édictée par des impératifs pragmatiques liés au recours du principal aux services de l'agent, choisi pour ses compétences, pour manager ses ressources et réaliser un certain niveau de performances. Pour faire le parallèle avec la théorie des droits de propriété, il est facile d'observer que la délégation du pouvoir de décision, s'accompagne implicitement d'un transfert de droits de propriété.

Cette allocation des ressources consentie dans un cadre de coopération, est source toutefois d'une asymétrie d'information qui continue à caractériser la relation d'agence [293]. Cette imperfection concomitante à la relation contractuelle [294] est source d'incertitudes décisionnelles et comportementales, liées potentiellement à des divergences d'intérêts et de logiques [295]. Dés-lors, pour maximiser ses gains, le principal se doit de mettre en place des dispositifs appropriés pour maîtriser ces distorsions, liées principalement à l'opportunisme des dirigeants. Les agents sont perçus selon l'orthodoxie standard comme des agents visant à maximiser leur fonction utilité avec des intérêts contradictoires, si l'actionnaire cherche prioritairement à maximiser la valeur de son capital, le manager cherche quant à lui à maximiser son revenu, à s'enraciner et entretenir sa carrière. Bien que le contrat définit bien que mal la fonction de chacun, les conflits d'intérêts persistent dans la réalité, et donnent lieu à des jeux de pouvoirs où l'information fait l'objet souvent d'instrumentation et de manipulation.

Fonctionnellement, le principal définit les objectifs et la stratégie pour accroître ses gains, tandis que le manager est censé passer à l'action et mettre en œuvre les décisions du conseil d'administration, mais ce dernier est enclin de développer des stratégies parallèles [296], parfois en défaveur des actionnaires, ces derniers disposent d'une information lacunaire qui ne leur permet pas

²⁹¹ Maximisation des intérêts des actionnaires et des dirigeants.

²⁹² L'incertitude dans la relation prend plusieurs formes.

²⁹³ La théorie d'agence s'emploie à expliquer les nombreux problèmes liés à cette relation contractuelle.

²⁹⁴ Liée à asymétrie d'information, conflit d'intérêts

²⁹⁵ Les agents n'agissent pas souvent dans l'intérêt du propriétaire, et agissent de façon à maximiser leurs intérêts.

²⁹⁶ L'agent cherche souvent à maximiser sa rémunération tout en mobilisant une partie des ressources pour ses propres besoins, ou pour renforcer sa position.

de réagir à temps. Pourtant, dans cette relation, les responsabilités et les risques sont partagés, si le principal engage son capital, le dirigeant met en jeu sa compétence et donc sa réputation. Le propriétaire dispose d'un pouvoir de contrôle, de nommer et de sanctionner les dirigeants, tandis que ces derniers disposent aussi du pouvoir de gestion des actifs de l'entreprise [297] et ont tendance à rehausser le chiffre d'affaire pour s'assurer le prestige, la sécurité et le pouvoir. Le principal s'expose, de par son positionnement, à l'opportunisme de l'agent qui dispose, de par sa fonction, des compétences et une banque de données qu'il peut manipuler de façon stratégique pour renforcer son pouvoir et développer des logiques d'enracinement. Il a souvent intérêt à développer des outils de contrôle et d'incitation [298], afin de réajuster l'éventuel comportement « déviant » des dirigeants.

La contractualisation qui suppose une coopération performante paraît incomplète, la maîtrise des comportements pervers des agents induit inévitablement des « coûts d'agence », pareilles aux « coûts de transaction » dans la théorie des droits de propriété. Comment alors établir des modes d'organisation qui permettent de limiter l'opportunisme des dirigeants, tout en les incitent à révéler l'information qu'ils détiennent, il est question donc de coûts. La relation contractuelle qui relie l'agent au principal est loin d'être parfaite [299] et soulève de nombreux problèmes liés entre autres à la l'anti-sélection des agents (asymétrie d'information), au hasard moral [300], et aux coûts de transaction [301].

Selon M. JENSEN et W. MECKLING, le dirigeant a tendance à s'approprier une partie des ressources de la firme sous forme de privilèges pour sa propre consommation (dépenses discrétionnaires). L'allocation des ressources est affectée d'un « hasard moral », le principal ne peut observer les efforts et les obligations de l'agent, d'où l'enclin de ce dernier à utiliser librement les ressources et à engager parfois des dépenses fortuites. Il y a donc « aléa moral » sur les actions de l'agent.

Aussi, la relation d'agence elle-même est loin d'être parfaite, le « contrat » ne pourrait jamais être complet, puisque le principal ne peut contrôler l'action de l'agent sans engager des « coûts d'agence ». La mise en place d'un système d'incitation et de mécanismes de contrôle pour assurer le respect du contrat et la limitation du comportement déviant des dirigeant permet de minimiser les pertes liées aux divergences d'intérêts et maximiser le profit résiduel (M. JENSEN et W. MECKLING, (1976) ; E. FAMA, 1980).

²⁹⁷ Rémunération et prestige personnel, avantages de situation.

²⁹⁸ Des conseils d'administration, de surveillance,..., etc.

²⁹⁹ Chacune des parties prenantes peut avoir intérêt à ne pas respecter son contrat et à minimiser son effort, puisque les intérêts des uns et des autres sont souvent divergents

³⁰⁰ Non observabilité des efforts et des obligations de l'agent.

³⁰¹ Etablissement et exécution des contrats.

L'asymétrie d'information entre principal et agent génère aussi l'effet « anti-sélection ». En effet, lors de la sélection des dirigeants, le principal fait face à des comportements stratégiques des candidats qui brouillent sa décision et l'empêchent de s'assurer de leurs compétences. Son seul recours est a posteriori d'inciter ces derniers à révéler les mécanismes de formation des coûts et à améliorer la qualité des prestations. L'enjeu pour la théorie d'agence est d'élaborer un dispositif d'incitation et de contrôle qui permet de réajuster le comportement déviant du dirigeant [302] en vue de maximiser la fonction utilité du principal. Mais ce système de contrôle et d'incitation génère des coûts d'agence [303] qui sont supportés par le principal et l'agent.

La théorie de l'agence s'emploie à minimiser ces coûts par une structure contractuelle (JENSEN, MECKLING, 1976), dont les différentes solutions sont susceptibles de contrecarrer les risques d'aléa moral (*moral hazard*) et d'anti-sélection (*adverse selection*) qui sont source de minimisation des profits et de comportements négligents ou opportunistes des dirigeants. L'imperfection de la relation d'agence est inductrice de distorsions dans l'allocation des ressources. Les efforts et obligations de l'agent ne sont pas directement observables par le principal. Le risque intervient après le financement effectif (risque *ex post*). L'agent peut dorénavant utiliser les fonds contrairement aux attentes de la tutelle, un « aléa moral » s'observe sur l'effort déployé par l'agent [304] ainsi que sur l'utilisation effective des fonds alloués. La solution sera de favoriser la signature de contrats incitatifs.

Si l'Individualisme méthodologique considère la firme comme une boîte noire [305], nouant des rapports externes et mise sur la rationalité substantielle pour expliquer le comportement des agents économique, la théorie de l'agence, tout comme la théorie des droits de propriété, considèrent la firme comme un « nœud de contrats », un système structuré par des enjeux de pouvoirs, sous-tendu par des rapports internes et externes, liés à l'organisation et au marché, et où la rationalité des agents économiques est limitée (Herbert SIMON, 1965). Entre l'agent et le principal ne prévaut pas seulement une asymétrie d'information, mais aussi des relations dynamiques de pouvoirs et de domination. Ainsi, le choix de la forme d'organisation de la firme et l'exercice de sa fonction allocutive, se doit d'intégrer ce paramètre et ne pas s'astreindre seulement du critère d'efficience économique.

La théorie positive de l'agence permet de comprendre les logiques et stratégies de l'entreprise et partant d'ouvrir sa boîte noire. Les stratégies de l'entreprise diffèrent selon qu'elle

³⁰² L'agent tout comme le principal sont supposés chercher à maximiser leur fonction utilité.

³⁰³ Semblables à des coûts de transaction dans la théorie des droits de propriété, ce sont les dépenses de surveillance et d'incitation, les coûts d'obligation supportés par l'agent, la perte résiduelle.

³⁰⁴ Qui n'est pas incité à réduire ses coûts.

³⁰⁵ Firme-point, Walrassienne, sans organisation interne.

soit gérée par l'actionnaire lui-même (entreprise familiale) ou par un manager. Grace à la théorie des droits de propriété et à l'axiomatique de la théorie néo-classique, on peut observer que l'entreprise (nœud de contrats) ne pose pas seulement des problèmes de gestion des contrats avec les actionnaires, mais aussi avec les différentes parties prenantes. Opportunisme oblige, chacune des parties prenantes a intérêt à ne pas respecter son contrat et à minimiser son effort, puisque les intérêts des uns et des autres sont souvent antinomiques. L'enjeu étant alors d'établir des modes d'organisation qui permettent de limiter l'opportunisme et entrevoir leur coopération volontaire.

La théorie de l'agence peut être approchée de façon positive, en expliquant ce qui en est, ou encore de façon normative, en prescrivant des solutions, on parlera alors, soit de théorie positive de l'agence (TPA) et de théorie Normative de l'agence (TNA). La TPA traite des mécanismes tacites dans la relation d'agence et vise la résolution des conflits (JENSEN et MECKLING 1976), ses hypothèses permettent d'expliquer les stratégies des firmes selon leur forme de gestion, tandis que sa démarche compréhensive permet de comprendre le fonctionnement interne des organisations au prisme des relations d'agence qui s'y établissent. Ainsi, la théorie de l'agence constitue une approche positive de la réalité du fonctionnement de l'organisation, dans le sens où elle rompt avec la théorie néo-classique en prenant en charge l'incertitude liée au processus de prise de décision [306], La TPA étudie et explique également les dispositifs de contrôle et d'incitation, envisagés comme des mécanismes internes de résolution des conflits, eux-mêmes inducteurs d'enjeux.

La TNA ou « prescriptive » de l'agence s'intéresse à l'élaboration des systèmes de contrôle et d'incitation pour minimiser les pertes et les coûts d'agence et donc maximiser les gains. Le conseil d'administration (CA) en tant que « mécanisme organisationnel » (G. CHARREAUX, 1999, 2000) suggéré par la théorie de l'agence, permet de représenter les différentes parties prenantes, cet organe décisionnel est investi d'un pouvoir de contrôle sur les dirigeants [307] de l'organisation. Le CA développe des stratégies de fructification du capital et exerce une fonction disciplinaire [308] en actionnant deux leviers pour assurer la performance de l'organisation : la politique de rémunération et celle de révocation des dirigeants. Ses limites tiennent au fait que les dirigeants [309], arrivent souvent à contourner ce dispositif en développant des stratégies d'enracinement et des affinités personnelles, mettant à contribution l'hétérogénéité de la composition du conseil. (G. CHARREAUX, 1993). Le CA ne vise pas seulement à préserver les intérêts des actionnaires, mais

³⁰⁶ Incertitude induite par les rapports asymétrique ou inégaux qui se nouent entre agents en termes d'informations.

³⁰⁷ Les dirigeants disposent du pouvoir de gestion des actifs de l'entreprise (rémunération et prestige personnel) (avantages de situation). (maximiser le chiffre d'affaire qui leur assure prestige, sécurité et pouvoir)

³⁰⁸ Le propriétaire dispose d'un pouvoir de contrôle, de nommer et de sanctionner les dirigeants

³⁰⁹ le Directeur conserve des compétences et des marges de manœuvre qu'il mobilise pour se maintenir en poste en manipulant les informations à son avantage.

aussi celui du dirigeant et des autres parties prenantes, ce qui justifie leur représentation au sein du conseil, l'enjeu serait-il de résoudre les conflits d'intérêt entre les dirigeants et les actionnaires ou de réduire les coûts de coopération (alignement des intérêts) avec leur environnement ? C'est donc au sein du CA que se joue la partie et où se confronte les stratégies, ce qui ramène à assimiler le CA soit comme une arène de confrontation des intérêts, ou une scène de coopération, il s'agit bel et bien d'un instrument de régulation.

Le Directeur/Manager, est un personnage clé de l'organisation, en tant qu'homme d'action, il conserve des compétences et des marges de manœuvre qu'il pourrait mobiliser à d'autres desseins, soit en manipulant les informations ou en nouant des alliances à son avantage. En étudiant les enjeux pragmatiques et politiques liés au processus de prise de décision, la théorie positive de l'agence se situe à l'interface de l'économie industrielle et de la sociologie des organisations.

3.4. Les théories de l'individualisme méthodologique et de l'acteur stratégique

Avant d'exposer la théorie des jeux, il serait pertinent de rappeler le courant du choix rationnel dit aussi individualisme méthodologique (R. BOUDON, 1973), qui s'inscrit dans l'orthodoxie néoclassique. L'acteur est perçu comme homo oeconomicus hédonique, obéissant à ses intérêts et à sa rationalité propre. Le phénomène social ne s'explique par les structures (Durkheim), mais plutôt par l'agrégation des comportements individuellement potentiellement rationnels. Il met en avant une vision a historique et désocialisée et prône le changement.

La théorie de l'acteur stratégique élaborée par M. CROZIER et E FRIEDBERG (1977) est une théorie centrale en sociologie des organisations, l'Analyse stratégique part du constat selon lequel le jeu des acteurs ne peut être déterminé par la cohérence du système dans lequel ils s'insèrent, ou par les contraintes environnementales, d'où le besoin de chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de l'agrégation de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires. Au lieu de relier la structure organisationnelle à un ensemble de facteurs externes, les individualistes l'appréhendent comme une élaboration humaine, un système d'action concret, rejoignant ainsi les démarches qui analysent les causes en partant de l'individu pour aboutir à la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure à l'individu (structuralisme). CROZIER et FRIEDBERG considèrent qu'il faut se concentrer, non sur la fonction des acteurs ou des sous-systèmes au sein d'une organisation, mais sur les stratégies individuelles des acteurs. Mais comment rendre compte de ces stratégies ? Il faut avant tout rechercher systématiquement les régularités observées dans les comportements, qui doivent être réinterprétées dans le cadre du modèle de l'acteur stratégique. « La stratégie, c'est le fondement inféré ex-post des régularités de comportements observés empiriquement ». Mais ces stratégies ne dépendent pas

d'objectifs clairs et précis, elles se construisent au contraire en situation. Elles sont liées aux atouts que les acteurs peuvent avoir à leur disposition et aux relations dans lesquelles ils s'insèrent. Le concept de stratégie renvoie à des acteurs agissant pour améliorer leur position, en entrevoyant des projets confus, et en manifestant un comportement rationnel.

3.5. La théorie du jeu et la théorie des jeux évolutionnaires

Dans la lignée du néoclassicisme, la théorie des jeux [310] accorde une grande place aux mathématiques, son ambition est de mieux formaliser l'analyse des enjeux économiques ayant été soulevés par la théorie des droits de propriété en termes de comportements stratégiques des agents. Les choix consentis par les individus en interaction, autour d'enjeux, constituent le centre de son intérêt (B. GUERRIEN, 2002). Ses hypothèses de base se fondent sur l'individualisme méthodologique et la théorie néoclassique, cette théorie considère les individus comme rationnels, œuvrant potentiellement à la maximisation de leurs intérêts. La coopération ou les conflits d'intérêt qui naissent de l'allocation des droits de propriété font l'objet de sa formalisation. Ses hypothèses de base restent toutefois assez limités pour approcher de façon positive ou normative la réalité du terrain. La théorie des jeux tente de formaliser des situations d'interaction sociale autour du contrôle et de l'allocation des ressources, moyennant de nombreuses simplifications, notamment les croyances, ce qui biaise son raisonnement. Ses nombreux dilemmes, notamment celui du prisonnier, tentent de décrire et de proposer des issues aux situations de « jeu » en entrevoyant soit la coopération ou le conflit entre les parties en jeu. L'existence et l'émergence d'institutions, facilite-t-il ou complexifie-t-il la tâche de coopération. La solution supposée consiste à ramener le système à sa situation d'équilibre.

Au départ, son objet s'est limité à l'analyse du comportement/choix des joueurs dans des situations de jeu, où les décisions d'un acteur et leurs effets ne tiennent pas compte uniquement de la rationalité optimale de l'un, mais aussi et surtout des actions et des décisions possibles des autres joueurs. Ce qui lui permet déjà de dépasser la posture néoclassique en donnant un caractère interactif au jeu. *L'Homo oeconomicus* opère ses choix non pas en se centrant sur sa propre rationalité, mais aussi en anticipant sur les choix des autres. Après un certain temps d'éclipse, la théorie des jeux, resurgit et connaît un regain d'intérêt [311], surtout depuis qu'elle a renoncé à certaines de ses hypothèses réductionnistes et intégrer de nouveaux postulats liés à l'information, à

³¹⁰ Œuvre du mathématicien John Von Neumann et de l'économiste Oskar Morgenstern ayant publié en 1944 l'ouvrage fondateur intitulé : *Théorie des jeux et du comportement économique*

³¹¹ A partir de 1994, de nombreux économistes ont obtenu le prix Nobel sur ce sujet (John Nash, Reinhard Selten et John Harsanyi).

la rationalité limitée, à l'évolutivité, ce qui lui permet de mettre en évidence l'incidence de l'information et de la connaissance des règles sur le comportement rationalisé de l'individu.

La théorie des jeux constitue aujourd'hui la base formelle d'une grande partie de la théorie économique, en s'intéressant fondamentalement à l'analyse et résolution des conflits d'intérêt qui se nouent entre personnes physiques ou morales, sur le marché ou la bourse, et va jusqu'à proposer des solutions optimales pour les joueurs et pour les situations elles-mêmes, dans un cadre de comportements stratégiques, coopératifs ou non. La théorie des jeux permet depuis, d'étudier les enjeux de pouvoirs dans l'entreprise, les rapports de force entre offreurs et demandeurs, l'émergence des institutions, et déborde même sur de nombreux domaines, économique, politique et éthologique. L'enjeu du jeu (stratégique) étant souvent la captation des ressources, pour accéder ou assurer la reproduction des positions.

Le jeu dont il est question peut être politique, économique, foncier, et exprime souvent des antagonismes et des conflits, B. GUERRIEN (2002) précise qu'il faut entendre « *le terme « jeu » comme un ensemble de contraintes assorties d'un enjeu, et non au sens premier d'activité symbolique ayant pour fin le plaisir* ». Ainsi, le jeu renvoie implicitement aux règles (contraintes) et à des enjeux (gains/pertes). Le jeu qui peut exprimer le marché (foncier), l'entreprise, place les joueurs antagonistes en « interaction stratégique » et induit des situations de déséquilibre récurrent. La stratégie optimale d'un joueur ne dépend pas uniquement de sa rationalité propre, mais aussi et surtout de sa capacité, notamment cognitive, à anticiper les actions de ses adversaires. La modélisation de ces situations d'incertitude cherche à prédire l'équilibre du jeu et à décrire les stratégies optimales à mettre en œuvre.

Au sens de la théorie des jeux, le jeu est constitué de quatre éléments distincts : les joueurs rationnels (plus de deux), les règles qui structurent le jeu, les choix possibles des joueurs (décisions) et les enjeux (gains espérés). En mettant à part la nature de la rationalité des joueurs, le jeu donne lieu à deux situations, selon que les joueurs disposent d'une information complète ou non sur leur adversaire, les comportements qu'ils adoptent sont alors différents.

La formalisation donne lieu à des paradoxes et des dilemmes, mettant en exergue des décisions qui paraissent rationnelles individuellement, et qui ne le sont pas collectivement. Si l'approche non coopérative de la théorie d'agence continue à susciter l'intérêt, notamment l'équilibre de Nash, l'approche collaborative (coalition) a été abandonnée par les économistes à partir de 1970 (B. GUERRIEN, 2002). *L'intérêt de la théorie est de modéliser ces situations « d'interaction », de prédire l'équilibre du jeu et surtout les stratégies optimales pour chaque joueur.* Les jeux sont de différentes natures et dépendent du type de relations que les joueurs entretiennent, du déroulement du jeu lui-même et de la qualité de l'information dont disposent les joueurs.

Il faut dire que jusqu'aux années 1970, ses analyses se fondent sur l'interaction stratégique des acteurs rationnels (substantiel), considérés comme des *homo-aeconomicus*. B. GHUERRIEN 2002 précise également que la théorie des jeux, sous sa version originaire, apparaît simpliste, ni positive [312], ni normative [313], un modèle de formalisation statique qui ne prend pas en ligne de compte le processus de décision pour modéliser un monde réel fondamentalement dynamique, d'où la réduction de ses applications à des dilemmes. Ses hypothèses de départ sont fondamentalement restrictives et se fondent sur la rationalité optimale des acteurs et sur l'information parfaite sur le jeu, ceci se décline par des difficultés méthodologiques et confère au modèle un manque de réalisme [314]. C'est alors, que depuis les années 1970, la théorie des jeux passe à l'ombre.

Le regain d'intérêt de la théorie des jeux se fait sentir à partir des années 90, avec l'émergence d'une branche dite théorie du jeu évolutionnaire. La théorie des jeux s'ouvre à de nouvelles perspectives en intégrant deux principales hypothèses : celle de la dynamique du jeu (Processus dynamique) [315][316], et celle de l'incertitude liée à la non-observabilité des caractéristiques des adversaires [317]. Ce qui chamboule sur la notion d'équilibre, L'équilibre ne se conçoit plus de façon statique, mais reçoit une interprétation évolutionniste et s'assimile à l'émergence de structures stables ayant pour rôle la régulation des interactions entre acteurs. La théorie des jeux évolutionnaires est donc une théorie normative.

4. Les théories de la complexité et de la systémique

4.1. La théorie de la complexité

Le paradigme de la complexité conteste le réductionnisme scientiste et mécaniste des cartésiens en attribuant des limites aux savoirs, à la rationalité des acteurs, à la disponibilité des ressources et à la complétude de l'information, au déterminisme de l'environnement, envisageant ainsi de nouvelles perspectives épistémologique et méthodologique. La réalité n'est pas aussi simplexe, statique, mécaniste, et autonome qu'elle n'apparaît, c'est un système complexe et dynamique, conflictuel, historicisé et déséquilibré, sous-tendu par des interactions multiples, très sensible à son écologie et aux perturbations. Son comportement décrit une trajectoire imprédictible

³¹² La théorie des jeux, par ses modèles réducteurs, n'a pas vocation à dire ce qui est le monde réel, elle n'est pas positive (représenter le monde tel qu'il est),

³¹³ La théorie des jeux n'a pas une vocation prescriptive, c'est – à dire normative (gagnant-gagnant), si elle préconise une stratégie en prenant parti pour un joueur, elle cesse d'être normative

³¹⁴ Le dilemme du prisonnier : les prisonniers ont un intérêt individuel à avouer pour bénéficier d'une remise de peine, et un intérêt collectif à ne pas avouer pour jouir du bénéfice du doute

³¹⁵ Inscription du jeu de base dans un processus dynamique

³¹⁶ Des séquences d'actions ont été caractérisées sur un horizon fini ou infini et conduisent à des stratégies inter-temporelles.

³¹⁷ Préférences, actions passées, etc.

et incertaine. Si les libéraux (HAYEK) tentent d'instrumenter certains de ses aspects liés à l'incertitude, à la confusion et à l'autorégulation pour légitimer l'idéologie du laisser-faire néolibéral, les néomarxistes (J. ZIN 2003) font appel à des théories hétérodoxes (régulation, information, structuration), pour entrevoir la maîtrise des systèmes complexes. La complexité [318] [319] renvoie à interroger l'historicité des crises, leur récursivité, l'émergence des institutions, et l'exploitation de l'information, la répartition des pouvoirs dans la société, ..., etc.

L'approche systémique permet d'interpréter la réalité sociale dans une posture systémique, d'y voir un système où chaque partie est intégrée dans un tout, et dont l'évolution est imprédictible. Les schémas matérialistes (marxistes) ou cartésiens (analytiques) cèdent la place à des explications dites constructivistes qui développent des hypothèses de base et des construits sociaux pour mieux formaliser et rendre intelligible les réalités complexes et leurs enjeux. La complexité, la systémique, et les systèmes dynamiques appartiennent au même champ de pensée global, qui tente d'appréhender l'interdépendance, l'incertitude, et l'imprévisibilité, tout comme la théorie de l'information.

Il faut dire que depuis les années 1970, la plupart des sciences sociales cherchent à attirer l'attention, sur les limites des paradigmes et des démarches du positivisme/rationalisme, la rationalité s'impose des limites liées à des aspects physiques, pragmatiques (information) ou politiques. La pluralité des espèces et des cultures n'est pas en soi malade, mais constitutive de complexité évolutive, qu'il s'agit d'en préserver la diversité et la démocratie. La complexité est une réaction critique à l'objectivisme analytique et au rationalisme substantiel, qui renvoie à une appréhension problématique, confuse et constructiviste d'une réalité considérée comme complexe, entropique [320] et évolutive. Elle débouche alors sur la systémique qui tend à prendre en charge l'ensemble de ces aspects.

4.2. La théorie des systèmes complexes dynamiques (SCD) :

Un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique organisés en fonction d'un but (de J ROSNAY 1975), c'est un système ouvert avec des flux d'information, de matière, d'énergie, des vannes, de boucles de rétroaction (L. Von BERTALANFFY 1968). La systémique renvoie primo : à l'interaction, par opposition à la simple causalité linéaire, à la circularité des

³¹⁸ La complexité est une pensée globale, de l'interaction, de l'incertitude et de l'imprédictibilité. Issue des sciences dures, elle se conjugue à la théorie systémique pour étudier des problèmes relevant des sciences molles.

³¹⁹ La pensée émerge à ses débuts comme une critique de la pensée positiviste, puis se développer en une méthode scientifique, avant de prendre le corps d'une épistémologie. Cette pensée jette de la suspicion et du discrédit sur les prétentions substantialistes du scientisme, et met en exergue les limites de ses rationalités, de ses informations, de ses outils d'analyse, et présente la connaissance comme un processus inachevé

³²⁰ Manque d'information sur le système.

actions, à la rétroaction, à la non linéarité des mouvements ; secundo : à la globalité, à l'environnement, au holisme, à l'ouverture sur l'environnement, à la synthèse, tertio : à la Téléologie, à la finalité. Ceci renvoie à poser le problème de la régulation et l'adaptabilité des systèmes pour retrouver des situations d'équilibre et de stabilité. Contrairement à l'approche structuro-fonctionnaliste, la systémique restaure les trois dimensions ; structurelle, fonctionnelle et historique. E MORIN (1996) insiste sur la *reliance*, et donc sur les liaisons et l'emboîtement. L'approche systémique s'intéresse à la dynamique incertaine des systèmes naturels et culturels. Les systèmes complexes et évolutifs sont régis par des lois générales transdisciplinaires qui gouvernent leurs relations. Si certaines propriétés sont de caractère holiste d'autres sont émergentes. Ces lois transdisciplinaires ne procurent pas aux systèmes un quelconque déterminisme et ne permettent pas d'entrevoir une prédictibilité de leur évolution, les systèmes restent potentiellement sensibles aux jeux internes et externes.

Face à des réalités, de plus en plus plurielles et imprédictibles, (champs fonciers et sociaux), il serait aberrant de continuer à procéder par simplification et décloisonnement des constituants des « totalités autonomes », mais de les approcher en tant que tels, dans leur comportement « ensemblier » pour identifier leurs propriétés générales et caractériser les interactions qui sous-tendent leurs constituants. La science de la complexité construit à travers la théorie des systèmes complexes une épistémologie et des méthodes qui permettent de les appréhender en tant que tels sans recours à la démarche segmentaire et analytique. Ces totalités, dont il est question ici, sont qualifiées de « systèmes complexes dynamiques (SCD) » et sont de nature variée (écologique, sociaux ; fonciers), leur déconstruction s'effectue au prisme des paradigmes de la complexité, de la systémique et de la théorie du chaos. Certains systèmes sont sensibles aux variations et prennent un aspect cyclique, et sont du ressort de la théorie du chaos. La dynamique d'un système complexe, c'est-à-dire son comportement, décrit une trajectoire, avec des cycles, et des rétroactions.

Les trajectoires des SCD qui relèvent de la théorie du chaos, convergent généralement vers de zones appelées attracteur. Un même système peut avoir un ou plusieurs attracteurs. Les attracteurs sont importants parce qu'ils représentent l'ensemble des possibilités d'évolution d'un système. Les trajectoires qui convergent vers un attracteur étrange ont une allure cyclique mais ne repassent jamais par le même point. Ces attracteurs sont fréquents dans les systèmes d'équations dynamiques, non linéaires. Les contributions de la théorie du chaos à la théorie des systèmes des systèmes complexes sont importantes. La prise de conscience de la sensibilité de la dynamique des systèmes aux conditions initiales était souvent sous-estimée. La nouvelle démarche dans l'étude des systèmes avec les questions suivantes : comment choisir les variables les plus pertinentes pour étudier le comportement (les trajectoires) du système ? Quels sont les bassins d'attraction ? Y a-t-il des points ou zones de bifurcation ?

4.3. La théorie de la régulation

En économie, la théorie de la régulation (1970) représente un courant hétérodoxe, proprement français, dont les fondateurs sont des théoriciens issus de la mouvance de mai 68 (Boyer, Michel Aglietta, Alain Lipietz, André Orléan, Jacques Mistral), lesquels tentent de s'attaquer au postulat d'autorégulation et à son incapacité à juguler les crises récurrentes du capitalisme. Son approche transdisciplinaire et holiste part de l'historicité des faits sociaux et économiques et des institutions pour bâtir une « méthode » hétérodoxe susceptible de permettre l'analyse des dynamiques du capitalisme et dresser une typologie des crises, dégagant des cycles d'évolution et prescrivant des mécanismes de régulation. Contrairement à la théorie équilibrante des libéraux, basée sur la confrontation offre/demande, la théorie de la régulation part de l'historicité des faits pour mettre en place les conditions d'une correspondance entre l'offre et la demande. Cette théorie s'appuie sur un triptyque de base : les « formes institutionnelles », les « régimes d'accumulation » et le « mode de régulation ». Cette démarche hybride empreinte ses arrangements à différents courants ; marxiste [321], keynésien, et institutionnaliste. La démarche historiciste capitalise la dimension socio-économique des dynamiques économiques capitalistes et permet d'analyser les processus de développement à l'œuvre et de révéler les conflits potentiels et leur impact sur le changement social et économique.

R. BOYER (1986, 2004) constate, comme Marx d'ailleurs, que les crises sont inhérentes à l'échange marchand et la résolution de leurs causes incombe à une nouvelle régulation qui prendra appui sur la mise en place de nouveaux arrangements institutionnels. R. BOYER (1986), définit la régulation comme étant « *la conjonction de mécanismes concourant à la reproduction d'ensemble, compte tenu des structures économiques et des formes sociales en vigueur* » : *La théorie de la régulation, une analyse critique. Tandis que pour Aglietta, « c'est une approche holiste, à l'intersection entre un marxisme structuraliste historisé et une macroéconomie keynésienne fondée sur les paradoxes du passage du niveau microéconomique à la macroéconomie » : Ecole de la régulation et critique de la raison économique, 1994.* Pour faire face à des situations de monopole dans certains secteurs d'activité, les pouvoirs publics tentent de réguler cette distorsion que génèrent certaines conditions du marché.

En sociologie, la théorie de la régulation sociale (J-D REYNAUD, 1993, 1997) cible les interactions sociales, et interroge les procès d'élaboration, de mise en œuvre et de renouvellement des règles. Les relations sociales produisent et légitiment des règles pour régir les comportements individuels et imposer une régulation sociale dont les modes sont variés. Selon J D REYNAUD,

³²¹ Les théories des crises du capitalisme et des cycles.

une régulation « conjointe », est une confrontation entre une régulation de contrôle prônée par le pouvoir dominant et une régulation autonome mise en riposte par les dominés. Cette opposition de logiques antagonistes renvoie une régulation, qui traduit un compromis processuel et inachevé mettant en jeu plusieurs acteurs. J-P DURAND (2003) [322].

La régulation des systèmes complexes (écologique, sociaux ; fonciers) nécessite un travail continu d'ajustement et d'adaptation de leur trajectoire et leur dynamique (non linéaire), pour les faire évoluer dans le sens souhaité, ou tracé préalablement.

En référence à la notion de « régulation », les chercheurs tendent à dresser un nouveau regard sur les politiques publiques, ce qui constitue un changement dans les modes de gestion (orientation, coordination et contrôle) et surtout une nouvelle façon d'appréhender l'action publique. Pierre MULLER (1987) note bien cette mutation de la conception de la notion d'Etat, « *conscient et capable d'imposer un ordre global légitime, par une conception plus nuancée et plus complexe de l'action publique, mettant l'accent sur les limites de l'Etat ; sur la pluralité des acteurs et des lieux de décision et sur la diversité des modalités d'intervention* ».

Il est de plus en plus admis, que dans un contexte de crise multidimensionnelle, les modes de régulation gagneraient à être emboîtés et articulés pour être efficaces. La légitimation des règles normatives suppose leur production et énonciation par l'ensemble des acteurs en jeu, lesquels doivent participer collectivement au processus de leur élaboration. On qualifie ce mode de faire de « gouvernance » dont la décentralisation permet un meilleur pilotage des ressources.

Le foncier, le territoire et le champ social sont assimilés de plus en plus à des construits sociaux ou plutôt à des systèmes complexes et dynamiques dont le mode de régulation ne s'accommode plus d'une régulation normative, mais plutôt à un mode managérial (réactif/proactif), interactif, collaboratif susceptible de permettre de minimiser les risques et de réaliser des performances.

Conclusion :

L'évolution paradigmatique du fonctionnalisme vers la notion de système, permet de dépasser son positivisme et saisir ainsi les interactions entre les parties considérées dans leur rapport au total indissociable. J L LE MOIGNE (2000, 2001, 2003) cherche à appréhender l'objet d'étude ou le terrain, non pas en le simplifiant et dissociant ses parties constitutives, mais en considérant sa totalité complexe et indivisible, ce qui lui permet de saisir les liaisons et les reliances, ainsi que les processus et les enjeux qui sous-tendent son évolution.

³²² Le jeu des règles dans l'après fordisme

L'individualisme méthodologique mise sur le potentiel rationnel de l'acteur pour opérer le changement social et entrevoir une régulation sociale [323], les individualistes rejettent toute logique de socialisation [324] ou de reproduction des systèmes autonomes, prônée par le structuro-fonctionnalisme [325]. Les institutionnalistes américains (North, Velden,), proches des holistes et des africanistes français (Durkheim, Bourdieu), adoptent une posture normative/analytique et privilégient le point de vue des institutions au détriment des individus, les constructivistes (Crozier, Olson, Simon..) s'allient aux interactionnistes américains adoptent une position modérée et relativisent la rationalité substantielle des acteurs et le poids des normes et des structures, pour les entrevoir dans un rôle interactif où l'acteur et le système interagissent mutuellement pour aboutir au changement espéré.

Ainsi, les interactions sociales deviennent prégnantes dans l'ensemble des théories post 1970. Le marxisme s'inscrit dans un courant de pensée, dit « critique », et refusent à souscrire aux thèses libérales qui légitiment et entretiennent l'exploitation des classes prolétaires, sa démarche antagoniste et subversive vise à organiser le dépérissement de l'Etat libéral selon une transition vers le communisme.

L'antagonisme des classes lié à l'appropriation privative, la marchandisation et la captation des ressources serait le problème dont souffre le système capitaliste, son allocation inefficace et injuste des ressources rares, et son mode de production cumulatif et asymétrique est source de déséquilibre et de conflictualité. Les théoriciens inscrits dans les courants systémique et relationnistes font recours tentent d'élaborer des théories hybrides et globalisantes pour saisir la dynamique imprédictible des systèmes complexes et entrevoir leur régulation et gouvernance.

³²³ Ce courant né avec mai 1968 et exprime l'aspiration d'une génération au changement, face à la lourdeur bureaucratique de la génération d'après deuxième guerre mondiale.

³²⁴ Comme prééminence des structures sur le comportement des acteurs

³²⁵ En s'inscrivant dans cette posture épistémologique, il s'agit de dépasser la rationalité procédurale de Weber pour s'inscrire dans une rationalité substantielle, puis plurielle, voire dans une logique de cognition.

Chapitre Troisième

Formalisation d'une démarche méthodologique hybride

Introduction

La complexité émergente des rapports sociaux, politique et économique, qui se nouent autour des ressources foncières est source d'antagonisme, de conflictualité, d'informalité, et de crises récurrentes, ces phénomènes remettent en cause les anciens cadres de pensée, dont les démarches « naïves » n'arrivent plus à expliquer assez certaines situations de dérive et de transition prolongée (JP. COLIN, 2004). Quelle épistémo-méthodologie entrevoir alors pour dévoiler les processus et les enjeux qui sous-tendent ces situations, surtout dans des contextes autocratiques ou semi autonomes. Faudrait-il s'en tenir aux approches orthodoxes dont le positivisme analytique mise sur le déterminisme des structures et le potentiel individualiste au risque de faire abstraction des dimensions plurielle, historique et territoriale. Ne faudrait-il pas souscrire, au vu de la littérature, à une démarche hétérodoxe, mettant interaction cyclique, des acteurs et des institutions, sur des arènes multiples et enchevêtrées, et autour d'enjeux multiples.

Ce chapitre troisième entend expliciter et formaliser une démarche méthodologique hétérodoxe susceptible de déconstruire le système de pilotage de l'OFE au prisme d'une approche plurielle et qualitative (Y. LE MEUR, 2002), mettant à profit des théories liées à l'économie politique, au droit civil, à la géographie économique, à l'ingénierie foncière [326] et surtout à l'anthropologie politique [327]. Cette posture pluridisciplinaire [328] est à même d'intégrer une vision à la fois pragmatique et politique du problème foncier et ses multiples facettes, et partant de déconstruire les situations complexe et évolutive et les enjeux qui les sous-tendent.

Les outils conceptuels et méthodologiques, mobilisés dans le cadre de ce travail, sont empruntés à différents auteurs [329] et champs disciplinaires, leur posture constructive et combinatoire, permet de formaliser un dispositif hybride d'intelligibilité, assez globalisant et adapté pour décrypter les conditions réelles d'allocation du foncier économique en Algérie postsocialiste.

³²⁶ Intègre donc une dimension pragmatisme

³²⁷ C'est d'ailleurs ce qu'adopte Chauveau à propos du jeu foncier en Côte d'Ivoire et aussi Hachemaoui, lorsqu'il analyse le jeu politique en Algérie lié à la corruption

³²⁸ Ainsi, l'approche de la gestion foncière convoque de nombreux domaines de connaissance (l'**ingénierie foncière**, l'anthropologie sociale et politique, l'économie politique, la sociologie, la science politique, l'histoire) pour expliciter les enjeux et les modes de régulation foncière.

³²⁹ M CROZIER, Edgard MORIN, J L LE MOPIGNE, J P CHAUVEAU, et Olivier de SARDAN

1. Vers une approche multidimensionnelle et qualitative

1.1. L'intérêt d'une approche multidimensionnelle et systémique

La double approche, didactique et analytique, développée par R. VINCENT (2006) pour analyser le « pouvoir foncier » paraît intéressante en termes de reconnaissance même partielle, du terrain et des compétences dont sont investis les pouvoirs publics pour réguler de façon normative le champ foncier. Les réactions en chaîne, des acteurs et des structures, les processus de transformation des règles et des institutions, ou encore les effets induits en termes de changement ou de résistance,..., sont autant d'aspects concrets qui échappent à une telle approche, dont l'institutionnalisme holiste, statique et équilibriste, ne privilégie que le point de vue du haut [330].

C'est surtout les approches anthropologiques [331] et juridico-anthropologiques des normes et des pratiques foncières qui permettent aujourd'hui d'appréhender les enjeux et processus multiples de contrôle, d'appropriation, de compétition, de conflictualité, de négociation, de régulation et de médiation. Le champ social y est appréhendé comme un construit complexe, pluriel et total, dont le degré d'autonomie détermine la posture des règles normatives [332], des institutions [333], des agents [334], de la transition [335], de régulation [336] et du changement. Les modes de régulation à l'œuvre s'entrevoient au prisme d'un décryptage des dynamiques de terrain et des modes de formulation et d'appropriation des règles et institutions.

Les concepts mobilisés dans le cadre de cette thèse sont d'ordre normatif, cognitif et discursif. La démarche se fonde à la fois sur des appréhensions générales et des déclinaisons empiriques. L'approche se veut multi-niveaux [337] et multi-vocationnelle [338]. Tandis que la posture épistémologique cherche à agréger des approches institutionnelle, normative, cognitive, interactionniste et processuelle. Il en résulte une approche charnière, située à l'interface du point de vue des structures et des acteurs, des normes et des représentations, du matériel et de l'idéal, des secteurs et des territoires etc. On y prête beaucoup plus attention aux interactions dynamiques et antagonistes des parties prenantes et à leur réaction évolutive, qu'aux catégories d'acteurs et leurs statuts.

³³⁰ Dont l'unicité est loin d'être acquise.

³³¹ L'approche anthropologique est marquée par de nombreuses variantes (interactionnisme, ..)

³³² Normes claires et stables ou plutôt confuses et brouillées.

³³³ Arènes ou courroies de transmission.

³³⁴ Selon qu'ils soient acteur ou non, stratégique ou faible.

³³⁵ Se déclinant par un partage et diffusion du pouvoir, ou un suris au changement.

³³⁶ Normative, fordiste ou conjointe.

³³⁷ L'investigation est inscrite à la double échelle ; macro et méso.

³³⁸ L'approche par les structures permet la catégorisation et la contextualisation du jeu foncier, d'inventorier et de caractériser les règles et les institutions qui régissent l'offre foncière, tandis que l'approche par les acteurs permet d'aborder les pratiques foncières, d'où l'intérêt et la pertinence de combiner ces approches.

La démarche se veut processuelle, progressant d'une reconnaissance territoriale et catégorielle, pour arriver à une confrontation dynamique des logiques et des stratégies. L'approche territoriale permet de recenser les acteurs, les structures et des ressources (foncières), et ainsi une appréhension des normes et institutions qui régissent le contrôle de l'accès au foncier économique public. L'analyse statuts, logiques et des stratégies des structures et des acteurs permet de passer à une confrontation dynamique de l'offre à la demande foncière, et partant, de dégager les éventuels décalages. Les blocages ne s'entrevoient pas comme de simples dysfonctionnements, mais renvoient à interroger les enjeux enfouillés. Par sa démarche historicisante et territoriale, l'approche systémique vient-elle restituer ces situations récursives de crise et d'informalité, pour de déconstruire leur complexité évolutive et permettre par là-même une caractérisation du système d'allocation des ressources, et le mode de régulation qui le sous-tend.

L'enchâssement social de la question foncière (Colloque, 2006, K POLANYI, 1957) renvoie à appréhender le champ foncier dans une vision complexe et dynamique [339] qui donne au vecteur historique une dimension explicative et interprétative, et pourquoi pas expliquer les situations d'échec et de transition prolongée qui prévalent dans les pays du sud [340]. Les schémas explicatifs adoptés par la lignée cognitive [341] focalisent leurs attentions surtout sur les « processus » qui sous-tendent les trajectoires. J P COLIN (2004b) conçoit que « *la connaissance des processus est évidemment de première importance pour penser l'appui de l'action publique aux changements et à la transition des institutions et pour mettre en œuvre des modes d'intervention adaptés aux réalités.* ». L'appréhension des processus qui sous-tendent les dynamiques de transformation permet de saisir les enjeux et les tendances et partant de réformer l'action publique dans une perspective de changement institutionnel, voire de mise en place d'un mode d'intervention réaliste et adapté aux situations réelles (J-P. COLIN, 2004b).

D'un point de vue épistémologique, la posture qualitative adoptée permet d'évoluer d'une approche par l'objet où le sujet est extérieur à son objet, vers une conception qui privilégie les rapports qui se nouent autour de cet objet et où le sujet (chercheur) interagit avec son objet (J-L. LE MOIGNE 1995). Cette épistémologie complexe permet de radioscooper les situations confuses et de déconstruire la complexité de la réalité foncière en Algérie, de révéler les processus et les enjeux fonciers qui sous-tendent les trajectoires foncières des territoires et leur ajustement. Ce qui permet une meilleure identification du cortège d'acteurs, de projets et de ressources foncières et de

³³⁹ POLANYI entrevoit la question foncière comme étant bien enchâssée dans des relations sociales complexes..

³⁴⁰ Une telle approche permet aussi de fournir aux pouvoirs publics une image et une évaluation concrète des situations foncières, en vue de les réguler ou de les transformer.

³⁴¹ Représentée par les approches complexe, systémique, compréhensive, interactionniste et évolutionniste.

comprendre par là-même la performance du système de pilotage de l'OFE et son rapport à certains enjeux [342].

Appréhendé au prisme de la complexité, les interactions sociales autour des ressources foncières, se résument à un « Jeu foncier » [343] dont la posture est non-linéaire et imprédictible, dont l'arbitrage et la régulation y supposent un minimum de prévisibilité (J P CHAUCHEAU 1997). Cela ramène à focaliser l'attention sur les conditions de contrôle et d'appropriation foncières, sur les enjeux politiques et pragmatiques qui sous-tendent leur dynamique et aussi et surtout sur les déclinaisons territoriales des enjeux fonciers (polarisation, déploiement équilibré/déséquilibré). L'approche multidimensionnelle de la question foncière dans les pays du sud renvoie à saisir l'historicité des comportements stratégiques des acteurs et son impact sur les changements institutionnels, particulièrement dans un contexte de transition prolongée (J P COLIN 2005).

L'objectif étant de révéler à travers l'étude des jeux fonciers et leurs enjeux, les formes pratiques et cognitives de régulation foncière qui se mettent tacitement sur place, sous forme de compromis et d'arrangements négociés. Cette posture inscrit la thèse dans une posture pluridisciplinaire dont la démarche constructiviste permet de formaliser une démarche exploratoire.

1.2. Quel emboitement des modes de régulation foncière à l'œuvre ?

Pour déconstruire les situations foncières et leur évolution à différentes échelles du territoire (Fig n°08), la démarche consiste à considérer les inter-agissements entre structures et acteurs et les logiques et rapports de force qui opposent ces parties prenantes. La posture dialectique étant privilégiée à celle de dialogique, particulièrement en contextes autocratiques. Les acteurs publics produisent et reproduisent des règles et des institutions pour réguler ou museler le jeu foncier et contrôler de façon discrétionnaire l'accès aux ressources, tandis que les acteurs privés tentent de s'approprier, sous différentes formes, ces règles normatives, en espérant accéder aux ressources, ils y mettent des logiques de contournement, de conflictualité, d'informalité,..., pour échapper aux situations de blocage.

Considérée sous cette optique, le jeu foncier apparaît asymétrique et réduit plus à l'antagonisme qu'à la coopération, et traduit les rapports asymétriques et déséquilibrés qui caractérisent le champ foncier en contexte autocratique. Les finalités sont brouillées, les structures visent-elles l'allocation optimales des ressources foncières et la réalisation de performances, ou plutôt la clientélisation et la prédation des terres publiques. De même les acteurs privés sont-ils

³⁴² Cette démarche conduit à évoluer vers un autre stade de connaissance empirique plus approfondi susceptible de révéler non pas le système de pilotage de l'OFE, en tant que donnée isolée de son contexte « actoriel » et territorial, mais plutôt son mode de fonctionnement qui renvoie au « jeu foncier » et ses enjeux.

³⁴³ Se nouant entre acteurs antagonistes (compétition, conflictualité).

animés par la volonté d'accéder au foncier public pour réaliser des projets d'investissement ou nourrissent-ils des velléités accaparatrices ? Les situations de monopole dans lesquelles se placent les acteurs publics et les faibles marges de manœuvre des acteurs privés réconfortent ces hypothèses et brouillent les pistes. Ainsi, pour plus d'objectivisme l'approche systémique associée à des visions historicistes et évolutionnistes, permet de donner plus de visibilité en prolongeant les tendances, celles des trajectoires, où il serait possible d'entrevoir les réactivités des uns et des autres et les rétroactions qui se dessinent et révèlent les volontés de rattrapage ou d'anticipation. Le système d'acteurs n'est pas simplement appréhendé dans son structure cloisonnée ou hiérarchique, mais s'entrevoit aussi dans sa dynamique dialectique/dialogique, ce qui permet de révéler les contradictions latentes et les enjeux enfouillés.

La perspective de recherche mise en avant pour déceler les modes de régulation foncière et leur emboîtement privilégie donc une posture « interactionniste » et évolutive, le terrain conduit à une mise à l'épreuve des règles et des institutions et induit des externalités et des réactions en chaîne, qui ne touchent pas seulement liées aux règles et structures, mais aussi aux pratiques foncières. Les africanistes conçoivent la régulation foncière comme étant plus l'œuvre d'interactions d'acteurs hétérogènes, que la résultante de normes établies et stabilisées. J P COLIN (2004) dirait que c'est « *le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation entre une pluralité de normes, de règles et d'interprétations* ». J P COLIN (2004b)

La transition foncière qui caractérise et détermine la tendance générale des dynamiques foncières dans les pays du Sud ne conduit pas, comme l'entend les théories de la modernisation et du droit de propriété en économie, à l'émergence des institutions les plus performantes (règles du marché), mais plutôt à un processus d'empilement des règles et des institutions. Un changement institutionnel ambigu, puisqu'il entretient la persistance des institutions sous différentes formes. Cela soulève de nombreuses interrogations sur les réelles intentions en termes de changement, et surtout sur les enjeux d'une transition pérenne, pas seulement aux philippines (D. CAOUILLE, 2011), mais aussi en Afrique noire et dans la plupart des pays postsocialistes. Dans ces pays, où la modernisation foncière s'annonce difficile, la transition épouse une trajectoire incertaine [344].

La présente thèse entrevoit l'allocation de la ressource foncière comme un système complexe et dynamique composé d'institutionnels allocataires qui contrôlent l'accès aux ressources, et d'acteurs privés qui aspirent y accéder, ces acteurs mus par des logiques et des stratégies, des stratégies et des projets différenciés, interagissent autour de l'enjeu foncier, sur un territoire qui entend allouer ses ressources naturelle et générique pour accéder au développement économique.

³⁴⁴ "Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits, production de normes, politiques publiques" (mai 2006, Montpellier),

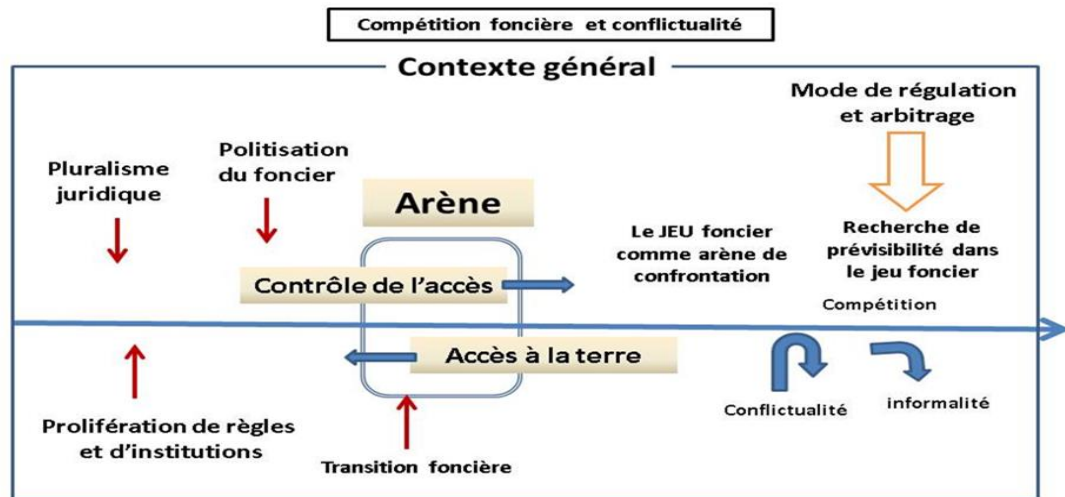


Figure n° 08 – Cadre conceptuel de la démarche méthodologique

2. Les éléments de base de la méthode

2.1. Éléments de cadrage :

Pour appréhender la complexité et l'incertitude des situations foncières dans des contextes déterminés et à des longues durées, l'approche systémique met l'accent sur la pluralité et l'imbrication des sous-systèmes dans un système foncier global, ce qui renvoie à raisonner sur de nombreuses sphères, registres, trajectoires et échelles. Les interactions entre acteurs et institutions se déclinent par un jeu foncier asymétrique dont la récursivité masque mal les enjeux de pouvoirs. Le développement et la transformation des arènes de confrontation et le transfert du conflit de l'institution/organisation vers le territoire ou l'inverse, poussent à entrevoir différentes hypothèses.

Le parcours temporel et spatial du jeu foncier est révélateur d'incertitudes et de dysfonctionnements récurrents, qui des crises, des réformes et des contre-réformes, etc, d'où le besoin d'inscrire cette dynamique complexe et évolutive dans des « trajectoires ». Cette historicisation et contextualisation permet d'avoir une meilleure caractérisation des actions sociales en termes de logiques, de stratégies et de structuration et surtout une appréhension du mode de fonctionnement du système de pilotage ou d'offre foncière.

La trajectoire, quel qu'en soit sa nature [345] [346] a besoin d'être confrontée à la trajectoire du territoire (L. CASANOVA, 2010). Le territoire est loin d'être un simple support neutre et passif, c'est le lieu de mise à l'épreuve et de décantation des expériences, voire même un acteur exprimant des besoins et des aspirations et interagissant avec le centre et les acteurs externes. Ceci renvoie à interroger les processus et degrés de territorialisation des politiques publiques. La formation des boucles de rétroaction traduit soient des incertitudes (Ilya PRIGOGINE, 1996), des résistances, ou

³⁴⁵ Foncière, institutionnelle, ou économique.

³⁴⁶ Traduit des enjeux, des processus et des tendances (lourdes ou faibles).

des innovations et des anticipations (pro-action), selon qu'elles soient négatives ou positives. Enfin, puisqu'il s'agit d'étudier la gestion foncière, la question du pilotage de ce système complexe et dynamique est importante à étudier dans sa capacité de réajustement, de régulation, d'adaptation, d'anticipation et d'innovation. Ces comportements ou ces aptitudes adaptatives traduisent de la performance des politiques publiques foncières.

Pour déconstruire le champ foncier ou plutôt le rapport foncier, considéré comme un « fait social total » [347] (E Le ROY 1995), la démarche méthodologique se confronte à de nombreuses difficultés épistémologique et méthodologique :

La première renvoie à la question du changement qui affecte les actions publiques foncières et dont sont porteurs les acteurs stratégiques, et les mécanismes qui le produisent ou l'entrave. Ceci renvoi à inscrire la démarche dans une posture moins causale se focalisant plus sur les processus et les enjeux que sur les faits et leurs causes.

La deuxième difficulté ; renvoie à la question de l'autonomie du champ social et le degré de liberté offert aux différentes catégories d'acteurs (investisseurs privés, intermédiaires et institutions) présents sur les espaces sociaux et fonciers de se comporter en qualité d'acteurs sur une arène publique en Algérie . Les africanistes [348] qui s'intéressent à la question foncière dans les pays du sud, considèrent que le champ foncier en Afrique noire est plutôt « semi-autonome », alors que l'anthropologue et politiste algérien L. ADDI (2011) considère, que le champ social/politique en Algérie est « non autonome », particulièrement depuis 1992, pour cet anthropologue, la « transition » algérienne est comprise par la crise sociopolitique nonante. Pour P. BOURDIEU (1992a, 1992b) dirait qu'en Algérie, les champs sociaux (politique, économique, foncier) ne sont pas autonomes, et n'obéissent pas à des règles stables. Pourtant à considérer les activités informelles qui se produisent dans différents secteurs et se régularisent, ou ce jeu politique qui continue à se pratiquer entre dialoguistes et éradicateurs (L. D-A HAMADOUCHE et al, 2009), en dépit des irrégularités ou encore cette presse indépendante qui est, plus ou moins, libre depuis 1990, ..., force est de croire que des marges de manœuvres existent et sont bel et bien laissées à l'action sociale en Algérie [349]. Un tel champ social pourrait bien être qualifié de « semi autonome », dans la mesure où les acteurs privés disposent de marges d'incertitudes pour développer des compétences en vue d'améliorer leurs positions ou accéder aux ressources foncières.

La troisième difficulté tient à l'inventaire et à la catégorisation des acteurs stratégiques qui occupent le champ foncier depuis la promulgation de la LOF 1990. La sphère publique apparaît

³⁴⁷ Cité par Le Roy (1995) en faisant référence à Marcel Mauss (1925), qui insiste sur la pluri-dimensionnalité du « fait social » et sur irréductibilité à un ou deux dimensions.

³⁴⁸ Anthropologues français s'intéressant au terrain d'Afrique.

³⁴⁹ Ces marges agissent comme des soupapes de soulagement pour éviter l'explosion sociale

hétérogène et englobe une pluralité d'acteurs, aux intérêts divergents (J. COMBY 1995) [350]. L'Etat et ses démembrements, territorial et sectoriel, dont les fonctions et les logiques d'actions sont différents et évolutifs, subissent un processus d'empilement et de recombinaison récurrent, un processus qui affecte les fonctions et les statuts des structures, s'il enrichit l'action publique, il ne manque pas de complexifier le paysage institutionnel. Deux catégories d'acteurs publics restent difficiles à classer, les acteurs intermédiaires [351] (agence foncière ; 1990, ANIREF, 2007), qui sont le produit de réformes récentes (*agencification*) [352], ainsi que les communes, dont les faibles pouvoirs et compétences en matière de gestion foncière et territoriale en font une catégorie exogène, un pouvoir local constitutif du territoire et faisant face à l'Etat [353] [354]. De même, la sphère privée paraît hétéroclite et englobe des acteurs internes et externes, des producteurs et des importateurs, des privés et les parapublics. La multiplicité et l'hétérogénéité des organisations patronales (FCE, ...), rendent leur rapport, ambigu et évolutif, au pouvoir politique [355].

La pluralité des acteurs, des positions et des intérêts qui entourent l'enjeu foncier, entoure les actions de contrôle et d'appropriation foncière de deux risques majeurs, le premier est lié à l'instrumentation des positions à des fins de prédation et de clientélisation et le second est lié à des appétences accaparatrices. Le rapport entre ces deux catégories d'acteurs peut s'appréhender comme un jeu foncier antagoniste où seraient pertinemment mises à contribution la théorie du choix rationnel et la sociologie des organisations (M. CROZIER et al, 1977).

La conflictualité entretenue qui sous-tend le champ foncier en Algérie, tient-elle à une situation de monopole [356] pérenne qui entretient une allocation discrétionnaire du foncier économique, ou plutôt aux conditions d'élaboration et de révision des règles d'accès, dont l'instabilité et l'empilement brouillent toute visibilité sur les enjeux et opportunités. Ces interrogations renvoient à interroger l'action publique foncière dans ses aspects, pragmatique et politique [357].

La quatrième difficulté tient au choix de la méthode la plus appropriée pour appréhender l'OFE et caractériser le système de pilotage et de régulation qui y préside au niveau du territoire. La méthode la plus réaliste serait d'inscrire une « confrontation » dynamique et territorialisée » de

³⁵⁰ La gestion publique en Algérie est basée sur un système de sectorisation, ce qui entraîne forcément des conflits d'intérêts entre secteurs.

³⁵¹ Les agences nationales et wilaya de promotion et de régulation aux missions d'intermédiation ou de médiation,

³⁵² Dont les fonctions oscillent entre médiation, intermédiation et organisme de mission et dont les rapports à l'Etat sont contractualisés.

³⁵³ En référence à la théorie centre/périphérie qui fait distinction des deux genres de pouvoirs.

³⁵⁴ L'approche marxiste les groupes de pression qui se situent à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil de l'Etat (services, lobbies, élites..)

³⁵⁵ Le FCE sous son président Réda Hamiani n'était pas proche du pouvoir alors qu'après son départ les relations de l'oligarchie au régime politique s'est améliorée, est-ce une question d'hommes, de conjoncture et d'évolution historique d'un système politique ?

³⁵⁶ Une situation supposée être révolue et que des considérations historiques ont rendue prégnante.

³⁵⁷ Un aspect sur lequel insiste Vincent DUBOIS (2001).

l'offre à la demande, ceci renvoie à entrevoir cette interaction dans un contexte globalisant et évolutif afin de pour observer les évolutions et les tendances. Cette posture permet d'évaluer le comportement du système d'acteurs par rapport aux perturbations et de distinguer le structurel du conjoncturel.

2.2. La méthode : une confrontation dynamique et historicisée

Pour caractériser le système de pilotage de l'OFE et son mode de régulation à l'œuvre sur un territoire donné, la méthode privilégiée consiste à entrevoir dans une optique dialectique, la confrontation [358] des logiques et des intérêts catégoriels, exprimés par les structures et les acteurs, et décrypter les processus, les enjeux et les externalités (émergences, bifurcations, ..., etc). S'en tenir aux règles et institutions qui régissent les conditions de contrôle et d'accès au foncier économique, c'est entrevoir une vision unilatérale privilégiant le point de vue des institutionnels. Dans le champ des études foncières, une approche strictement quantitative n'en déduit que des décalages en termes de nature, de surface ou de localisation et ne permet pas d'accéder à une identification empirique des acteurs stratégiques, encore moins des processus et des enjeux fonciers, qui traversent le système d'allocation des ressources et alimentent les interactions en boucle des acteurs fonciers, la conflictualité et l'informalité résulteraient de cette difficulté à entrevoir un changement institutionnel assez adapté pour entrevoir une régulation foncière partagée. D'où le besoin d'historiciser la confrontation et de la territorialiser.

La confrontation de l'offre à la demande foncière révèle, au-delà des logiques institutionnelles [359] et entrepreneuriales [360], les décalages, les crises et la capacité des réformes à stabiliser des dispositifs de régulation assez adaptés à la dynamique de terrain et aux perturbations sous-jacentes. Ainsi, cette confrontation à la double dimension temporelle et territoriale, s'opère un champ foncier (autonome ou semi autonome), et s'inscrit sur différents registres. Des registres qui sont identifiés par l'anthropologie politique comme des « arènes de confrontation » et qui permettent à des acteurs pluriels d'interagir et de délibérer autour des règles de contrôle et d'appropriation fonciers.

La confrontation de l'offre à la demande foncière permet d'évaluer, dans un premier temps, les éventuels décalages [361] et leur nature matérielle et idéelle, avant de décrypter dans un second temps, l'évolution du « jeu foncier » au fil des cycles et des circonstances.

³⁵⁸ Nous avons ici privilégié la logique de confrontation à la logique de partenariat qui renvoie à des théories de coalition ou de régimes urbains qui sont loin de se nouer dans les pays arabes particulièrement entre acteurs institutionnels et économiques aux stratégies antagonistes. Les organisations collectives ne développent pas des stratégies collaboratives

³⁵⁹ Sous-tendues par une rationalité administrative (préservation et valorisation des ressources)

³⁶⁰ Qui renvoient à des impératifs de rationalité économiques et de rentabilité (compétitivité)

³⁶¹ Dont il serait utile d'en révéler la nature et les causes structurelles et conjoncturelles.

Les parties prenantes entrent en interaction, convoquent, réapproprient et arrangent les règles normatives pour accéder ou équilibrer le jeu et induisent tacitement une régulation foncière, qui peut être souvent une « régularisation ».

Ainsi, Le jeu foncier, confrontant en situations isolées, offreurs et demandeurs, est loin d'être « fermé » et intègre les contraintes de son environnement. L'incertitude sous-jacente à la ressource foncière et ses enjeux, nous conduit à assimiler le pilotage de l'offre foncière économique à un système complexe et dynamique qui peut être adaptatif ou non. Les parties prenantes peuvent réagir positivement ou négativement selon les situations, et développer des comportements stratégiques (réactions/pro-actions), ce qui confère au jeu foncier une posture évolutive et incertaine. La posture de système complexe et dynamique (SCD) est identifiée à différentes échelles, il reste à définir ses constituants, son comportement et son mode de fonctionnement. Le système de pilotage est fondamentalement instable (théorie des jeux), reposant sur un jeu « asymétrique », multifactoriel et processuel (jeu extensif), qui peut être restitué à travers la notion de « trajectoire ». La régulation du jeu foncier suppose la mise en place d'un système de pilotage adaptatif, partagé et territorialisé.

La confrontation, entendue comme mise à l'épreuve de l'action publique, permet de tester sa performance et sa souplesse, et surtout sa capacité à inscrire la dynamique économique dans une vision plus large d'intérêt général et de construction du territoire. D'un point de vue pragmatique, l'intérêt d'une démarche dialectique serait de saisir les causes réelles du décalage entre l'offre foncière publique et demande foncière privée. Le qualificatif décalage rappelle les distorsions liées aux phénomènes de pénurie ou de blocage. L'enjeu de la méthode est de déterminer en quoi consiste ce décalage et par quoi se manifeste-t-il et quels sont ses entraînements. Augure-t-il à la rétraction ou une dynamique de résistance dont il s'agit de définir les formes et les outils.

La performance est un indicateur de taille qui renvoie à la capacité d'adaptation et de réadaptation de l'action publique face à des dysfonctionnements quelconques. Le territoire en tant que décantation sociale et géographique est la résultant historique de construction et de confrontations antérieures, que le SCD pourrait intégrer ou ignorer. Ainsi la notion de territoire qui englobe l'espace, les acteurs antagonistes et les ressources à enjeux paraît pertinente pour apprécier la territorialisation des systèmes d'allocation des ressources.

2.3. Approche systémique et contextualisation du jeu foncier

Le recours au concept de SCD renvoie également à toute une panoplie de dérivés conceptuels et méthodologiques, soient les notions de crise, de cycle, et surtout d'évolution. La complexité ouvre des perspectives plus larges en développant un dispositif de recherche plus large et plus pertinent. L. V. BERTALANFFY (1968) définit le système comme un complexe d'éléments

en interaction, ce qui renvoie à la notion de totalité indissociable, « *le tout est plus que la somme des parties* » (L. V. BERTALLANFFY, 1968). « *Un système est complexe en raison de la multiplicité de ses éléments (naturels, techniques, économiques et sociaux) et de leurs interactions, mais aussi de la diversité de ses comportements dynamiques* ».

La théorie systémique est à même d'appréhender les rapports entre acteurs et de restituer les interactions entre les différents composants du système. Ce qui l'intéresse le travail de d'intelligibilité et de déconstruction, c'est les liaisons qui unissent et permettent l'interaction des constituants et de faire système. Sans cette lecture totale et prolongée dans le temps, les processus de centralisation, de dédoublement ou de recentralisation de la gestion foncière, ne seraient pas décelées. D'où l'intérêt de souscrire à une pensée systémique pour une meilleure appréhension des problèmes complexes.

3. Les outils méthodologiques :

3.1. Le système complexe et dynamique, sa trajectoire et sa régulation

Appréhender la réalité comme une totalité complexe et évolutive est un moyen de pénétrer les situations de blocage foncier de l'investissement et d'échec des modèles de développement. Entre investisseurs privés et administration, il n'y a pas à proprement parler de conflit au sens marxiste du terme, mais plutôt des tensions, des distanciations, voire des rapports complexes et aux multiples enjeux. Plutôt que d'adopter la conflictualité comme hypothèse de recherche, on préfère cibler ses déclinaisons en termes de blocages, de décalages, de dysfonctionnements, d'informalité et de régularisation.

Le système complexe et dynamique (SCD) évoque une constellation évolutive dans laquelle, des acteurs pluriels sont inscrits dans des rapports d'interaction autour d'enjeux (pouvoirs, ressources). Ce système est composé d'un ensemble de sous-systèmes qui sont indépendants et imbriqués les uns aux autres. Le comportement de ce système instable face aux perturbations de son environnement décrit une trajectoire incertaine qui a besoin d'être ajusté constamment. La convocation du SCD comme concept méthodologique de SCD, permet de mieux restituer et déconstruire les situations foncières et territoriales, bien réelles, de situer temporellement l'enchaînement des crises, des réformes et des résistances et d'entrevoir les processus et les enjeux qui les transcendent et déterminent.

La complexité intrinsèque renvoie à considérer le jeu foncier au prisme d'une trajectoire foncière, soumise à des crises, à des dysfonctionnements et à des réformes dont les cycles occupent un espace temporel donné. Plus le cycle est long, plus le SCD y apparaît plus au moins stable.

Quel que soit la finalité (compréhensive, prospective ou régulatrice), la déconstruction de la trajectoire foncière se doit de tenir compte du territoire (Fig n° 09), considérée comme une contrainte ambiante ou externe. Au-delà des crises, des réformes, les processus constituent des évolutions et des changements qui induisent des externalités (émergences et bifurcations) et déterminent des tendances, majeures ou mineures, haussières ou baissières, favorables ou défavorables, et qui sont autant de signaux qu'il s'agit d'intercepter et d'interpréter. La trajectoire identifie sur son parcours des processus qui émergent, disparaissent, resurgissent, se transforment, ou se perpétuent pour devenir une tendance générale. Afin de détecter les éléments marquants, non pas en soi, mais du fait de leur incidence possible sur la trajectoire. L. CASANOVA (2010) [362] s'appuie, dans cette posture, sur quatre variables majeures ; pouvoir, foncier, temps, et espace, pour saisir des enjeux de pouvoirs qui sous-tendent les systèmes et leur ajustement et qui ne peuvent faire l'impasse sur les attributs de l'espace et du temps.

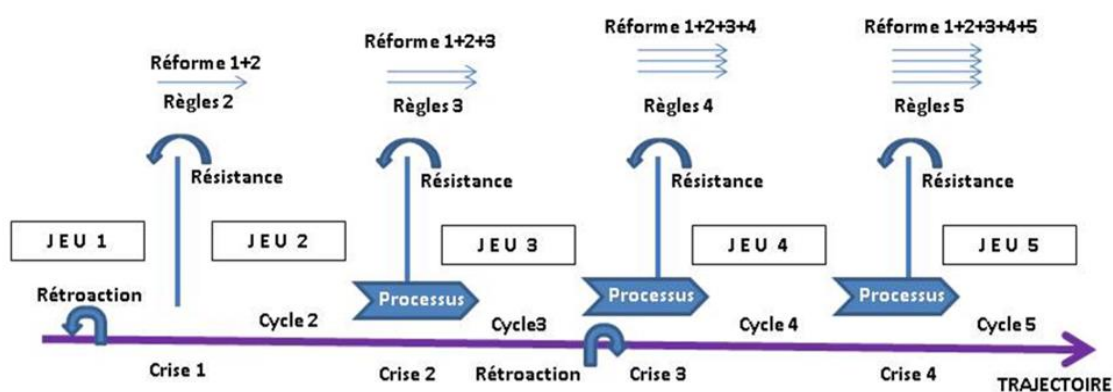


Figure n° 09 – Trajectoire de l'offre foncière sur un Territoire

Le pilotage de l'OFE est assimilé ici à un système complexe et dynamique (SCD) [363], dont le comportement est non linéaire et imprévisible et dont la trajectoire est largement cyclique, toutefois la plupart des variations sont inégalement périodiques, des temporalités nuancées, ce qui permet de les différencier et d'en dégager les attributs [364] caractéristiques. En tant que « construit social », la trajectoire d'un SCD permet de saisir les permanences [365] et les changements [366], observés sur le comportement du système et qui sont la résultante provisoire d'interaction du triptyque (crise,

³⁶² L'analyse de la trajectoire d'un espace dans une finalité régulatrice, lauré CASANOVA (2010).

³⁶³ Comme nous avons souvent affaire dans un territoire à des sous-systèmes emboîtés les uns aux autres. Le système foncier au sein d'un territoire, n'est pas simplement complexe, il est aussi dynamique, c'est-à-dire évolutif, selon une trajectoire qu'il s'agit souvent de construire en prenant appui sur des repères et selon des temporalités caractéristiques.

³⁶⁴ Rythmes d'évolution, tendances, bifurcations, émergences, processus

³⁶⁵ Reproduction, routinisation, soient des invariants.

³⁶⁶ Mutations, subversion, etc.

réforme, résistance). L'intérêt de la démarche est de saisir le comportement spatio-temporel du système de pilotage de l'OFE face à un environnement fondamentalement instable et incertain. La déconstruction prend alors une posture diachronique, et sélective, et ne prend en considération que les événements et les phénomènes marquants susceptibles d'impacter le mode d'allocation des ressources publiques et ses mécanismes. La finalité compréhensive, renvoie à s'interroger sur le fonctionnement du système face aux perturbations et les modes de régulation qu'il met en œuvre pour se stabiliser ou organiser son changement.

3.2. Les groupes stratégiques comme construits empiriques

L'acteur stratégique est méthodique, son action structurée, intègre une stratégie et prend parfois la forme d'un Projet. Toutefois, sa capacité de changement ou de résistance dans un système est assez faible, comparativement à celle d'un « groupe stratégique », à la forme « concrète » ou « virtuelle ». Les groupes d'acteurs relèvent de différentes sphères et sont porteurs d'enjeux différents, si certains visent le contrôle de l'accès aux ressources, d'autres cherchent à s'en approprier pour des objectifs multiples (productifs, spéculatifs,..). Les groupes stratégiques (GS) pourraient se positionner à différentes échelles [367], afficher des intérêts divergents et s'engager dans des jeux asymétriques et répétitifs et combien même les arènes pourraient se chevaucher.

A la différence de la « classe sociale » dont la structure stable et permanente, issue d'un long et profond processus de décantation sociétale, le GS serait volatile, tel un ensemble d'individus regroupé [368] autour d'une position vis-à-vis d'un problème ou d'une cause. Les GS ne sont pas nécessairement des « données de terrain », mais peuvent être aussi des « construits » dégagés empiriquement lors de l'analyse (J-P O DE SARDAN, 2003, 2008). C'est donc une force sociale collective, stable ou non, réelle ou virtuelle, mais dont l'action est stratégique.

O. DE SARDAN (2003), présente le concept « **groupe stratégique** » comme un outil méthodologique, pragmatique et allégé, plus opératoire que celui de « classe sociale » [369], pour lui « *Un groupe stratégique n'est rien d'autre qu'un ensemble d'individus dont on suppose qu'ils partagent une position commune vis à vis d'un problème donné* » L'approche qu'il adopte est très pragmatique et entrevoit les GS comme des acteurs conscients ou non, construits empiriquement par rapport à des problèmes et des enjeux posés. Ainsi la notion de « **groupe stratégique** » (T.

³⁶⁷ Centrale, périphérique et intermédiaire.

³⁶⁸ Un groupe rassemblant des individus aux intérêts a priori proches par rapport à un enjeu donné, sans préjuger de la conscience de cette proximité ou de l'existence ou non d'une organisation collective correspondante

³⁶⁹ qui implique un groupe structuré produit par des mécanismes sociaux lourds et doté d'une permanence dans le temps, quels que soient les problèmes auxquels il est confronté

BIERSCHENK, et Olivier J-P DE SARDAN, 1998) permet d'agrèger des stratégies individuelles pour en faire une catégorie sociale [370].

Les principaux groupes stratégiques qui composent le système de pilotage et de régulation de l'OFE sont l'administration [371], les opérateurs fonciers publics [372], les investisseurs privés [373] et les territoires [374]. Selon les situations et la complexité ambiante, les institutions, organisations et territoires, peuvent être considérés comme des SCD instables, au sein et entre lesquelles desquels, des GS sont en interaction autour d'enjeux de contrôle et d'appropriation des ressources. Peut-on conclure qu'un SCD stable et cohérent est un GS.

3.3. Le jeu foncier : asymétrie et enjeux de pouvoirs

Comparativement aux notions voisines de conflit, de compétition et de pouvoir, la mobilisation de la notion de « jeu foncier » permet d'intégrer les vertus de la dialectique et de l'interaction (J-P CHAUVEAU, 1997) et leurs dimensions historique et dynamique. Les rapports de domination ou de suprématie qui s'établissent entre acteurs, se déclinent par des interactions inégales, on évoque alors d'un « jeu asymétrique ». Cet outil méthodologique, qui fait l'objet de la théorie des jeux, est assez pertinent pour comprendre le fonctionnement d'une économie foncière ou d'un mode de gestion foncière et permet de mettre en relation l'allocataire et le demandeur et d'en saisir les rapports et les externalités, d'en appréhender les dimensions positive et normative.

Le décryptage du jeu foncier, ne se limite pas à l'identification des joueurs et des règles de jeu, mais aussi les lieux où vont se dérouler les interactions. Le jeu peut alors directement par les acteurs concernés, ou par l'intermédiaire de représentants. Le jeu foncier et les règles normatives ne privilégient pas les mêmes modes de régulation et donc des performances nuancées.

Entre investisseurs privés et les pouvoirs publics se nouent des interactions qui prennent différentes formes. Plutôt que de privilégier les conflits comme unique entrée de recherche, comme l'entrevoient les marxistes, ne serait-t-il pas préférable de cibler les blocages, les décalages, les dysfonctionnements, les crises, les résistances, soit l'ensemble des externalités induites par un jeu asymétrique, ce qui conduit à considérer le jeu lui-même comme un SCD ou son moteur.

³⁷⁰ Une élite, un groupe de pression, un lobby, etc.

³⁷¹ L'Etat qui dispose d'un pouvoir foncier occupe une fonction double, d'abord il est un grand propriétaire foncier, puis c'est un régulateur du jeu foncier,

³⁷² Ils assurent la mission de délégation de l'offre foncière au profit de l'Etat à différentes échelles territoriales et auxquels incombe les missions de promotion ou de régulation foncière

³⁷³ Ils sont essentiellement des acteurs privés exprimant une demande foncière domestique et étrangère

³⁷⁴ Ils représentent à la fois l'espace géographique, les communes et la wilaya, ils expriment des besoins socioéconomiques, allouent les ressources et peuvent agir dans des situations très controversées

La situation d'interaction, qui oppose des acteurs stratégiques hétérogènes et aux pouvoirs asymétriques, présente une situation binaire, contradictoire et incertaine, la non linéarité des dynamiques est l'œuvre de boucles de rétroaction, ce qui confère au concept « jeu foncier » tout son poids méthodologique, surtout lorsqu'il s'agit de caractériser et révéler les situations tendues qui sous-tendent les trajectoires foncières et les ajustements qui s'y opèrent.

L'analyse du jeu foncier, permet l'appréhension des processus et des enjeux et des processus et partant d'en déduire les conditions d'énonciation, d'appropriation et de transformation des règles normatives, leur reconfiguration en des règles pratiques ou arrangées permet d'entrevoir une régulation foncière de compromis. Un jeu social ou foncier n'est pas toutefois abstrait, et se déroule souvent dans un contexte particulier qui n'est pas toujours neutre et dont la posture privilégie ou non le jeu.

3.4. Les règles de jeu : élaboration, pluralité, effectivité et appropriation

La règle normative renvoie à interroger le mode de structuration de l'action publique dans sa quête de maîtrise et de régulation du champ foncier. Une règle normative serait-elle toutefois assez pertinente, comparée au projet. Permettre son appropriation et son adaptation, sous forme d'une « règle pratique » en ferait plutôt un outil assez opératoire et efficace. La règle de jeu (foncier, économique, politique) (F. G. BAILEY, 1971), renvoie à un ensemble de théories et de concepts périphériques [375] et à la science juridique en général qui fait l'objet ces derniers temps une évolution spectaculaire en fructifiant les enseignements de l'anthropologie et de la science de la complexité.

Les règles de jeu que manipulent les acteurs ne sont pas toujours les mêmes, les normes ne sont pas unifiées, la définition même des règles est un enjeu, étant non stabilisées et malléables. Les acteurs circulent entre différents registres normatifs en fonction de leurs intérêts et contextes (J-P O DE SARDAN, 2003). Les règles de jeu (J-D. REYNAUD, (1990) posent le problème de leur nature juridique ou technique, de leur élaboration technique et institutionnelle, de leur réflexivité et improvisation, de leur adaptation et inertie, de leur clarté, légitimité et pluralité, de leur mise en œuvre effective, de leur stabilité, emboîtement, contournement, et transformation. Les règles sont édictées pour réguler le jeu foncier, leur finalité peut être l'arbitrage ou le brouillage, la précarisation ou la sécurisation. Elles sont intimement liées au degré d'autonomie du champ foncier.

³⁷⁵ Droit de propriété, régulation.

3.5. Le champ foncier semi-autonome et l'arène de confrontation :

Quelle différence entre une arène de confrontation et un champ social, ces notions renvoient-elles au même sens, ou y a-t-il des nuances. Il est certain qu'un système complexe ne fonctionne pas de la même façon selon, qu'il relève d'un champ social autonome, semi-autonome ou non autonome. Le facteur domination, cher à Bourdieu, est important dans le sens où il pèse lourdement sur le jeu foncier et en détermine la posture.

Les acteurs stratégiques qui interagissent au sein ou avec le système de pilotage et de régulation de l'OFE s'inscrivent certes dans un champ social (P. BOURDIEU, 1992a), soit un champ foncier dont la nature est « semi-autonome », toutefois leur posture d'acteur faible, les inscrit dans un jeu foncier asymétrique et en faveur des institutionnels.

Les arènes de confrontation, notamment publiques, peuvent prendre place au sein d'un cadre organisé, c'est à dire au sein des institutions et organisations, exemple d'un conseil d'administration, d'une assemblée générale,..), ou s'entrevoir directement sur des territoires multi-niveaux, dans ce cas aucune médiation n'est envisagée, ce qui débouche sur des conflictualités et des informalités. L'intérêt d'une arène de confrontation est d'anticiper sur les situations de crise, de privilégier les interactions, et partant de conférer de la légitimité au processus de prise de décision. Plus l'arène est élargie aux forces sociales représentatives, plus les chances de trouver un compromis et un arrangement sont grandes. Ainsi les arènes de confrontation situés au cœur des dispositifs juridico-administratifs relatifs à l'accès au foncier économique font l'objet d'un soin particulier de la part des pouvoirs publics, qui prennent soin soit à neutraliser, ou proportionner/dys-proportionner les représentations, en fonction des degrés de liberté qu'on accorde à la société en termes d'enjeu foncier.

Le champ foncier est par définition conflictuel, étant traversé par de nombreux enjeux, liés à un antagonisme opposant ceux qui contrôlent les ressources et leur accès, à ceux qui veulent y accéder. La confrontation au sein de ces champs pourrait se faire par le biais du marché (offre et demande), ou obéir à des règles normatives, ce qui pose le problème de leur légitimation. Ainsi, les institutions de régulation sont supposées être, selon la théorie des jeux, gouvernées par des mécanismes organisationnels configurées selon le modèle d'arènes de confrontation (conseil d'administration, ..) et non pas se réduire à des interfaces juridiques.

BOURDIEU conçoit le champ comme une configuration de relations objectives entre des positions, et le définit comme « *un système de relations indépendant des populations que définissent*

ces relations » (P. BOURDIEU, 1992a). En parlant de champ foncier économique, on évoque son autonomisation, ses institutions de régulation, ses normes, son marché asymétrique [376].

Pour F-G. BAILEY (1971), l'arène est l'espace social où se déroule un « jeu de pouvoirs », un jeu politique et où se confrontent et s'affrontent des acteurs sociaux, autour de certains enjeux et dont les issues sont incertaines (Ilya PRIGOGINE, 1996). Il s'agit donc d'un lieu concret où se déroule un jeu de pouvoirs, dont l'échelle d'accommodation est plus le local que le central. Les africanistes entrevoient ce concept pour un puissant outil descriptif, à même de décortiquer les projets, les pouvoirs, et les organisations.

A bien des égards, les notions d'arène et de champ sont voisines, mais ne se confondent pas. Le sens que donne Bourdieu au champ se rapproche de celui d'arène dans la mesure où il l'envisage comme un marché où les acteurs, disposant de capitaux ou de stratégies sont en situation de concurrence. Ceux qui occupent les positions empêchent les autres d'y accéder et imposent une hiérarchie. Le champ est donc une entité sociale autonome, disposant de ses structures, de sa hiérarchie de valeurs, de positions et de pratiques qui s'impose à tous. C'est aussi un espace structuré faisant l'objet de jeu et de rapports de forces autour d'enjeux multiples, son échelle d'inscription est le macro. Quant à l'arène, son essence s'apprête à une posture méso et stratégique. En dehors de la question d'échelle, le champ et l'arène renvoient explicitement au jeu social et rapport d'acteurs. Pour sortir des généralités de principe (holiste et individualiste) et des lectures idéologiques (marxistes), O DE SARDAN préfère analyser empiriquement le changement induit par les politiques de développement, en fructifiant le concept d'arène. Il définit la notion d'arène comme le lieu “ *où des groupes stratégiques hétérogènes s'affrontent, mus par des intérêts (matériels ou symboliques) plus ou moins compatibles* ” (Olivier DE SARDAN, 1993).

Même si la différence entre les analyses marxistes de la haute sphère et les analyses africanistes des petites sphères renvoie plus à une question d'échelle que de principe, l'échelle méso est plus opératoire, dans le sens où elle permet de mettre à l'épreuve les politiques publiques et d'appréhender empiriquement les logiques d'action des institutions et des acteurs et leurs réceptacles. Dans la même lignée que DE SARDAN, T. BIRSCHENK (1988) présente l'arène comme un concept dynamique d'interaction entre groupes stratégiques. J-P CHAUVEAU (1997) conçoit l'arène comme une confrontation d'acteurs hétérogènes disposant d'un ensemble de règles et de stratagèmes partagés autour d'enjeux, et l'entrevoit à deux registres : domestique, et villageoise. Ce concept permet aux africanistes de décortiquer les projets de développement et les stratégies compétitives pour l'accès aux ressources fournies par ces projets. Par extension ce

³⁷⁶ Un marché où se confrontent des acteurs, des idéologies et des institutions.

concept permet d'analyser les mécanismes d'offre et d'allocation des ressources foncières par les institutions et les stratégies d'accès déployées par les acteurs privés.

D'essence spatiale, l'usage sociologique, organisationnel et politique, pourrait bien s'étendre aux institutions et organisation et s'entrevoir un mécanisme de régulation. Le parlement, la mairie, le conseil d'administration d'une entreprise ou organisation, ou autre organe de commandement, de surveillance et de contrôle peuvent être considérés comme des arènes, l'essentiel est qu'ils autorisent et favorisent la confrontation à travers une représentation des parties prenantes.. Il ne faudrait toutefois pas confondre arène et scène, un conseil composé exclusivement ou majoritairement d'agents désignés unilatéralement ne peut être considéré comme arène de confrontation, c'est tout simplement une « scène de présentation ou de reproduction », une « chambre d'enregistrement », le processus de décision n'étant pas libre.

Plutôt que de parler de scène, qui pourrait évoquer une comédie, l'on préfère convoquer le concept d'arène dans le sens où le conflit latent est présent dans le jeu foncier à travers des intermédiations. Certaines arènes de confrontations pourraient subir des processus de purification ou de corruption pour devenir de simples scènes ou espaces de manifestation des acteurs fonciers, d'autres gardent leur caractère d'arène pour confronter les forces en présence et assurer une certaine gouvernance et régulation foncières. Il est bien évident qu'une réelle régulation ou gouvernance suppose selon la logique démocratique que ces espaces de dialogue et de stratégies soient composés de forces représentatives et parfois antagonistes pour jouer leur rôle de régulation. Partant de ce point de vue, on dira qu'une institution ne peut s'ériger en acteur stratégique que si son arène de confrontation arrive à réaliser des compromis, c'est-à-dire à jouer son rôle stratégique (autonomie), et cesser d'être une courroie de transmission dans une chaîne hiérarchique (agence). L'arène de confrontation est un concept méthodologique qui permet de révéler l'autonomie des acteurs et du champ social par extension, l'évolutivité des situations, passant de l'arène de confrontation à la scène de figuration et révéler donc certains processus de changement qui affectent les configurations des institutions. L'évolutivité et la complexité des situations révèlent aussi les changements et les résistances aux changements, le degré de domination, de gouvernance, de régulation, ..., etc.

Il est bien évident qu'une réelle régulation ou gouvernance suppose selon la logique démocratique que ces espaces de dialogue et de stratégies soient composés de forces représentatives et parfois antagonistes pour jouer leur rôle de régulation. Partant de ce point de vue, on dira qu'une institution ne peut s'ériger en acteur stratégique que si son arène de confrontation arrive à réaliser des compromis, c'est-à-dire à jouer son rôle stratégique (autonomie), et cesser d'être une courroie de transmission dans une chaîne hiérarchique (agence).

4. La formalisation de la méthode

4.1. Hypothèses méthodologiques

Le pilotage de l'offre foncière économique s'assimile à la maîtrise et la régulation d'un jeu foncier interactif et évolutif, ce qui amène à fonder la démarche sur les hypothèses méthodologiques suivantes :

- Le contrôle de l'accès aux ressources foncières est assuré par une sphère publique hétérogène, traversée souvent de conflictualités internes, renvoyant à des enjeux fonciers, particulièrement en période de crise ou de transition.
- L'accès aux ressources foncières fait l'objet de compétition dans la sphère économique entre acteurs privés, particulièrement dans les pays du sud, renvoyant à la prégnance des logiques spéculatives et accaparatives.
- La réglementation et l'arbitrage de ces conflits et des compétition renvoient à la en place de dispositifs, juridique et institutionnel, susceptibles de sécuriser et de maîtriser le jeu foncier, ce qui est loin d'être évident pour les pays du sud, dont les logiques le pluralisme juridique et la sectorisation une inévitable segmentation de l'offre foncière.
- Prédominance d'un champ social « semi autonome (S. F. MOORE, 1978) dont les frontières, et les règles ne sont fixées.
- Le pilotage de l'OFE se présente comme un SCD, au sein desquelles différentes catégories d'acteurs sont en interaction asymétrique autour du contrôle et de l'accès au foncier économique (J. RIBOT et N.L. PELUSO, 2003), et dont les arènes de confrontation peinent à s'emboîter les unes aux autres. .
- Le jeu foncier est structuré par de nombreuses catégories d'acteurs et d'institutions souvent hétérogènes, et sa posture est répétitive et asymétrique.
- L'empilement des règles et des institutions est le produit d'une transition foncière inachevée et prolongée, qui génère, légitime et reproduit cette démultiplication et peine à la maîtriser.

4.2. La confrontation des actions sur un territoire et leur régulation

Au lieu de s'en tenir aux concepts-théories et aux normes, dont la vérification sur terrain permet de les confirmer ou infirmer, le style de recherche, qui se vent compréhensif, sera orienté vers l'élaboration de « modèles interprétatifs issus du terrain », et s'appuie sur des concepts exploratoires afin de produire des données nouvelles et comparables (J.-P. DE SARDAN (1993, 1995). La stratégie de recherche consiste à confronter des logiques d'acteurs, publics et privés,

inscrits dans différents champs et niveaux. Les différentes parties prenantes sont en situation de conflit, sinon de jeu stratégique, où chaque « groupe stratégique » cherche à satisfaire sa rationalité et à faire triompher ses intérêts et sa propre logique sur les autres.

Le pilotage et la régulation de l'OFE engage un ensemble de « fonctions » sur un territoire dont l'inter-agissement complexifie la situation et assimile celui-ci la situation à un système complexe et dynamique :

- L'action de régulation foncière assignée à l'Etat est contrariée par les objectifs sectoriels multiples liés à la propriété d'un patrimoine foncier appréciable et à un contexte de transition libérale. En tant que « gros propriétaire », l'Etat se doit d'allouer efficacement les ressources foncières, sans pour autant dilapider le patrimoine foncier (régime de concession) ou brader les prix (vente aux enchères), et sans aussi renchérir le foncier et pénaliser l'investissement privé, l'enjeu étant de réguler le marché, sans bloquer le jeu foncier. La première condition à satisfaire pour un Etat régulateur est la démonopolisation/dépolitisation la gestion foncière et aussi la délégation de la gestion du patrimoine foncier à un opérateur foncier public, laisser-faire le marché foncier, n'induit pas toujours l'équilibre.
- L'action d'offre foncière assignée à l'opérateur public, local ou sectoriel, consiste à mobiliser le patrimoine privé de l'Etat en possession des agences, de la wilaya, ou la commune, de l'aménager, et de le mettre à la disposition des investisseurs à des prix convenables. Toutefois le statut de la structure allocataire, son mode de fonctionnement et d'organisation, son comportement par rapport à son environnement,..., soulèvent de nombreuses interrogations liées à son comportement, son autonomie et surtout sa légitimité. A quel niveau devrait-il se positionner territorialement et sectoriellement pour assurer quel type de mission (régulation ou promotion) ?

La demande foncière exprimée par les investisseurs domestique et étranger pour s'approprier le foncier économique et réaliser ses propres projets, pourrait être associée à des intentions déviantes de spéculation foncière, de détournement, de captation des richesses. Ce qui entraîne une mauvaise interception de cette demande par les pouvoirs publics qui ne manquent pas de mettre des balises et des dispositifs bureaucratiques pour filtrer les bonnes intentions et se prémunir du hasard moral. Pour parvenir à leurs fins, les investisseurs peuvent développer des alliances et des stratégies de lobbying ou contourner la réglementation.

- La fonction support assignée au territoire représente à la fois l'espace et l'acteur du jeu foncier, c'est là où se trouvent les ressources foncières, c'est là où s'expriment les demandes foncières et les besoins socioéconomiques de la population et se bâtissent des projets. Cela

pourrait faire du territoire un champ foncier sinon l'accommoder à une arène de confrontation, surtout lorsque les institutions et les organisations cessent de jouer ce rôle.

Ces quatre activités qui constituent le système de pilotage et de régulation de l'OFE, présentent des structures multiformes et sont contrariées par certains enjeux. Elles renvoient à des grandes catégories d'acteurs [377], aux contours flous, et forment ainsi des sous-systèmes qui entrent en interaction et donnent lieu à un jeu foncier, souvent asymétrique et extensif et donc imprévisible. Ceci pose un réel problème à la pratique de régulation. Les règles suffisent-elles à elles-mêmes pour entrevoir une maîtrise et stabilisation du jeu foncier ?

Au plan méthodologique et pour donner une assise scientifique à cette recherche, le système de « pilotage effectif de l'OFE » polarisé autour des pouvoirs publics serait formalisé pour en comprendre la structure et le fonctionnement et étudier les interactions qui le sous-tendent, notamment les rapports de pouvoirs qui prévalent dans un contexte de crise. S'agissant d'une ressource foncière (économique) monopolisée par l'Etat qui en contrôle l'accès et en édicte les règles, le système foncier se caractérise alors par les catégories suivantes (Fig n° 10) :

L'Etat : en tant que propriétaire (Domaine) et régulateur, représentant le pouvoir central (sectoriel),

Les offreurs fonciers : qui peuvent être des propriétaires ou des aménageurs ou les deux en même temps, ils sont généralement de statut public en Algérie,

Les investisseurs privés : domestiques et étrangers,

Le territoire : en tant que réceptacle des actions publiques et pouvoir local, et renfermant les ressources foncières.

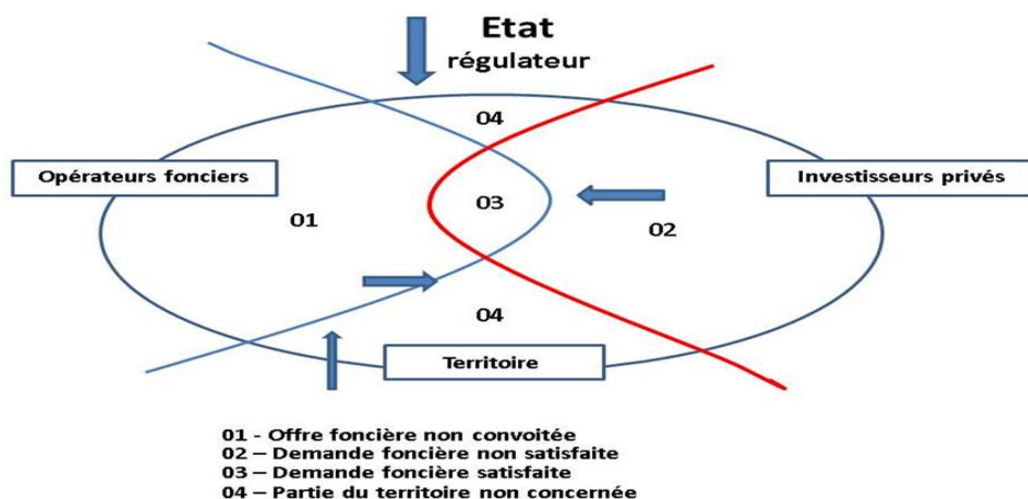


Figure n° 10 – Schématisation de la confrontation de l'offre à la demande

³⁷⁷ On se limite pour les besoins de l'analyse à quatre catégories d'acteurs assez représentative de la situation foncière en Algérie.

Ces quatre composantes du système foncier (Etat, opérateurs publics, acteurs privés et territoire) sont appréhendées comme des sous-systèmes interagissant dans un « système global ». Le système dont il est question ici est le système de pilotage et de régulation de l'OFE.

Ce système est contrarié par une crise sociopolitique intervenue en 1988, et resurgie en 1992, ce qui l'inscrit depuis 1993 dans une transition prolongée qui peine à libéraliser les champs politique, économique et foncier, et le confronte à une mondialisation des échanges qui affecte la nature des choses et le rapport des acteurs, interne et externe.

Les rapports fonciers entre acteurs et institutions s'inscrivent dans deux sens, le premier est d'ordre général et à posture politico-institutionnelle, et oppose le centre (Etat) à la périphérie (investisseurs et territoires), et le second rapport de confrontation paraît direct et oppose l'offre foncière dispensée par les opérateurs fonciers publics à la demande foncière exprimée par les investisseurs privés. Si le premier permet de révéler de nombreux enjeux, particulièrement dans un de champ social semi autonome. L'Etat (propriétaire, régulateur et aménageur), cherche à valoriser son patrimoine au juste prix à travers le régime de la domanialité, la collectivité territoriale (commune) définit la politique d'urbanisme, mais n'a aucun pouvoir direct sur la gestion du foncier.

Le second permet de saisir le rapport Etat à l'économie, ou encore le secteur public au secteur privé. Les opérateurs publics sont délégués par l'Etat (secteurs, wilaya) pour gérer et valoriser le patrimoine foncier privé de l'Etat, de la wilaya et de la commune. Ils sont investis de l'autorité de puissance publique pour assurer la mission de régulation. Les investisseurs privés ont besoin du foncier économique pour concrétiser leurs projets d'investissement et n'ont de choix que de s'adresser aux pouvoirs publics pour accéder à ce bien au bon endroit et au prix préférentiel.

D'autres confrontations mineures sont évoquées pour les besoins de l'analyse, comme par exemple les besoins socioéconomiques exprimées par citoyens ou les collectivités locales et qui sont normalement pris en charge par les instruments d'aménagement et d'urbanisme. Plus généralement l'Etat et l'offreur public sont proches les uns des autres et peuvent être assimilés à une sphère publique ou à un centre qui préside à l'allocation des ressources, même si les fonctions d'actionnaire, de manager et de régulateur sont amalgamées, de même que les territoires et les investisseurs, bien qu'ils soient deux catégories distinctes, l'une publique et l'autre privées, mais leurs positions en amont du processus de décision renvoie à les considérer comme proches les uns des autres et peuvent être assimilés à la périphérie, même si les vocations de collectivité et de profit ne sont pas compatibles.

Il apparaît dès-lors que les limites catégorielles restent floues et se chevauchent suivant les situations et selon que l'on raisonne en termes de centre/périphérie, de public/privé, de national/international. Dans des situations autocratiques où l'Etat domine complètement ou

partiellement le champ social, les pouvoirs publics développent des logiques centralo-centristes et cherchent à s'interposer entre les sous-systèmes constitutifs de la périphérie (communes, entreprises, associations,..) pour mieux contrôler la situation et empêcher toute dérive ou le renforcement du contre-pouvoir.

Le système d'acteurs et les interactions se complexifient lorsque, dans un contexte de mondialisation/libéralisation, des parties exogènes (firmes étrangères, investisseurs) interviennent dans le jeu foncier que ce soit en faveur du centre ou de la périphérie. Les nouveaux acteurs stratégiques peuvent accroître la demande ou l'offre foncières et rendent la concurrence rude pour l'accès au foncier économique, notamment pour les investisseurs domestiques (figure 03). L'intervention des parties prenantes extérieures n'est pas neutre, elle pourrait visait généralement l'accaparement des terres (cas de l'Afrique), ou la réalisation de prélèvements, ou apporter une légitimité à une des parties nationales en jeu, ce qui ne manque de pas de susciter des résistances ou des facilitations de l'une ou de l'autre partie du jeu selon les conjonctures et les rapports de force. Ces résistances se traduisent par des effets de lobbying exercés au sein des institutions et des organisations en charge de l'allocation des ressources.

Les objectifs recherchés à travers cette confrontation dyadique qui touche aux aspects normatifs, physiques et cognitifs est de vérifier s'il y a véritablement une rareté ou une pénurie foncière et d'expliquer les causes du décalage constaté entre offre et demande et d'identifier leur véritable nature (pragmatique ou politique). Il s'agit de vérifier si l'offre foncière mise en place par les pouvoirs publics à travers les différents dispositifs juridico-administratifs est assez conséquente et pertinente pour satisfaire la demande des investisseurs au plan pratique et idéal et qu'elle ne s'inscrit pas dans des visées d'instrumentation et de clientélisation.

Il s'agit de vérifier, dans la suite logique de l'action, si les pouvoirs publics réajustent leur offre foncière économique (quantité et qualité) pour satisfaire la demande des investisseurs ou s'ils affichent une rigidité bureaucratique au risque de bloquer le processus allocataires et induire des situations de crise. Cela renvoie à interroger la dynamique du système de pilotage et de régulation de l'offre foncière économique par rapport à ses acteurs, ses démarches, ses instruments et ses finalités. Une dynamique qu'on peut mesurer convenablement, surtout dans le champ foncier, et particulièrement au niveau des nœuds du système, qui ne sont d'autres que ces arènes publiques (Fig n°11).

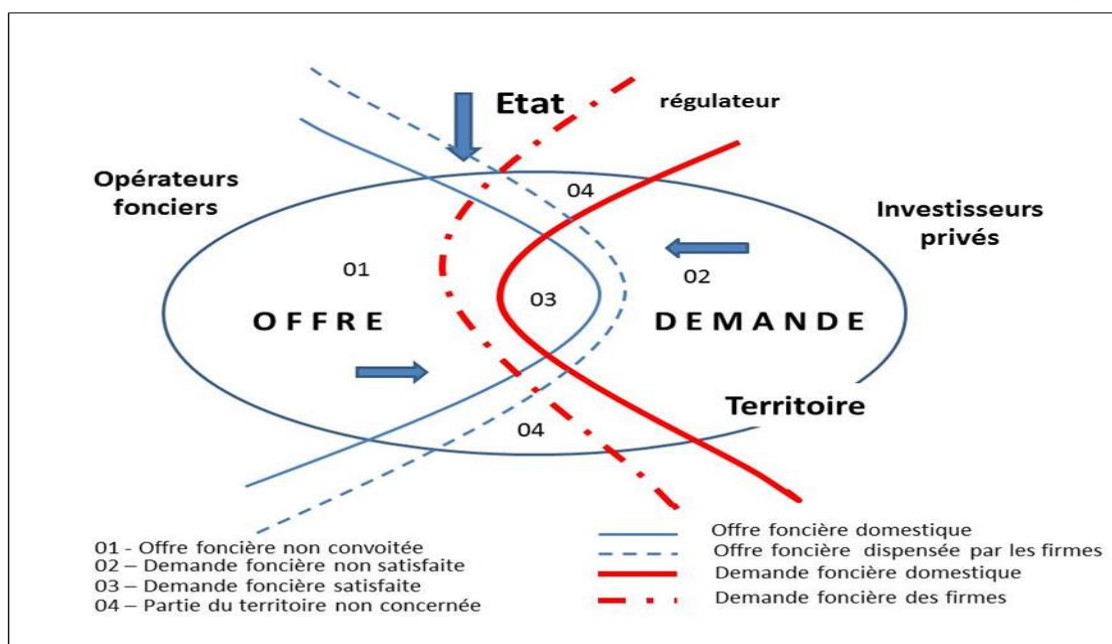
4.3. Le jeu foncier répétitif :

Le jeu foncier répétitif décrit des situations récursives, selon des cycles particuliers, qu'il s'agit d'identifier. S'agissant d'une confrontation offre/demande foncières s'opérant dans le temps et

l'espace et de façon continue et récurrente, on est bien en présence d'un jeu foncier où les interactions n'opposent pas uniquement à l'horizontale, les offreurs et les demandeurs, mais également le centre (Etat) à la périphérie (territoire), sur le plan vertical.

Le territoire en tant que SCD est constitué de sous-systèmes qui interagissent, et l'enjeu réside dans le mode de pilotage et de régulation des ressources, qui doit d'empêcher son évolution vers le chaos. Le SCD décrit à travers le temps et l'espace une trajectoire particulière, parmi les possibles s'il n'est pas bien piloté ou régulé. La trajectoire représente en quelque sorte non pas le « graphe » d'une fonction mathématique, mais plutôt le comportement d'un phénomène complexe, soit un SCD qui est imprévisible et imprédictible, son mode de fonctionnement n'obéit pas à des règles préétablies, mais apparaît comme la résultante des inter-agissements, des résistances, et de boucles de rétroactions, soit d'un jeu répétitif, opposant des réformes (changement) à des résistances et qui peut conduire, au triomphe d'une logique ou à une crise cyclique qui peut évoluer fatalement au chaos. Sur la trajectoire foncière d'un territoire, il est possible d'identifier sur l'échelle du temps des bornes qui représentent des moments de crise, de résistance et le point de départ des réformes. Ces jalons délimitent des cycles conjoncturels, chaque cycle commence par des réformes et s'achève par une crise et secrète en son sein une résistance au changement, voire de renversement. Ce qui confère au jeu foncier une posture répétitive, combien même non linéaire, au vu des boucles de rétroaction positives ou négatives qui freinent ou accélèrent son parcours. Ce jeu tumultueux induit au-delà des bornes temporelles des processus et des tendances d'évolution et donne lieu à des phénomènes de bifurcation ou d'émergence.

Figure n° 11 - Extension du champ foncier de arène de confrontation



La thèse conçoit que chaque cycle d'évolution du jeu foncier commence par une réforme et s'achève par une crise, ce qui permet d'identifier des pratiques foncières et éventuellement un mode de pilotage et de régulation foncière. C'est la confrontation de ces paramètres sur le long terme qui permet de caractériser le système en question et de comprendre les processus, les tendances et les enjeux qui sous-tendent la trajectoire foncière du territoire. Il s'agira de savoir en particulier si les pratiques stratégiques des acteurs induisent du changement dans le système et si de dernier manifeste de la résilience et arrive à se reproduire à long terme, et sous quelles formes et par quelles démarches ? Le **territoire** est traversé de différentes trajectoires qui peuvent s'ignorer, se chevaucher ou se mutualiser grâce à un effort d'ajustement. Ce travail d'adaptation et de corrélation des trajectoires constitue l'activité même des différents modes de régulation. L'énoncé des règles normatives dans le cadre de réformes foncières et dans un contexte de transition, de pluralité, d'instabilité des institutions induit une régulation dyadique, voire hybride qu'il s'agit de décortiquer. Quelle est sa nature (normative, politique ou pratique), et quel processus de légitimation (gouvernance) met-elle en avant ?

4.4. L'ajustement de la trajectoire foncière du territoire Annabi

Pour assurer le bon fonctionnement du système/marché foncier, les pouvoirs publics sont censés mettre en place des règles normatives et des politiques publiques susceptibles d'assurer une régulation foncière dont le mode reste à déterminer. Cette régulation vise l'ajustement de la trajectoire foncière et se résume-t-elle à « *la production et de la stabilisation de règles à travers des ajustements, des négociations, et des conflits* » (S. HUARD, 2014). La régulation de l'accès au foncier pourrait prendre différentes formes, partant de la médiation/intermédiation (politique, économique et sociale), à la production et mise en œuvre des règles normatives ainsi que leur stabilisation et unification, et arrivant à une interaction dynamique entre celles-ci et les pratiques des acteurs (P L DELVILLE, 2011, PL DELVILLE & all, 2005).

Pour rendre compte de la diversité des situations de régulation en Afrique, P L LAVIGNE (2011) mobilise le concept de « dispositif local de régulation foncière » [378] par lequel il étudie les conditions d'émergence et de transformation de la régulation foncière et déconstruit le système d'acteurs engagé dans le processus de prise de décision relatif au foncier, abstraction faite du statut des acteurs (public, privé, formel/informel), son attention se focalise sur les processus et les enjeux qui sous-tendent les politiques foncières publiques. Cette conception large du dispositif permet ainsi

³⁷⁸ Concept entendu comme « l'ensemble des acteurs, publics ou privés, individuels ou collectifs, qui jouent un rôle effectif dans des décisions touchant au foncier (affectation ou validation de droits, enregistrement, arbitrage, etc), sans présager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétitions ou de synergies ».

d'intégrer les différents enjeux fonciers portés par les acteurs catégoriels dans les études empiriques, et de rendre compte ainsi de la complexité de la réalité foncière.

De même, J P COLIN (2004b), conçoit la régulation foncière comme « *le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation entre une pluralité de normes, de règles et d'interprétations* », sa démarche anthropologique privilégie une conception holiste, dans le sens où les acteurs se déterminent par leur insertion "multiplexe" dans les réseaux sociaux [379]. Ainsi, il apparaît que sur le plan théorique, deux conceptions distinctes de la régulation foncière; la première est d'essence économique et déductive, et privilégie une régulation par le marché, soient par la confrontation de l'offre à la demande, et focalise son attention sur la sécurisation foncière (droit de propriété), sa finalité est d'assurer une coordination efficace entre les acteurs, le seconde est anthropologique, « *holiste* » et inductive, sa démarche se focalise sur la nature ambiguë et aléatoire des arbitrages politiques au sein des différentes arènes de confrontation locales ». (J P COLIN 2004b). Actuellement, la tendance est à la conciliation des deux conceptions, ce qui situe la régulation à l'interface de l'acteur et de l'institution. La mise en place d'un système de régulation suppose d'abord l'autonomie et l'indépendance du dispositif de régulation vis-à-vis de son environnement [380], la recherche de crédibilité en parant à d'éventuels risques de capture, d'entente, et de partialité,..., etc. Ceci, signifie-t-il pour autant l'indépendance de l'agence vis-à-vis du pouvoir politique. Il est également question de positionnement (centralisé/décentralisé) et d'échelle d'intervention ; locale, ou nationale, ou les deux à la fois. La vocation de la régulation selon qu'elle soit territoriale (généraliste) ou sectorielle, ou encore les deux à la fois renvoie à la question du rattachement. Il ne s'agit pas de penser à la nature de la régulation, c'est à dire en termes de relations de pouvoirs, mais de songer plutôt à ses enjeux organisationnels, comment doit-on organiser concrètement la régulation foncière et selon quel critère pour atteindre quels niveaux d'efficacité et de performance ? Il est évident que le critère de toute politique publique reste la performance et l'équité.

4.5. L'importance des études empiriques

Les études empiriques sont à même de permettre de comprendre comment les pouvoirs publics stabilisent-ils dans le temps les dispositifs d'accès et de régulation foncière dans un contexte de transition politique et économique, où prévalent souvent des situations d'empilement des règles et des institutions ainsi qu'une politisation des enjeux fonciers. Les formes de régulation foncière qui se mettent en place au fil du temps cherchent, selon les conjonctures, à clarifier ou à brouiller

³⁷⁹ Gluckman (1955), Comaroff et Roberts 1981 (cités par J P COLIN).

³⁸⁰ Aménageurs, investisseurs, pouvoir politique central et local,..., etc.

les règles de jeu foncier et encore à sécuriser ou précariser l'accès au foncier économique. Ceci les inscrits dans une hybridité évolutive oscillant entre le local et le central, les arrangements institutionnels et le marché. L'observation des confrontations de logiques d'actions hétérogènes [381] portés par des « groupes stratégiques », parfois aux intérêts antagonistes renvoie à identifier et décrire de façon empirique les formes de régulation qui s'opèrent au sein des arènes de confrontation, les normes convoquées, et les comportements stratégiques des acteurs (Y. LE MEUR 2002, BAILEY 1971). La trajectoire du système de pilotage interroge les pratiques des acteurs au travers de certaines expériences susceptibles le système de pilotage, et son mode de régulation. Dès lors les études empiriques, en dépit de leur individualité, permettent de mieux comprendre le comportement des SCD dans le temps et l'espace et de les réguler.

Conclusion

C'est à l'aune des récentes évolutions théoriques, combien même riches et contradictoires, qu'il serait possible aujourd'hui de mobiliser des outils conceptuels et méthodologies assez pertinents et réalistes pour conceptualiser et formaliser une méthode hétérodoxe et hybride, voire expérimentale, permettant la confrontation des différentes logiques d'action (institutions et acteurs), sur des registres multiples (territoires, institutions, ..) et imbriqués, et la restitution de la réalité complexe et évolutive dans laquelle évolue un jeu foncier asymétrique, autour d'enjeux multiples.

L'identification des différentes catégories d'acteurs, qu'ils soient des individus ou des groupes stratégiques, en considérant leurs rationalités plurielles, leurs logiques d'action et leurs stratégies, permet de comprendre le fonctionnement du système foncier et de déceler les modes de régulation qui s'y opère. La gestion publique du foncier économique s'assimile, au-delà du mécanisme organisationnel qui le sous-tend, au pilotage d'un système complexe et dynamique dont le comportement au fil des aléas et des turbulences décrit une trajectoire parmi les possibles qu'il est question de déconstruire et d'identifier ses différents attributs en mobilisant des outils méthodologiques appropriés. La confrontation, plurielle, historicisée, dynamique et territorialisée, constitue une méthode, ses outils construits empiriquement lui procurent beaucoup de réalisme, mais éprouve des limites liées à l'absence d'outils d'observation inscrits dans le long terme, et susceptibles de permettre une observation du comportement des SCD et leur réaction récursive aux sollicitations et perturbations. Les observatoires sont des aujourd'hui des outils méthodologiques qui permettent de déceler des tendances et d'entrevoir un minimum de prédictibilité et de régulation des SCD.

³⁸¹ visant à gagner, maintenir et contrôler l'accès aux ressources et ses lieux entre les acteurs)

Conclusion de la première partie

Contrairement aux sciences, juridique et économique [382], l'anthropologie sociale contemporaine entrevoit le foncier comme un « fait social total », inscrit dans une approche multi-référentielle (E. LE BRIS et al , 1991). La posture sociologisée et historicisée, mise en avant par l'anthropologie, notamment politique, permet de se préoccuper de la question du « changement social », et des enjeux de pouvoirs, et de s'inscrire de facto dans une approche plurielle, matérialiste, symbolique, individuelle et collective, (J-P. O DE SARDAN, 2007). L'éclectisme théorique qui en résulte, signe des temps contemporains, serait-il révélateur de cette grande transition (P VELTZ, 1996) que traverse aujourd'hui le monde, sur différents plans.

La complexité/systémique introduit une épistémologie pragmatique de la réalité foncière et permet de revisiter certains concepts liés au champ foncier en s'affranchissant des cloisonnements et des barrières, sémantique, normative et disciplinaire, et pourquoi pas entrevoir des parallèles entre les possibles. Les questions de contrôle, d'appropriation, d'autonomie et de changement sont au centre d'un processus d'intelligibilité qui se veut historicisé et évolutif.

L'approche compréhensive/constructiviste assimile les paradigmes (foncier, acteur, territoire, action) à des « construits sociaux », dont l'appréhension au prisme de la complexité permet de les augmenter, et partant de formaliser de véritables outils conceptuels et méthodologiques, conjuguant les dimensions, matériel et l'idéal, historique et évolutive, et renvoyant de plus en plus à des « situations complexes et dynamiques » (J-L LE MOIGNE 1990, 1995).

Les entrées extensives des notions d'acteur rationnel/stratégiques, de territoire, d'action, publique ou collective, ..., permettent de déconstruire le « jeu foncier » [383], d'en considérer les postures asymétrique et répétitive, de le contextualiser, de déceler les processus et les enjeux enfouillés qui sous-tendent les dynamiques foncières et d'interpréter au-delà les modes de régulation (normative, marchande, ou pratique), qui se mettent en place, et s'emboitent ou non. La régulation des SCD interroge la capacité normative et cognitive de l'action publique foncière, ainsi que ses aptitudes managériales (relationnelle, leadershipique, réactive, proactive), face aux aléas et turbulences externes.

³⁸² Les sciences juridiques et économiques entrevoient l'objet foncier au prisme pragmatique et idéologique, ce qui donne une large place au droit de propriété, à l'individualisation et à l'allocation marchande des ressources (valeurs d'échange), par rapport aux mécanismes, processus, et interactions sociales, laissant échapper la question des enjeux.

³⁸³ qui place les différentes catégories d'acteurs (individuel, collectif, Etat, territoire) dans différentes situations de confrontation dynamique.

L'étude des extensions sémantiques des concepts et leurs limites, débouche sur la mise en concordance orbitale de quatre concepts clés ; foncier, acteur, action, et territoire, de tracer des parallèles et des croisements entre leurs extensions et externalités. Cette perspective toute *ingénieurale*, permet chemin faisant, d'entrevoir des liaisons paradigmatiques et de jeter des passerelles, sémantique et conceptuelle, pour assurer des « *reliances* », sur différents registres.

Le foncier renvoie à un ensemble de relations directes ou indirectes, qui sont de nature sociale, économique, culturelle, symbolique, politique et institutionnelle. Le foncier renvoie à la terre en tant que support des relations sociales, verticale et transversale, gouvernées par des règles et des projets.

De nombreuses théories se sont développées aux confins de différents champs disciplinaires, afin d'explicitier les interactions sociales autour des ressources et de révéler les enjeux de pouvoirs [384]. Les théoriciens sont départagés en civilistes et commun-lowx, en libéraux et marxistes, en holistes-institutionnalistes et individualistes, etc. L'appréhension de la réalité sociale se faisait jusqu'ici au prisme d'un positiviste/holiste réfutant le changement et mettant en exergue le poids des structures et ne laissant aucune marge de manœuvre à l'action sociale. La sociologie des organisations (M CROZIER, FREIBERG 1977) paraît plus optimiste et relativise la prééminence des règles et donnent à l'acteur stratégique des « marges de manœuvre » pour exploiter les « zones d'incertitudes » pour améliorer ses positions et produire une transformation progressive du système qui le constitue. Les constructivistes tentent de s'inscrire dans un holisme non déterministe et fructifient les dimensions spatiale et temporelle des SCD, considérés fondamentalement comme déséquilibres, contradictoires et sous-tendus par des conflictualités et des compétitions.

La formalisation d'une méthode hybride pour appréhender la question foncière renvoie à adopter un style et stratégie de recherche qui permettent de restituer la dynamique de confrontation dynamique des acteurs et structures sur différents registres et renvoient à s'interroger sur l'adaptation du modèle à la réalité du terrain et à se poser les bonnes questions pour bien nuancer les situations. Les rapports fonciers qui se nouent entre les différentes parties prenantes doivent être identifiés, selon qu'ils se croisent ou se distancient. Autant d'interrogations qui cherchent à éviter de faire du modèle, un patron de couture (Fig n°12). La validité empirique de ce dispositif opératoire de recherche renvoie aussi à se poser certaines questions pertinentes à la lumière des acquis théoriques. La confrontation est source d'une régulation marchande [385], fordiste, ou normatives, les acteurs et les structures sont-ils assez autonomes et stratégiques, L'Etat et les territoires déterminent-ils les interactions d'acteurs ? (Fig n°13).

³⁸⁴ les relations de pouvoirs, les volontés de domination, d'asservissement, de clientélisation

³⁸⁵ Où c'est le marché qui la régulation.

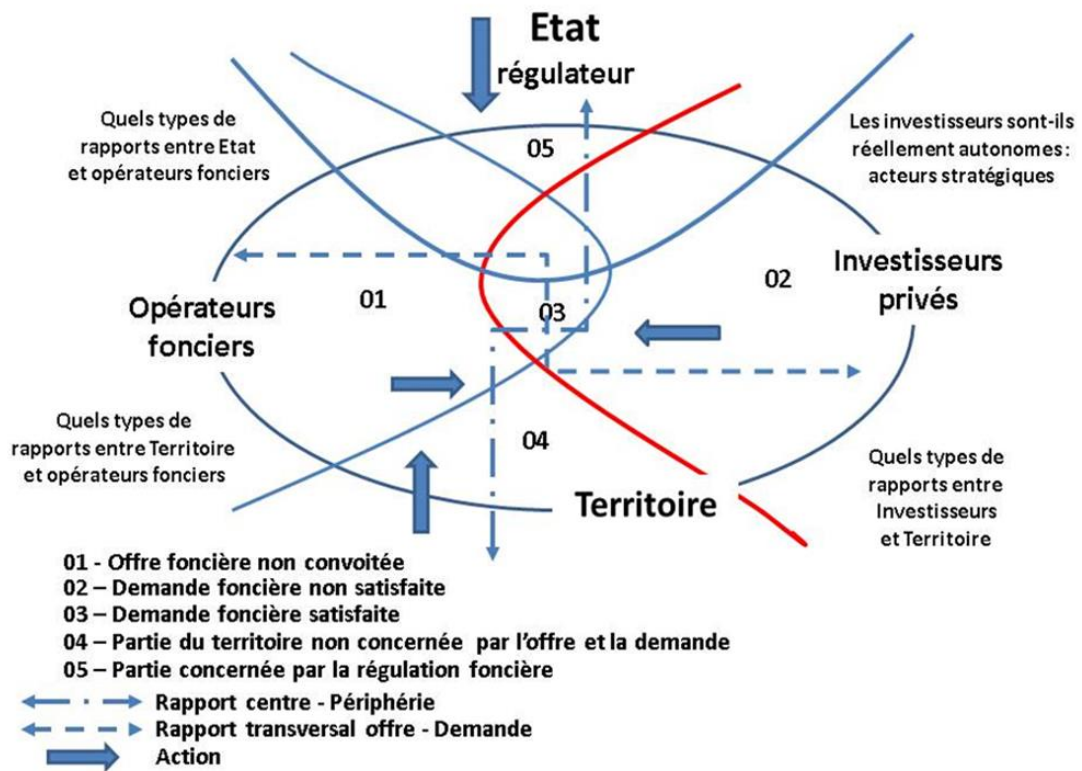


Figure n° 12 – Rapports croisés entre parties prenantes

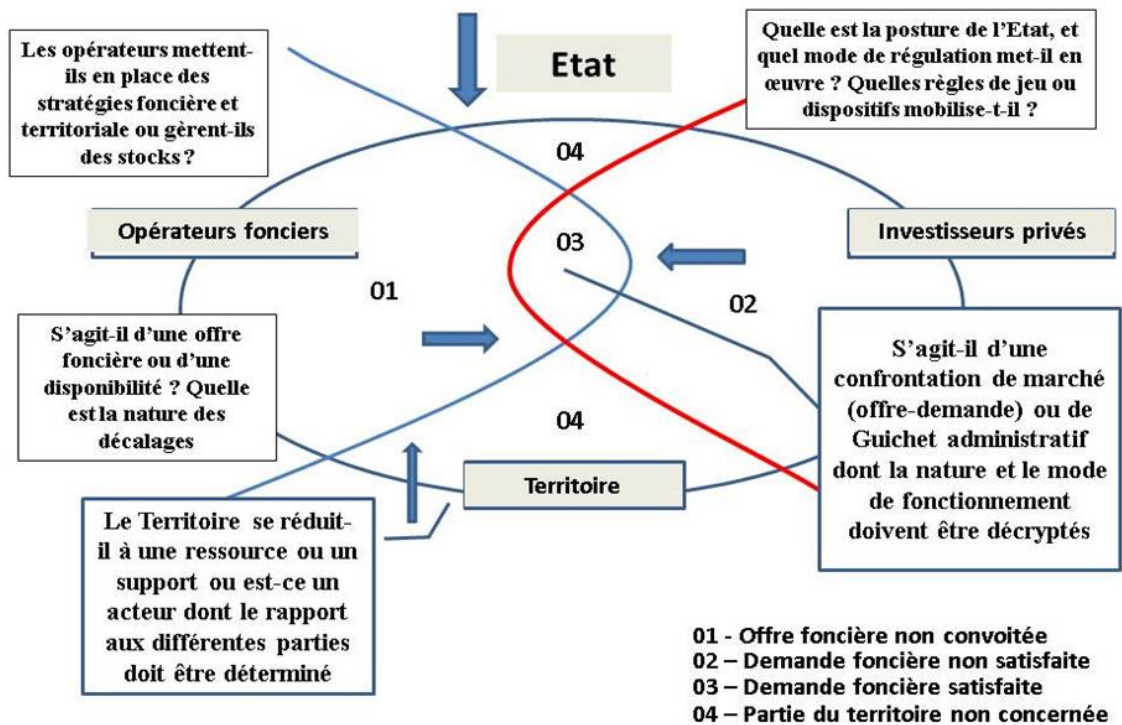


Figure n° 13 – Une modélisation et des interrogations

DEUXIEME PARTIE

**L'offre foncière économique au niveau
du territoire Annabi :**
« Prédominance d'une logique parcimonieuse »

Introduction de la deuxième partie

Cette deuxième partie de la thèse aborde, de façon rétrospective, l'offre foncière économique (OFE) dispensée au niveau du territoire Annabi, depuis l'avènement de la Loi d'orientation foncière (90-25) [386] à ce jour. L'approche adoptée conjugue les dimensions, normative, institutionnelle, catégorielle et territoriale [387]. Son objet est d'identifier les disponibilités foncières, leur déploiement géographique, leur mise en produit, ainsi que les logiques publiques qui sous-tendent leur allocation aux des investisseurs privés.

Cette partie sera structurée en trois chapitres : le premier aborde les dimensions normative et institutionnelle, et tente de décrypter le processus de libéralisation foncière, enclenché par la constitution de février 1989, et ses déclinaisons en termes d'émergence de nouvelles règles normatives et institutions. Le second chapitre vient aborder l'assise territoriale du jeu foncier et déconstruire la trajectoire du territoire [388] Annabi, en décortiquant ses différents attributs [389]. L'objectif étant d'analyser les conditions de contrôle de l'espace, mais aussi de déploiement et d'appropriation/réappropriation des ressources foncières [390] et génériques. Le Troisième chapitre, vient une rétrospective l'OFE dispensée au niveau du territoire Annabi, en saisissant sa posture (normative et effective), son inscription (spatiale et temporelle), sa logique (parcimonieuse ou stratégique) et surtout les conditions d'accès.

Ces différents attributs permettent de déterminer la pertinence d'une offre foncière économique (OFE) et de vérifier son adaptation à la dynamique de terrain, et particulièrement à la demande foncière exprimée par les investisseurs privés, auprès des différentes interfaces juridiques.

³⁸⁶ Loi d'orientation foncière (LOF) 90-25 du 18 Novembre 1990.

³⁸⁷ Recherche à inventorier les règles et les institutions, et à définir les statuts et les rationalités.

³⁸⁸ Le territoire est un vecteur, de plus en plus déterminant dans les études foncières, en l'occurrence celui-ci est souvent évacué au profit d'une approche thématique qui fait abstraction des enjeux.

³⁸⁹ Ce sont ses frontières, ses ressources (naturelles et génériques), ses acteurs (institutionnels et privés).

³⁹⁰ Celles-ci constituent la toile de fond et l'enjeu des stratégies d'acteurs.

Chapitre Quatrième

La Libéralisation économique en Algérie et prégnance d'une transition foncière prolongée « *Processus de démultiplication des règles des institutions* »

Introduction :

La libéralisation foncière [391] qui affecte l'Algérie postsocialiste en 1989 chamboule son système foncier et remet en cause les modes de contrôle et d'appropriation des ressources foncières. La terre en tant qu'enjeu social [392], neutralisée et collectivisée jusqu'ici, acquiert une valeur d'échange sur un marché embryonnaire. Le processus de codification enclenché pour renouveler et harmoniser la législation, tente de prendre en charge les nouveaux enjeux [393], sa posture tumultueuse, les résistances (interne et externe) qu'il subit, génèrent de l'incertitude, et confèrent au corpus juridique une posture inachevée. Si la Loi Domaniale (L.90-30) ne rencontre pas de grandes controverses, la Loi d'orientation foncière (LOF 90-25) bute à des difficultés [394] que la « transition » peine à surmonter, et serait combien même devenue plus une finalité qu'un moyen pour entrevoir un changement progressif et collectivement partagé.

L'objet de ce quatrième chapitre consiste à déconstruire le corpus juridique et institutionnel régissant le foncier économique [395] en Algérie, au prisme d'une approche juridico-compréhensive, visant le décryptage du processus de codification et des enjeux qui sous-tendent sa trajectoire.

L'objectif étant d'identifier les nouveaux régimes, foncier et domanial [396], institués dans un cadre de libéralisation [397], et d'en déduire par là-même, les différents modes de contrôle et d'appropriation du foncier économique. Soient les pouvoirs et les droits alloués aux personnes pour accomplir les missions d'arbitrage et de régulation, ou accéder et jouir du bien foncier.

³⁹¹ Cette vague touche la plupart des pays du sud, affiliés jadis aux thèses socialistes.

³⁹² Considéré jusqu'ici comme un produit collectif et neutre

³⁹³ Liés à une décentralisation, individuation et marchandisation de la gestion foncière

³⁹⁴ Administration jacobine, législation des RFC, etc

³⁹⁵ Notamment celles liées aux conditions d'accès d'appropriation du patrimoine privé de l'Etat

³⁹⁶ La logique d'évolution renvoie à interroger le droit de propriété et les conditions de gestion du foncier public

³⁹⁷ Ces deux attributs fondamentaux évoluent-ils selon une posture cohérente et unificatrice ou plutôt démultiplicatrice des règles et des institutions.

1. La libéralisation foncière et développement des pays postsocialistes

1.1. Emergence de la question foncière contemporaine

Dans leur quête de sécurisation foncière et d'efficacité économique, les idéologies libérales généralisent la privatisation des ressources (naturelle et foncière), et ventent auprès des pays postsocialistes le régime de la propriété individuelle. Le foncier devient alors l'enjeu des rapports sociaux, dont le mode de régulation interroge les capacités normative et cognitive du système politique, et surtout l'historicité de l'Etat à opérer l'arbitrage des conflits et des compétitions. Les transformations rapides paraissent contradictoires et suscitent des interrogations, l'émergence de politiques foncières floues et hybrides dont les règles et institutions sont souvent bricolées et arrangées de façon réursive, pour s'accommoder à des situations inédites. S'agit-il vraisemblablement d'une hésitation latente des idéologies postsocialistes ou d'un phénomène de résistance institutionnelle au changement. On est en tout cas en face de péripéties d'un accouchement difficile entrepris par des Etats, foncièrement autocratiques et néo-patrimoniaux. B. CONTE (2010) est de ceux qui soutiennent l'existence d'une l'intelligentsia postindépendance alliée aux thèses coloniales et socialistes et qui serait peu favorable à la modernité et à l'individuation marchande des ressources dans les pays du sud. Ce qui confère au processus de changement une posture contradictoire et incertaine.

Dans les pays du sud, les récentes politiques publiques annoncent un nouveau modèle de développement, basé sur la dé-collectivisation économique et foncière et l'allocation du foncier public pour la promotion de l'investissement privé, selon des démarches et des procédures qui reproduisent les mêmes logiques de domination, de centrisme et de redistribution clientéliste.

A l'aune de la libéralisation, la question foncière est au centre de dynamiques sociales, concurrentielles et conflictuelles, opposant sur différentes sphères, des acteurs pluriels et hétérogènes. La dé-collectivisation entrevue dans les pays postsocialistes, débouche rapidement vers une transition incertaine qui aboutit souvent à l'impasse (J-P. COLIN, 2005). Ses protagonistes entament souvent des réformes accélérées, comme pour faire plaire aux institutions internationales et pouvoir ainsi bénéficier du soutien politique, aides, et des prêts, tout en veillant à préserver les intérêts enracinés du système politique dont la légitimité interne et la cohérence des parties constitutives ne pourrait toutefois se maintenir sans une large redistribution de rentes substantielles à ses fractions (B. CONTE, 2010). En période de « vaches maigres », où les commandes publiques et les crédits se font rares, le capital foncier y apparaît comme la seule arme de lance des régimes politiques pour fidéliser ses alliés. La clientélisation y apparaît alors comme le mode approprié de fonctionnement et de légitimation de certains systèmes politiques.

Ainsi, dans les pays du sud, la question foncière liée au « développement » conserve toute son actualité et y revêt une importance capitale pour les politiques publiques, notamment en contexte d'ouverture et de marchandisation. Le champ foncier prend une tournure conflictuelle, confrontant de façon directe ou interposée, non pas seulement les forces du marché, mais aussi la bourgeoisie bureaucratique [398] à la bourgeoisie d'affaire [399]. Si la libéralisation dérange les conservateurs de la haute sphère et suscite leur inertie, elle leur ouvre aussi l'appétit en termes de prédation. L'avantage comparatif qu'ils détiennent en termes d'énonciation discrétionnaire des règles d'accès au foncier économique politique, dans un cadre de dépolitisation du champ social, leur permet d'entrevoir une instrumentation des dispositifs de régulation [400] à des fins de redistribution, d'accaparement et de clientélisation.

Chaque pays, voire chaque territoire, dispose de sa propre trajectoire foncière, exprimant son historicité. Plus que les corpus juridiques, les études empiriques [401] sont à même de permettre une restitution et une déconstruction de la complexité évolutive des situations foncières et une révélation des enjeux enfouillés [402]. La tenure foncière se pose aussi de façon différenciée selon la vocation des espaces, littoraux (tourisme), productifs (agriculture, industrie), centraux (commerce), urbains (densification, mutabilité). Les fonciers à enjeux subissent les plus grandes pressions et font l'objet, à ce titre d'intérêt de la législature qui tend à préserver et produire en même temps les ressources. Ceci confère à la question foncière un caractère multidimensionnel et multifactoriel.

1.2. La longue transition des pays du sud vers le capitalisme foncier

A partir de 1990, de nombreux pays africains et postsocialistes (Albanie, Russie, Vietnam, Chine,...), s'engagent, de bon ou de mauvais gré, dans une transition foncière, axée sur une individuation et marchandisation des terres et mettent en place de nouveaux mécanismes qui bouleversent l'échiquier institutionnel et les statuts et missions des structures allocataires. Ces changements renversent les positions et nourrissent des stratégies accaparatrices, interne et externe, sans que les États des pays du sud, endettés et affaiblis par les crises, ne soient en mesure d'imposer des « gardes fous » pour préserver leurs ressources naturelles et foncières, contre l'assaut des acteurs interne et externe. Dans les pays postsocialistes comme les Balkans, le processus de codification foncière suscite en période de transition, de vives tensions les forces économiques se

³⁹⁸ Les rentiers du système politique qui transitent vers le monde des affaires.

³⁹⁹ Les investisseurs privés dans les pays postsocialistes du sud sont généralement des hommes d'affaires et non pas des industriels, disposant d'un capital culturel quelconque.

⁴⁰⁰ Le mode de régulation des ressources dépend de la nature du système politique et du degré de sa démocratisation.

⁴⁰¹ Les dimensions historique et géographique paraissent importantes dans le sens où elles déterminent la trajectoire foncière du territoire et permettent de fédérer l'ensemble des paramètres de la question foncière

⁴⁰² Les phénomènes d'empilement des règles et des institutions et leurs changements rapides dans les pays du sud rendent les systèmes fonciers instables et imprédictibles.

sont organisées en lobbys afin d'influencer en leur faveur, le processus de privatisation foncière (A-M. JOUVE, 2009). En Afrique noire (Cote d'Ivoire, Mauritanie,...), le processus de modernisation foncière [403], n'apporte pas de véritables et les réformes exacerbent plutôt les conflits qu'elles n'en apportent de véritables solutions aux crises de sécurisation, la nouvelle législature ouvre des opportunités aux firmes pour l'accaparement des terres agricoles et le lancement de grands projets agroindustriels. En France même, une loi sur la mobilisation foncière au profit du logement vient d'être votée, signifiant par là-même cette crise du néolibéralisme à prendre en charge la dimension sociale du foncier.

Les réformes libérales initiées dans les pays du sud à partir de 1990 cherchent à instaurer l'alternance politique et le libéralisme économique et donnant lieu à une culture de droit de propriété individuelle. L'individuation marchande est supposée instaurer une certaine sécurisation foncière des investissements privés, domestique et étranger, une fructification des capitaux, et une génération de rentes substantielles. La transition foncière révèle de grands enjeux de pouvoirs, particulièrement dans les Etats rentiers, clientélistes et autocratiques, là où les nouvelles règles normatives tendent à bouleverser les rapports de force au sein de la société et les positions au sein de l'appareil de l'Etat. L'établissement des règles de jeux devient l'enjeu des rapports sociaux et renvoie à interroger l'autonomie des structures et du champ social.

Sur ce registre, chaque pays semble emprunter une expérience transitionnelle particulière dont les choix déterminent sa trajectoire foncière. L'URSS, la Chine, les pays des Balkans, l'Afrique noire,..., ne connaissent pas les mêmes problèmes, ni les mêmes tractations politiques, mais semblent générer des régimes fonciers semblables, qui consacrent la tutelle du politique sur l'économique. Le contexte contraignant qui prévaut dans la plupart des pays postsocialistes, impacte négativement l'autonomie et le comportement des acteurs et débouche sur de nouveaux arrangements institutionnels qui peinent à se substituer aux précédents, ce qui encombre le champ foncier et brouille toute lisibilité. La question foncière en ces pays tourne à l'affrontement entre acteurs antagonistes, publics et privés, suscitant des révisions récurrents des dispositifs juridique et institutionnel, sans que la transition perpétuée ne puisse se débarrasser de la logique discrétionnaire. L'empilement des règles et des institutions traduit-il l'incapacité intrinsèque ou potentielle du pouvoir politique de les emboîter, ou la résultante d'une improvisation aléatoire qui complexifie le système foncier et le rend confus et instable.

Les africanistes, qui se sont intéressés à ces problématiques, explorent à travers des études empiriques les dimensions économique, sociale et politique de la question foncière en Afrique noire

⁴⁰³ Sous-entendu d'individuation et de marchandisation de la terre, et donc de remise cause du droit foncier coutumier.

et jugent que la régulation foncière qui en résulte est plutôt « conjointe », confrontant, d'une part, un paysage institutionnel hybride et en transformation rapide, qui préside au contrôle de l'accès aux ressources foncières, et de l'autre, des forces économiques et sociales, qui s'organisent et convoquent différents registres pour accéder et s'approprier le foncier. J-P. COLIN fait remarquer que « *Sous l'effet des diverses composantes du contexte qui prévaut dans les pays du Sud, les comportements stratégiques des différents groupes d'acteurs engendreraient sans cesse des formes institutionnelles nouvelles qui s'ajouteraient aux anciennes, en les réorganisant mais sans pour autant les faire disparaître* » (JP. COLIN, 2004b). Pour expliquer les stratégies d'acteurs en rapport avec la question foncière, les anthropologues évoquent le phénomène d'empilement des règles et des institutions et mettent en exergue les dynamiques locales des formes de régulation foncière. Leur analyse est accentuée plus sur le jeu foncier, que sur l'intelligence juridique des régimes et des statuts fonciers dont sont mus les élites au pouvoir [404].

Certains pays socialistes, comme la Chine (Kun LIU, 2008) et le Vietnam, continuent à privilégier le régime de concession, dont la posture permet de mettre en place un capitalisme d'Etat. Ce régime qui est censé préserver le patrimoine de la collectivité est protagoniste de pratiques déviantes notamment pour les Etats richissimes d'un patrimoine domanial appréciable, acquis indument par des actions de nationalisation des terres vacantes. Aujourd'hui, l'allocation des terres publiques selon le régime de cession au profit des investisseurs privés pose des problèmes idéologiques et méthodologiques aux Etats postsocialistes et rentiers. Parallèlement, la patrimonialisation des ressources publiques, dans un contexte de déficit de gouvernance, est porteuse de nombreuses dérives.

Les Etats postsocialistes sont en face d'un dilemme, Comment empêcher une dilapidation et un bradage du foncier public, tout en sécurisant suffisamment les investisseurs privés pour les encourager à investir de façon pérenne. Le régime de concession permet de préserver le patrimoine foncier de l'Etat et de dégager des rentes, mais induit une précarisation des propriétés et l'absence de droits réels sur les sols, l'incertitude juridique favorise une logique d'investissement de court terme. Certains voient le régime concessionnaire est sous-tendu d'enjeux de pouvoirs.

Ainsi la question foncière et les réformes qui lui sont liée paraissent plus complexe pour être embrassées dans les limites de la science économique, juridique ou anthropologique et requièrent leur incorporation dans un champ social total et multidimensionnel que les études empiriques sont même de permettre d'en clarifier les enjeux.

⁴⁰⁴ Afin de préserver leurs intérêts et sursoir à tout changement institutionnel, susceptible de se faire contre eux.

Dans les débats récurrents sur la question foncière, les enjeux fonciers [405] sont souvent évacués au profit de lectures structuro-fonctionnalistes, normatives, voire fétichistes qui tentent d'expliquer vainement la dynamique des processus complexes. Le recours à la notion de « transition » ne fait que résumer les résultats des processus, sans les aborder intrinsèquement (J P. COLIN, 2004b), c'est-à-dire dans leur déroulement. Pour attirer les investissements privés, et réaliser les performances requises, la bonne gouvernance est de mise, il est question de régulation des conflits fonciers et des compétitions foncières, particulièrement en contexte de marchandisation foncière. Les théoriciens présentent souvent le capitalisme comme un système complexe et dynamique (SCD), qu'il s'agit de manager et de réguler.

Ainsi l'approche de la question foncière dans sa généralité ne permet pas de révéler les jeux et enjeux de pouvoirs, ni les conflits d'intérêt qui opposent un pouvoir discrétionnaire, présidant au contrôle de la ressource foncière, et des acteurs qui cherchent à accéder à ce bien rare en développent des stratégies d'accès et d'accapement. En l'absence de règles de jeux bien établies, les jeux de pouvoirs perdent leur équilibre et donnent lieu à des conflits exacerbés et à des blocages fonciers et économiques. Si les règles « collectivistes » de contrôle et d'accès font du foncier un bien neutre, uniforme et collectif, contrôlé par un Etat social et distribué de façon égalitaire et bureaucratique, l'orthodoxie néolibérale vient substituer au « monopole Etatique » et au régime collectiviste le libre jeu des mécanismes de marché dans un cadre de transparence et de vérité des prix. L'accès des investisseurs privés au foncier se réalise selon les règles du marché, c'est-à-dire le jeu de l'offre et de la demande.

Loin de sécuriser et d'éradiquer la pauvreté, les recettes libérales enfoncent les sociétés du sud dans des scènes d'affrontement sans fin, en mettant leurs ressources de survie à la portée des logiques spéculatives et d'une mondialisation avide de profit et d'accapement. Le partage du pouvoir, la participation, le partenariat et la gouvernance sont autant de slogans qui ne permettent pas à la périphérie et à la société en général de prendre sa revanche sur le centre. Apparaissent-ils comme des stratagèmes libéraux ou de simples soupapes de soulagement ?

1.3. La situation foncière en Algérie : de la collectivisation à la libéralisation

En Algérie, la question foncière interpelle à plusieurs titres, son importance est capitale pour le développement économique (agricole, industriel, touristique) et entrepreneurial du pays (CNES, 2004) et aussi pour sa stabilité politique. Pendant la période précoloniale, prédominait un régime

⁴⁰⁵ La complexité émergente des rapports sociaux, politiques et économiques qui se nouent autour de la question foncière et qui mettent en jeu des acteurs hétérogènes aux intérêts divergents, lesquels se confrontent et négocient en combinant des logiques d'action différentes renvoie à remettre en cause les anciens cadres de pensée qui n'arrivent plus à expliquer certaines situations de blocage persistantes et de transition prolongée.

foncier fortement hétérogène que le système colonial tente de réduire en imposant la propriété privée, tantôt par la violence (militaire), tantôt par l'arme juridique dont le droit français maîtrise bien les techniques. La législature légalise la spoliation européenne des autochtones et le transfert de grandes propriétés foncières entre les mains des colons (2 millions d'hectares) et leurs alliés algériens (O. BOUSSAOU, 2015, 2017). L'introduction du régime de propriété foncière individuelle induit des coûts excessifs de cadastrage que l'administration coloniale ne pouvait à supporter, le schéma foncier ne parvient pas à sa fin et les trois cinquièmes des terres ne sont pas immatriculées. (H. AIT AMARA, 2004).

Dès le début des années 1970, l'Algérie postcoloniale s'engage dans des réformes foncières et sectorielles audacieuses en vue de rétablir les déséquilibres et les injustices. Les régimes et les statuts fonciers qui privilégient jusqu'ici les intérêts des colons et la bourgeoisie alliée, font l'objet d'une révision totale. Les réformes tentent d'améliorer l'administration et la gestion du foncier, économique et urbain, le parachèvement des dispositifs multiples devrait permettre aux différentes catégories d'acteurs (citadins, fellahs et investisseurs), un accès facile aux terres publiques. En dépit de ses bonnes intentions, la révolution agraire (1971) suscite des conflits et des résistances au sein même de l'appareil de l'Etat, ainsi seules 400 000Ha de terres agricoles seraient nationalisées sur les 5 500 000 Ha et dont une bonne partie sera restituée à ses propriétaires à partir de 1995. Les nombreux enjeux auxquels s'est confrontée l'Algérie indépendante à l'aune de la transition libérale, exacerbent les tensions et les compétitions foncières et rendent la question foncière complexe à appréhender. La diversité des intérêts en présence et les logiques antagonistes qui les sous-tendent augurent à un empilement des règles et des institutions. Les réformes foncières, agricoles, industrielles et touristiques font l'impasse sur de nombreux enjeux et s'astreignent à des procédures muettes. Faute de consensus politique, la gestion locale du foncier public (1990) vire rapidement à la centralisation au risque d'induire une régulation foncière inefficace.

2. Corpus juridique général régissant le foncier en Algérie

2.1. La mise en place d'un corpus juridique embryonnaire et inachevé

Inscrite dans le sillage des réformes libérales, la constitution de 1989 se veut un nouveau « contrat social » pour l'Algérie postsocialiste, dont les droits fondamentaux consacrent la démocratisation/décentralisation de la gestion des ressources et la mise en place des mécanismes d'un marché foncier, libre et transparent. Un processus d'harmonisation du corpus juridique et institutionnel s'enclenche et met en place un faisceau de droits [406]. Des Lois cadres viennent

⁴⁰⁶ Droit de propriété individuelle, droit de transaction, droit de gouverner ses propres territoires.

expliciter les principes fondamentaux énoncés par la constitution et tentent de préserver les compétences des parties en jeu (Etat, communes, investisseurs, EPE), d'entrevoir de nouvelles formes non-monopolistes d'intervention, tout en recherchant un certain équilibre des pouvoirs en termes de gestion des ressources foncières. Les Lois relatives aux collectivités locales [407] annoncent la consécration d'une décentralisation, bien qu'« incomplète » des gestions, foncière et territoriale, et précisent les compétences des élus, ainsi que leurs rapports à l'administration de tutelle, notamment au pouvoir Walayal. La loi d'Orientation Foncière (LOF 90-25) [408] prend appui sur le droit de l'urbanisme et institue le droit de propriété individuelle [409], son ambition est de sécuriser la propriété et de mettre en place un marché foncier, libre et transparent [410]. La loi relative à l'aménagement et l'urbanisme (90-29), consacre un urbanisme réglementaire et précise le « pouvoir d'urbanisme » dont sont investies les communes en termes de développement urbain et territorial. La nouvelle loi domaniale (90-30) induit une catégorisation des différents types de terres et définit et délimite le Domaine public et privé de l'Etat, ainsi que les conditions de son usage. Seule, la loi relative à l'aménagement du territoire (1987), qui butte à restriction financière, reste sans changement jusqu'en 2001 [411].

Dans son ensemble, le corpus juridique paraît cohérent, même s'il reste pour longtemps inachevé [412], de nombreux textes d'application font paradoxalement défaut, ce qui sursoit implicitement à l'application de certains principes annoncés. Si la législature focalise son attention au début des années 1990 sur le développement local, en conférant aux communes, le pouvoir d'initiative (1989-1992), les ajustements réglementaires ne tardent pas à mes déposséder progressivement, augurant à une recentralisation du pouvoir de décision entre les mains du Walis et des départements ministériels. Désormais, un certain revirement de l'esprit des réformes et du contenu des textes s'observe à partir de 1993, le pouvoir exécutif prend le dessus sur le pouvoir délibératif. Le pouvoir central commence alors à légiférer par ordonnances et circulaires, donnant lieu à une réglementation combien même en contradiction substantielle avec l'esprit des lois cadres susvisées. La réglementation transitoire semble œuvrer sciemment au déplacement du centre de décision de la sphère communale vers la sphère wilayale, annonçant un processus de dé-municipalisation et de re-étatisation de la gestion des ressources foncières et économiques. Ce processus de recentrage affecte-il les dispositions de la LOF 90-25 et comment ?

⁴⁰⁷ La commune (Loi 90-08), et la wilaya (Loi 90-09).

⁴⁰⁸ Circulaire n°16 de 1990 qui apparaît au centre des réformes de première génération, visant à sécuriser la propriété et l'accumulation capitaliste.

⁴⁰⁹ Loi 90-25 du 18-11.1990 portant d'orientation foncière transférée de la Loi française d'orientation foncière de 1967

⁴¹⁰ Circulaire n°16 de 1990

⁴¹¹ Probablement parce que l'Etat ne dispose plus de ressources pour budgétiser un développement sectoriel

⁴¹² Notamment sur le plan économique, selon de nombreux économistes

2.2. Le transfert arrangé de la loi d'orientation foncière 90-25

A la différence de la Loi d'orientation foncière française (LOF 67), proposée par Edgar PISANI (1918-2016) en 1967, la LOF (90-25) algérienne s'attaque en premier lieu à la question du « pouvoir monopolistique » exercé jusqu'ici par l'Etat et ses démembrements en termes d'allocation des ressources foncières, en instituant de nouveaux modes d'intervention des acteurs publics et privés dans le domaine foncier. La constitution de 1989 institue le droit de propriété individuelle, notamment de propriété foncière, considérée comme sacrée et inviolable. Ce droit est considéré comme le préalable à tout autre droit ou action économique. L'acte de construction est subordonné au droit de propriété exclusif de la terre. La Loi d'orientation foncière entame alors la régularisation du passif des RFC [413], la sécurisation des appropriations foncières par l'établissement des « certificats de possession », la réorganisation et la structuration de l'administration foncière [414], la titrisation des propriétés acquises, l'élaboration du cadastre général, le parachèvement et le financement des procédures de transfert de propriété [415], etc. Une régulation foncière est instituée à l'échelle communale, dont la lourde tâche est confiée à la nouvelle structure ; l'ALGREFU [416].

Un nouveau régime foncier « libéral » se substitue au régime foncier « collectiviste » de la politique des RFC, lequel est jugé obsolète et inadapté au nouvel esprit de compétition et de rentabilité. L'enjeu de la nouvelle loi foncière est de permettre la mise en place d'un marché foncier libre et transparent qui répond aux lois de l'offre et de la demande et dont la régulation incombe à un dispositif local fonctionnant selon un système de gouvernance et des rapports de délégation.

Comparativement à la LOF française, la version algérienne évacue de son contenu de nombreux aspects pour ne retenir que ceux qui correspondent à la situation algérienne, ce qui la réduit à une posture exclusivement juridico-administrative. Cette loi, à vocation « urbanistique », met en place un nouveau droit d'urbanisme qui se décline par la loi 90-29 et l'institutionnalisation de nouveaux outils d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS) et des actes d'urbanisme [417][418]. En soustrayant le volet opérationnel [419], la Loi rend problématique la question de l'aménagement urbain et économique en Algérie et les possibilités pratiques d'entrevoir un pilotage réactif/proactif

⁴¹³ Conformément à l'article 86, de la LOF 90-25, du 18 Novembre 1990.

⁴¹⁴ Création de la conservation foncière.

⁴¹⁵ Pour concrétiser les réformes foncières, l'Etat doit supporter un coût excessif

⁴¹⁶ Conformément au Décret exécutif n° 90-405, du 22 décembre 1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncières urbaines.

⁴¹⁷ Permis de construire, de Lotir, de morcellement, ..., certificat d'urbanisme, ... etc.

⁴¹⁸ De même, la loi d'aménagement et d'urbanisme se centre sur les aspects juridiques, donne pour finalité à ses outils l'élaboration de règlements au lieu de produire des projets d'urbanisme. .

⁴¹⁹ Exemples de la procédure ZAC, SEM, des fonds de financement de l'aménagement, ou encore de l'agence d'urbanisme.

de l'OFE [420]. L'abrogation de la procédure « opérationnelle » ZHUN ne s'en suit pas par la mise en place d'un nouvel outil opérationnel ou contractuel, semblable à la ZAC française, et susceptible de faciliter la création de SEM et l'engagement de partenariat entre secteur privé et public. Le lotissement figure alors comme l'essentiel de la politique urbaine en Algérie, les ZET, les ZI, les ZAC ne sont en définitif que des lotissements d'activités.

L'élaboration des outils d'urbanisme [421] est chapotée conjointement par les communes et l'administration de l'urbanisme, ce qui génère de nombreux conflits et enjeux de pouvoirs. L'administration tend à allonger les délais d'élaboration des outils d'urbanisme pour se donner l'opportunité de continuer à délivrer les autorisations d'urbanisme. Une fois approuvés, les POS ne tardent à être révisés, pour légaliser les multiples dérogations et faits accomplis. En l'absence d'une politique foncière publique, les terrains ouverts à l'urbanisation et appartenant aux privés subissent une spéculation foncière qui vise à en capter les rentes foncières. Ainsi, sur des terrains industriels, touristiques, agricoles prolifèrent fatalement des constructions illicites qui finissent par être régularisées.

La LOF 90-25 procède à la valorisation économique du foncier pour en faire un bien, susceptible d'intéresser différentes politiques sectorielles, ce qui ne tarde pas à susciter des conflits d'intérêt, que les outils d'aménagement et d'urbanisme éprouvent de réelles difficultés à arbitrer. Cette loi à vocation urbanistique se trouve alors concurrencée par d'autres lois, à vocation sectorielles.

Depuis l'an 2000, de nouveaux secteurs se saisissent du dossier foncier et tentent d'en intégrer certaines vertus. De nouveaux textes sont alors promulgués dans le domaine du tourisme, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, des collectivités locales, ce qui augure à une révision de la dite loi. La loi foncière ne distingue pas à ce stade le projet d'urbanisme de sa mise en œuvre (aménagement du terrain). Le PDAU détermine directement les droits de construire et le POS n'est là que pour définir la manière de les concrétiser. C'est à ce titre que les outils opérationnels de mise en œuvre n'existaient pas. Le POS n'est autre qu'un outil de mise en forme et c'est aux actes d'urbanisme (PL et PC) d'intervenir directement en faisant référence souvent aux règles générales d'urbanisme. Si la Loi prescrit des outils règlementaire (PDAU, POS), opérationnel (lotissement), aucun outil fiscal n'est prévu pour accélérer le processus d'urbanisation ou éviter la rétention foncière, encore moins des outils pour le financement de l'aménagement.

⁴²⁰ à même de permettre aux acteurs locaux de réagir positivement à la demande émanant des investisseurs privés, en l'inscrivant dans des projets urbains ou territoriaux porteurs de développement économique

⁴²¹ Réduits à des règlements d'urbanisme.

2.3. La Loi domaniale et allocation des terres publiques pour l'investissement

La démonopolisation de la gestion foncière annoncée en Algérie, à partir de 1989 est loin d'exclure l'Etat de la scène foncière, son retour est introduit implicitement par la Loi domaniale de 1990 qui institue et constitue le domaine national. L'Etat devient propriétaire d'un important portefeuille foncier, et s'érige en principal allocataire. La redoutable loi domaniale qui fut manipulée jadis par l'administration coloniale pour la dépossession des fellahs de leurs terres arables et la constitution d'un important patrimoine foncier au profit des colons et leurs alliés, pourrait-on espérer qu'elle soit mobilisée en contexte postcolonial à des fins d'utilité publique, sans encourir des risques potentiels d'instrumentation, de dérive et de prédation des terres publiques.

En 1975, l'abrogation de la loi domaniale coloniale, contraint la législature algérienne à instituer une loi domaniale en 1984 [422] dont la posture socialiste sera toutefois modérée pour intégrer la tendance libérale, affichée par le nouveau régime politique post 1979. Cette loi étend le domaine national au domaine public, économique, militaire, particulier et extérieur. Le Domaine est y définit comme l'ensemble de droits et de biens à usage et à disposition de tous, soit directement ou par la médiation d'un service public. « *Les richesses naturelles ainsi que l'ensemble des biens et moyens de production et d'exploitation à caractère, industriel, commercial agricole et de service, propriété de l'État et des collectivités locales* » (art.17). Les richesses naturelles du sol et du sous-sol relèvent ainsi du domaine économique. Quant aux biens alloués par l'Etat aux entreprises socialistes [423], ils sont directement versés dans leur patrimoine (art 19) et ne sont pas concernés à ce titre par le principe de la domanialité.

La posture libérale de la constitution de 1989 remet en cause les fondements idéologiques de la loi domaniale de 1984 et restaure les règles de la *domanialité classique* (A BELHIMMER, 2015). A BRAHTI (2002, 2009) souligne quant à lui, qu'en matière de législation domaniale, la constitution de 1989 [424] réduit la « propriété publique » aux biens et activités jugés stratégiques et vitaux pour la collectivité [425]. En termes de « domanialité », le nouveau régime subdivise le « domaine national » [426] en « domaine public » et en « domaine privé », et institue le principe de dualité, écarté jusqu'ici. Ainsi, la constitution qui vise la promotion de l'investissement privé consacre le droit de propriété des collectivités publiques [427] sur les biens relevant de leur portefeuille, ce qui leur permet de mobiliser et allouer leurs ressources à des projets de

⁴²² Loi n°84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national, JORA 1984.

⁴²³ Etablissements, offices, et tous autres organismes publics.

⁴²⁴ En totale contradiction avec la constitution de 1976 qui privilégie la propriété d'Etat et limite la propriété privée.

⁴²⁵ Art 17 de la Constitution de 1989 : « la propriété publique est un bien de la collectivité »

⁴²⁶ Art-18 : le domaine national défini par la loi, comprend alors les domaines public et privé de l'Etat, de la wilaya et de la Commune.

⁴²⁷ Etat, wilayas, et communes.

développement économique et territorial. Il reste à préciser que contrairement au domaine public et ses dépendances, le domaine privé de l'Etat peut faire l'objet d'une concession ou d'une cession, ce qui limite le champ de manœuvre des pouvoirs publics, notamment en termes de valorisation de certains espaces, en dehors des investissements publics.

A BELHIMMER (2015) fait observer que le processus de privatisation entame son évolution juridique avec la promulgation de loi d'orientation sur les EPE en 1988 [428]. Cette loi consacre textuellement la séparation de l'Etat propriétaire (actionnaire), de l'Etat gestionnaire, engendrant une autonomisation et détachement de la sphère économique de la sphère politique [429]. L'Etat patrimonial devient richissime de plusieurs catégories de fonciers, en plus du portefeuille intégré dans les RFC, il y a lieu de rajouter celui des EPE, ..., etc. Ainsi, le patrimoine de l'Etat s'élargit à des biens qui ne sont pas nécessairement vacants, en leur assignant les attributs d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité, d'incessibilité et d'insaisissabilité. Pour préserver ses marges de manœuvre et pouvoir actionner une régulation à long terme, l'Etat consacre définitivement à partir de 2009, le régime de concession comme seul mode d'accès aux ressources publiques.

La loi 90-30 [430] substitue la notion de « propriété publique » à celle de « propriété d'État », les biens du domaine public sont déclarés « propriété publique » et les biens du domaine privé « propriété privée de l'administration ». Le domaine privé renvoie aux biens du domaine économique, ainsi qu'aux biens antérieurement rattachés au domaine particulier, extérieur et militaire de soutien. L'État propriétaire est engagé de fait dans des rapports marchands, ce qui délégitime son action. Ainsi, la séparation entreprise depuis 1990 entre « propriété publique » et « propriété privée » rompt avec la conception antérieure du domaine national.

De même que la distinction opérée entre « droit de propriété » et « droit de jouissance » établit qu'un bien ne peut être une dépendance du domaine national que s'il est propriété d'une personne administrative. Cette mesure s'applique aussi bien aux établissements publics qu'aux entreprises nationales. Les administrations disposent quant à elles d'un régime spécial : les biens sont directement affectés par l'État ou les collectivités territoriales et s'ils sont acquis, ils deviennent propriété de la personne publique dont ils relèvent. Les biens des collectivités territoriales acquièrent la qualité de dépendance du domaine public, soit par délimitation, soit par classement, une qualité qui peut être perdue selon les modalités prévues à l'article 34 de la loi domaniale.

⁴²⁸ Loi 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les EPE, loi 88-02 du 12 janvier 1988

⁴²⁹ La loi n°90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale est intervenue vient satisfaire à ces nouvelles données constitutionnelles.

⁴³⁰ Loi 90-30 du 1^{er} décembre 1990, *JORA* 1990.

Le domaine public occupé par les EPE subit lui aussi des réaménagements, l'article 170 du décret du 23 novembre 1991 fixe à trois (3) le nombre de titres d'occupation du domaine public auxquels elles peuvent prétendre : l'affectation, la concession et la loi. L'affectation est un acte unilatéral par lequel l'administration propriétaire met à la disposition d'une entreprise ou d'un établissement des biens dès lors qu'ils sont destinés à une mission de service public ou à une mission d'intérêt général assimilée. La concession est un contrat administratif accompagné d'un cahier de clauses générales. Les biens du domaine public peuvent enfin être affectés à une entreprise publique en vertu des dispositions de la loi : c'est le cas pour les activités de transport ferroviaire ou de distribution de l'électricité et du gaz.

La loi domaniale 90-30 [431] intervient pour permettre la mobilisation du domaine privé de l'Etat à des fins d'investissement national et étranger. A BELHMMER (2015) fait remarquer que « *L'évolution récente consacrera une double évolution : le maintien de la propriété d'Etat sur les terres agricoles abandonnées par les colons au lendemain de l'indépendance et la privatisation de tous les autres biens immeubles ou activités économiques* » Le domaine public étant épargné et protégé par un régime juridique qui consacre l'inaliénabilité et entraîne une précarisation des occupations privatives.

Constatant que le régime juridique régissant le domaine public depuis 1990, ne permet pas aux investisseurs privés de consentir des investissements lourds et des aménagements appropriés [432], susceptibles de faire bénéficier la collectivité de certains services publics, les pouvoirs publics procèdent en 2008 à l'infléchissement de l'orthodoxie domaniale vers davantage d'assouplissement du régime juridique régissant le domaine public. La nouvelle loi domaniale promulguée en 2008 [433], tente de prendre en charge les impératifs de valorisation économique et autoriser la réalisation d'installations lourdes liées à des investissements productifs et serviciels.

Ainsi, des droits réels sur les occupations privatives effectuées sur les dépendances du domaine public sont reconnus afin de sécuriser les investissements privés qui y sont consentis. Cette sécurisation permet aux concessionnaires [434] d'investir des capitaux et de développer des projets lourds, tout en présentant assez de garanties auprès de leurs banquiers pour prétendre à des crédits à long terme. Les investissements réalisés et exploités reviennent de plein droit à la collectivité après 65 ans (A. BRAHITI, 2009), sauf dispositions contraires. Il est de coutume que des règles juridiques surviennent sous certaines conjonctures pour transformer les concessions en cessions, c'est pourquoi il est à craindre que les occupations privatives des dépendances domaniales fassent

⁴³¹ Loi n° 90-30 du 1^{er} décembre 1990 portant loi domaniale

⁴³² Notamment les ports, autoroutes, ainsi que tous autres ouvrages et installations de nature immobilière.

⁴³³ La loi n° 08-14 du 20 juillet 2008 modifiant et complétant la loi domaniale de 1990 (cf. J.O. n° 44 du 03/08/2008)

⁴³⁴ Les occupants privatifs.

l'objet d'aliénation définitive. La propriété publique se rétracte et perd progressivement des espaces dont l'accès devient problématique. A BELHIMER (2015) constate à juste titre que la réhabilitation du droit de propriété privée est timorée, incertaine et surtout d'essence rentière.

Faudrait-il préciser que depuis 2008, les terrains relevant du domaine privé de l'Etat et destinés à la réalisation des investissements privés seront alloués aux investisseurs publics selon le régime de concession. Celui-ci devient l'unique forme d'accès aux terrains domaniaux. Cette ordonnance (2008) [435] consacre dorénavant une logique rentière et néo-patrimoniale, des redevances annuelles révisables sont instituées pour consacrer cette posture, la concession est désormais de gré à gré.

3. Evolution de la législation propre au foncier économique

Globalement une législation sur le foncier économique, devra préciser : primo : les différents catégories de biens fonciers par secteur ; secundo : l'organisme allocataire et gestionnaire de ce bien [436] ; tertio : le régime juridique d'appropriation [437] et quadro : les modalités et conditions d'accès [438]. La définition de ces différents aspects, dépend de la vocation de l'Etat et de ses objectifs en matière de gestion des ressources foncières et de promotion de l'investissement. Cherche-t-on à promouvoir l'investissement productif à long terme ou à simplement dégager une rente foncière [439] ? C'est à partir des années 1970 que la législature algérienne commence à se préoccuper du problème du foncier économique, particulièrement dans le cadre des révolutions industrielle et agraire. Chaque catégorie de foncier fait l'objet d'une législation spécifique, y compris le foncier touristique. Toutefois, ce processus de codification, intimement liés aux politiques de développement, s'accompagne de problèmes imprévus, contraignant les pouvoirs publics d'ajuster l'arsenal, à coup de lois de finances ou de révision partielle ou complète.

3.1. La législation propre au foncier industriel

La législation propre au foncier industriel traverse depuis 1970, quatre principales phases, dont chacune est marquée par les attributs susvisés :

- **Première phase : 1970-80 :**

Jusqu'à la fin des années 1980, trois catégories de foncier industriel sont identifiées, les ZI, les ZAC et les terrains situés en hors zones spécialement aménagés. La création des espaces spécialement aménagés pour la promotion de l'investissement industriel (ZI et ZAC) est assignée

⁴³⁵ Ordonnance n° 08-04 du 1er septembre 2008.

⁴³⁶ Sa forme, comité, agence, chambre,..., etc.

⁴³⁷ Cession ou concession.

⁴³⁸ Par gré à gré ou aux enchères publiques.

⁴³⁹ Par extension sur d'autres sphères, industrielle, commerciale.

dans un premier temps à l'administration, avant qu'elle ne soit dévolue à des organismes spécifiques institués et créés pour prendre en charge l'aménagement et la gestion des espaces communs des ZI [440]. Pour ce qui est des ZAC [441] l'allocation du foncier et la gestion des espaces aménagés revient de plein droit aux collectivités locales. Le comité AD-HOC, placé sous l'autorité du Wali, est érigé, selon la logique collégiale, en pouvoir allocataire du foncier économique situés en hors zones spécialement aménagées, et à l'intérieur de la ville et des ZHUN.

Pour ce qui est des zones industrielles, c'est à l'ex-CADAT qu'incombe l'opération d'acquisition foncière et les travaux de morcellement et de viabilisation des espaces avant de procéder à la cession des terrains aux opérateurs par le biais d'actes administratifs. Une fois les ZI achevées leur gestion confiée à partir de 1984 aux EGZI. Depuis 1970, 70 ZI [442] ont été créées à travers le territoire national, totalisant une superficie de 110000 Ha, ainsi que 477 ZAC, couvrant une superficie de 7300 Ha, extirpée des RFC. Ces zones spécifiques ne connaissent les mêmes problèmes, les ZI [443] souffrent de problèmes juridiques, de viabilisation et de litiges fonciers, réduisant l'occupation des lots alloués à 30%, les ZAC, [444] souffrent surtout de sous administration et de sous équipement. Ces zones vivent alors des situations de léthargie et de dysfonctionnement, les lots sont sous-équipés et parfois détournés de leur usage. A la localisation arbitraire des ZI s'ajoute l'absence de clarification des modalités et des procédures d'accès au foncier public. Toutefois, la logique publique qui prévaut est plutôt industrielle que foncière, puisque l'OFE se décline par la création de zones d'accueil, selon certaines normes et standards d'aménagement [445], même si les modes de gestion, d'accusation, et d'accès restent entachées (CNES, 2004).

- **Deuxième phase : 1990-99 :**

Les pouvoirs publics n'identifient aucune nouvelle catégorie de foncier industriel susceptible d'intéresser les investisseurs. La tentative de créer des zones franches, notamment industrielles, envisagées dans le cadre du code d'investissement de 1993 [446], dont le régime juridique sera fixé

⁴⁴⁰ 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) mettent en place progressivement un dispositif général de création et d'encadrement des zones industrielles, lesquelles constituent des espaces, dûment délimités, destinés à recevoir les investissements industriels.

⁴⁴¹ Ces ZAC sont créées à l'initiative des communes, par simple arrêté, dans le cadre de l'ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales.

⁴⁴² Ces zones sont régies par le décret n°73-45 du 28 février 1973

⁴⁴³ La taille des ZI varie de 100 à 250Ha.

⁴⁴⁴ De taille parfois très modeste, particulièrement dans les petites communes.

⁴⁴⁵ C'est ce qui est le contraire qui va se produire à partir de 1999.

⁴⁴⁶ Décret législatif du 5 octobre 1993, n° 93-12, relatif à la promotion de l'investissement (J.O. n°64 du 10 oct. 1993).

par un décret exécutif en 1994 [447], ne tarde pas à susciter des résistances et sera rapidement gelée. Les nouveaux investisseurs alliés à l'importation préfèrent s'implanter en hors zones spécialement aménagés, ce qui suscite l'intérêt des institutionnels qui ne sont pas contraints d'engager des travaux de viabilisation, ou de désigner des promoteurs ou aménageurs fonciers pour allouer ces terrains. Les services de l'urbanisme ou des domaines ou des agences foncières sont habilités, chacun en ce qui le concerne à allouer ce genre de terrains selon certaines procédures.

Le CALPI représente le pouvoir allocataire du foncier économique public à partir de 1993, il assure une mission d'interface entre les investisseurs privés et les bailleurs fonciers, soient le Domaine pour ce qui est des terrains relevant du domaine privé de l'Etat [448], les URB, pour ce qui est des disponibilités au niveau des ZI et les ALGRFU, pour ce qui est terrains disponibles au niveau des ZAC. Ce dispositif wilayal est entrevue pour faciliter l'accès au foncier économique, notamment celui situé en dehors des zones spécialement aménagés, el est habilité surtout à orienter le investisseurs, à fournir des informations sur les disponibilités foncières et à les lister par voie de presse. Des agences foncières communales et intercommunales tentent de prendre en charge la régularisation et la gestion des ZAC et se confrontent aux problèmes de financement, les APC peinent à transférer les montants encaissés et les certains attributaires tardent à régler leurs terrains, ce qui rend difficile l'engagement des procédures de transfert et de viabilisation.

A partir des années 1990, l'Etat tente de mettre de l'ordre dans la gestion des zones d'activités, des Holding ont été créées pour prendre en charge les ZI et les ZAC. Les pouvoirs publics procèdent à la régularisation de la situation des ZI et des ZAC, respectivement par les URB et les agences foncières locales, et la délivrance des actes de propriétés aux bénéficiaires de lots industriels. De nombreux problèmes surgissent autour des prix à pratiquer, de l'origine de propriété, des transferts, etc. Des conflits de compétence entre les URB et le Domaine ont été également relevés. En ce qui est des terrains domaniaux, l'Etat subordonne la transformation de la concession en cession à la réalisation effective de l'investissement (1998), ce qui met malaise de nombreux investisseurs. La question de l'acquisition de droits réels, immobiliers ou fonciers, est importante pour les investisseurs non pas seulement pour les soucis de sécurisation, mais surtout pour y accéder aux financements bancaires. Ainsi les lois de finances (1992, 1994, 1996, 1998) ont tenté de traiter tour à tour cette question. Les modalités et procédures d'accès au foncier privé de l'Etat font l'objet d'un intérêt récurrent de la législature. Le CNES (2004) constate que le dispositif juridique et institutionnel régissant le foncier industriel pendant cette décennie aurait mal fonctionné en raison

⁴⁴⁷ Décret exécutif du 17 octobre 1994, n° 94-320, fixant les conditions de création et de fonctionnement des zones franches.

⁴⁴⁸ En vertu de lois de finances (1992, 1994, 1996).

de nombreux problèmes, objectifs et subjectifs, les projets présentés par les investisseurs, pour l'essentiel spéculatifs, ne suscitent pas l'intérêt des pouvoirs publics, même si eux même ne disposent pas d'une stratégie ou politique de développement, l'attitude bureaucratique prolonge les délais de traitement des demandes. Aussi, l'absence d'une couverture cadastrale suffisante des territoires réduit leur capacité de réponse aux demandes.

Le brouillage du corpus juridique est à l'origine de confusions et de chevauchements des missions entre organismes gestionnaires et bailleurs fonciers, et l'absence de sanctions crée un relâchement en termes d'engagement. *« 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 »* (CNES, 2004).

- **Troisième phase : 2000-2008**

Les différentes évaluations effectuées sur les ZI et le dispositif CALPI recommandent aux pouvoirs publics de se porter davantage sur l'amélioration des modalités d'accès au foncier économique que sur la production de nouveaux espaces économiques, les rapports font état de plus de 30% de terrains vacants ou inexploités sur l'ensemble des lots créés, sans évoquer les espaces résiduels et excédentaires. La rationalisation de la gestion du foncier économique conduit à geler la production de nouvelles zones d'activités économique et à procéder à la réhabilitation de celles qui existent, et aussi à la récupération des terrains inexploités par les opérateurs. Un nouveau dispositif d'accès au foncier économique est mis en place pour plus de performance. Au plan catégoriel, la législature abandonne définitivement l'idée de zones Franches (expérience pilote de Bellara, Jijel), et préfère miser sur l'attraction des IDE et la privatisation des EPE, d'où l'intérêt porté à la titrisation des actifs. Par voie de conséquence, les actifs dormants suscitent l'intérêt des pouvoirs publics qui engagent des opérations d'identification juridique de ce patrimoine. On prend soin de distinguer les actifs résiduels des actifs excédentaires, et on envisage leur intégration dans le domaine national. Leur réallocation est prévue soit pour l'investissement public et économique, soit pour ressourcer les SGI nouvellement créées.

Le dispositif d'accès au foncier institué en 2001 [449] met en place une nouvelle organisation susceptible d'améliorer l'allocation du potentiel foncier situé dans les ZI et ZAC ou en possession des EPE. En tant qu'organisme accompagnateur de l'investisseur, l'agence ANDI constitue une banque de données sur un patrimoine foncier qu'elle ne maîtrise pas, l'information qu'elle

⁴⁴⁹ L'ordonnance 01-03 du 20 Août 2001 relative au développement de l'investissement et le décret 01-282 du 24 septembre 2001 portant attributions et fonctionnement de l'ANDI

communiqué aux investisseurs est souvent incomplète, en dépit de l'institution d'un guichet unique décentralisé en son sein. Le dispositif ANDI alors peu opératoire en direction du CALPI et surtout lorsqu'il s'agit des espaces d'activités et du patrimoine des EPE.

A partir de 2003, la législature met en place un nouveau dispositif pour renforcer la gestion du foncier industriel et accélérer la régularisation des ZI-ZAC, on procède alors au recensement des actifs dormants, et à la mise en place d'une banque de données spécifique à destination des porteurs de projets d'investissement. Ainsi, le nouveau dispositif axé sur les 4 SGP et les 48 SGI-ZI tend à reconforter la tâche d'offre foncière assignée aux guichets uniques de l'ANDI, notamment en termes de gestion et de création des ZI [450] selon un schéma directeur. Les SGI sont des spa créées en 2003 en remplacement des EGZI et pour assainir à l'échelle des wilaya la situation du foncier industriel, ces sociétés constituent une banque de données au profit des quatre SGP. La représentation des SGI-SI au sein des guichets uniques de l'ANDI est supposée permettre la localisation des projets d'investissement au sein des ZI et leur éligibilité à prétendre aux actifs résiduels ou excédentaires.

L'accès au foncier privé de l'Etat destiné aux projets d'investissement se fait par cession, et la concession envisagée pour certains cas [451] se transforme en propriété [452], une fois le projet achevé et fonctionnel. Avec l'avènement des SGP, le processus de titrisation des bénéficiaires des lots à l'intérieur des ZI s'accélère. Si la formule du gré à gré se généralise un peu partout, celle de la vente aux enchères sera réservée là où la demande est très forte, notamment dans les grandes villes [453]. La gestion du foncier industriel se place alors au centre d'un conflit sectoriel opposant le MPPI, le MICL, et le MF, sans que l'ordonnance présidentielle de 2006 (06-11) n'arrive à y arbitrer. L'autonomisation de la gestion de ce bien suscite la résistance des secteurs et l'idée mise en avant par le ministre du MPPI et qui consiste à créer une agence immobilière pour prendre en charge le foncier économique ne sera acceptée qu'en 2007.

Le régime de concession ne décourage pas les spéculateurs qui en font usage souvent pour accéder aux crédits bancaires (CENEAP, 2000). Alors que le CALPI perd ses prérogatives attributaires du foncier industriel, les SGP peinent à les intégrer faute de textes d'application.

⁴⁵⁰ Annaba bénéficie de la création de la SGP Est dont le statut d'SPA permet d'entrevoir l'ouverture de leur capital au privé

⁴⁵¹ La réforme du foncier industriel en Algérie, contenue dans la loi de finances complémentaire 2006, précise que les concessionnaires ne deviennent propriétaires de terrains qu'une fois leurs projets réalisés. Selon les institutionnels, la concession constitue une garantie contre tout éventuel contournement, et constitue une période de sécurité pour l'Etat avant de passer à la vente (transaction ou transfert).

⁴⁵² Loi de Finance (1997) et LFC (2006).

⁴⁵³ Un certain zoning est mis en place les services des domaines pour ce faire.

- **Quatrième phase : 2008-2015**

A partir de 2008, la législation sur le foncier industriel tente de s'intégrer, sous l'impulsion du ministre TEMMAR dans la nouvelle géographie économique, des ZIDI, des Technoparc et des plateformes logistiques sont alors instituées pour capter les plus-values qui résultent des investissements publics (autoroute Est-ouest) et aussi pour fédérer les efforts et générer des synergies. Il s'agit de nouvelles catégories d'espace d'accueil des activités industrielles et servicielles.

Deux organismes allocataires et gestionnaires émergent alors : l'ANIREF et le CALPIREF. Si le premier s'apparente à une agence conçue selon l'esprit du new management et se spécialise d'abord dans l'allocation contractuelle du foncier dormant des EPE, avant d'intégrer bien que mal la mission de régulation, puis de production des ZIDI, le Second est un comité d'exécutif, conçu selon le standard bureaucratique, et se charge de l'allocation à l'échelle wilayale du foncier économique.

En termes juridiques, la concession devient l'unique forme d'accès au foncier économique privé de l'Etat (2008), d'abord par enchères publiques, puis directement de gré à gré. Le nouveau régime foncier suscite des controverses, les pouvoirs publics y voient un dispositif de filtration qui permet de cibler le vrai investisseur, les opérateurs, quant à eux, dénoncent une logique rentière et notent que les « coûts de transaction » sont excessivement lourds à supporter. La nouvelle législature laisse bien la place belle à l'interventionnisme étatique, et augure à un recul des investissements, domestique et étranger. La crise annoncée à partir de 2014, remet en cause les règles concessionnaires et enclenche la mise en place d'un nouveau dispositif juridique à partir de 2015, avec d'autres règles et institutions.

3.2. La situation du foncier touristique :

Les actions de protection et de valorisation du foncier touristique enclenchent un processus de codification qui permet de créer à partir de 1966 des zones spécifiques (ZET) [454] déployées à l'échelle nationale et dédiées exclusivement à l'investissement touristique. La délimitation de ces espaces ne s'achève qu'en 1996, mais la mobilisation des terrains au sein de ces espaces demeure contraignante [455], notamment pour les investisseurs privés qui n'arrivent pas à prendre la relève de l'Etat volontariste et ce en dépit des facilitations accordées aux projets touristiques. Le désengagement de l'Etat à partir des années 1980, préfigure une politique nationale du tourisme qui se décline par la mise en place d'un plan d'aménagement touristique pour la spatialisation de la

⁴⁵⁴ 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 31 Octobre 1981

⁴⁵⁵ accès, gestion, viabilisation, prix, litiges

stratégie territoriale du tourisme à travers la création, la protection et la valorisation des ZET. (CNES, 2004). Globalement la législation et les actions publiques en termes de foncier touristique passent par différentes étapes.

- **Le désengagement de l'Etat dans les années 1980 :**

Les années 1980 annoncent le renoncement étatique à l'investissement touristique et le revirement vers un rôle régulateur, pendant les années 1990 le secteur traverse une période de transition avant de connaître des tentatives de relance à partir des années 2000. Après avoir élaboré le cadre juridique susceptible de libéraliser le secteur touristique et d'impliquer les acteurs privés, les pouvoirs publics procèdent à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement touristique en vue de délimiter les ZET et les gîtes thermaux avant de procéder aux études d'aménagement, des potentialités touristiques que recèlent les différents territoires seront dégagées et une offre foncière touristique et diversifiée (balnéaire, thermale, saharienne) est identifiée, en fonction de la spécificité des lieux et de la clientèle ciblée. A total, 173 ZET ont été créées, couvrant une superficie foncière de 47 073 ha.

- **La phase transitoire des années 1990 :**

Pendant cette période l'administration du tourisme recule, laissant la place aux agences foncières locales, puis au CALPI, d'investir les lieux et de procéder à la gestion de ces ZET qui souffrent pour la plupart de contentieux fonciers, d'occupations illicites, d'investissements bloqués et de sous-équipement. L'élaboration de POS à vocation touristique permet à l'administration de prendre en charge règlementairement ces zones et de gérer les droits de construire dans ces espaces fragiles où figurent des propriétés privées restituées et des terres agricoles. La réglementation se préoccupe de la mise en place et du fonctionnement du fond de promotion touristique dès le début des années 1990 [456]. On procède en 1998 à la création de l'ANDT, qui sera placée sous la tutelle du ministère du tourisme et de l'artisanat, pour prendre en charge la production et la gestion des activités touristiques, notamment au sein des ZET.

- **La phase de libéralisation du secteur 2000-2008 :**

A partir des années 2000, l'Etat tente de reprendre en main le secteur du tourisme, d'abord avec une loi consacrée au développement du tourisme [457], à travers une utilisation rationnelle et harmonieuse des espaces et ressources. Son contenu annonce une nouvelle orthodoxie axée sur la « durabilité » comme mode d'approche de la protection et du développement du secteur touristique en Algérie. Cette loi institue le droit de préemption et sera suivie d'une autre qui touchera à la

⁴⁵⁶ Décret exécutif n°90-112 du 17 avril 1990 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale du trésor n°302-057 « fonds d'affectation de la contribution à la promotion touristique ». Modifié par Décret exécutif n°97-86 du 16 mars 1997.

⁴⁵⁷ La loi n° 03-01 du 17 février 2003 relative au développement durable du tourisme.

valorisation économique de la ressource balnéaire. L'exploitation des plages [458] fait l'objet d'un soin juridique et d'une controverse, notamment autour de la restriction de l'accès des citoyens à ces espaces publics. Une loi (03-03) [459] relative aux ZET vient préciser les conditions de protection, d'aménagement et de gestion des ZET et donne lieu à la création de 33 nouvelles ZEST portant le nombre à 205 ZET réparties sur une superficie de 54377 ha. Les nouvelles études élaborées par des bureaux d'études étrangers sont plus détaillées et débouchent sur l'établissement du parcellaire, du plan règlementaire, du tracé des réseaux, etc. Faute de financements et d'enquêtes foncières, les travaux de viabilisation et de bornage ne seront pas entamés. Les ZET font l'objet de droit de préemption et sont frappés de « sursoir à statuer », ces zones subissent ces dernières années un processus de prolifération de l'habitat informel (CNES 2004).

Un Conseil national du tourisme est mis en place en 2002 pour faciliter les activités touristiques et vient remplacer le comité national créée en 1994. Les modalités d'élaboration du PAT qui définit ces zones constructibles ne seront précisées règlementairement qu'en 2007, ce qui allonge les délais d'élaboration des instruments juridique du tourisme. En termes, d'allocation des ressources et dans le but d'encourager l'investissement touristique, de nombreux projets seront avalisés par les CALPI, à l'échelle des wilayat, au sein et en dehors des ZET, mais buttent à la résistance de l'administration centrale du tourisme. Le conseil national du tourisme, à qui incombe le traitement et l'approbation de ces dossiers, ne siège qu'occasionnellement. En attendant, des mesures restrictives sont signifiées aux différentes administrations locales pour sursoir à la délivrance de permis de construire dans les ZET et bloquer toute opération de transaction ou de transfert foncier à l'intérieur de ces espaces. La réglementation re-centralise la décision et stipule que « *l'octroi du permis de construire dans les ZET ou site touristique est subordonné à une autorisation délivrée par le Ministère du Tourisme.* » [460]. Sur le terrain, les opérations de spéculation foncière et de transactions informelles sont à l'œuvre, au bonheur de semblants de projets d'investissement, initiés dans un cadre informel.

La mise sur raille de l'ANDT à partir de

L'ANDT [461], en tant qu'opérateur et aménageur foncier, sera créée en 2004, et peine à bénéficier du transfert des terrains relevant du domaine privé de l'Etat, encore moins à exercer le droit de préemption, ou à entamer les travaux de viabilisation. De nombreux terrains à l'intérieur des ZET sont frappés de servitudes de non aedificandi, liées à la préservation de l'environnement, de l'agriculture, ou du littoral. A défaut de concordance entre les outils sectoriels (tourisme) et

⁴⁵⁸ Loi n° 03-02 du 17 février 2003 fixant les règles générales d'utilisation et d'exploitation touristiques des plages.

⁴⁵⁹ La loi n°03-03 du 17 février 2003 relative aux d'expansion et sites touristique.

⁴⁶⁰ la loi n° 99-01 de 1999, relative à l'hôtellerie.

⁴⁶¹ Décret Exécutif N°98-70 Portant la création de l'Agence Nationale du Développement du Tourisme

territoriaux (PDAU et POS), la ville et ses territoires ne bénéficient pas des projets d'investissement touristique. Au meilleur des cas, la logique sectorielle qui prévaut donne lieu à des espaces fragmentés et déconnectés les uns des autres (CNES 2004).

Le ministère du tourisme revendique un droit de monopolisation de la décision touristique et exclut l'intervention des autres acteurs, au risque de bloquer le développement socioéconomique des territoires. La volonté des pouvoirs publics de mettre un terme à la spéculation foncière et aux faux investisseurs à travers la consécration de la formule de concession ou d'adjudication (LF 1998) bute à la résistance des investisseurs [462]. La législature envisage également la mise en place d'une banque de données pour la collecte et le traitement de l'information sur le tourisme (2004, 2006). L'animation et la promotion du tourisme incombe aux offices ONAT et ONT dont la création remonte aux années 1980. Le pouvoir foncier touristique relève de la compétence de l'ANDT et la DTWA [463].

- **La phase de relance et de recentrage du secteur post 2008 :**

En faveur du protectionnisme et du patriotisme économique, l'Etat entend préserver son patrimoine foncier touristique en instituant la concession (max 99 ans) comme unique forme d'accès à ses biens [464]. Le déploiement des annexes de l'ANDT à l'échelle des wilayat (2008) [465], permet à l'administration du tourisme de se rapprocher de ses territoires d'intervention et de procéder à la protection et la valorisation des ZET, notamment en procédant aux études d'aménagement, à l'exercice du droit de préemption et à l'acquisition et au portage foncier. Le SDAT, composante essentielle du SNAT est lancé pour l'horizon 2030 pour mieux définir la stratégie de l'Etat et avoir une visibilité sur les potentialités et afficher le cadre stratégique et référentiel pour la mise en tourisme de l'Algérie à différentes échéances.

Le SDAT entend développer une approche globale, allant de l'amélioration de la destination Algérie, à la mise à niveau, arrivée à l'articulation de la chaîne touristique et la mise en place de dispositifs de financement et d'accompagnement (ONAT, ONT). Les dynamiques enclenchées visent l'amélioration de l'offre touristique à travers la sélection prioritaire, l'organisation et la structuration en pôles touristiques. Le financement de la promotion touristique connaît un regain d'intérêt (2008, 2014).

⁴⁶² Lesquels revendiquent des conditions d'accès au foncier touristique plus incitatifs, afin de pouvoir supporter les charges liés à l'investissement touristique et s'implanter là où la priorité s'annonce.

⁴⁶³ Concession et gestion des aménagements touristiques au niveau des ZEST.

⁴⁶⁴ L'ordonnance n°08-04 du 1^{er} septembre 2008 et du décret d'application n°09-152 du 2 mai 2009, définissent les conditions d'accès au foncier privé de l'Etat situé dans les ZET (adjudication, constructibilité,...).

⁴⁶⁵ Arrêté 2008 n°19 portant la création des Annexes de l'ANDT.

3.3. La situation du foncier agricole

Face au lourd héritage colonial, les réformes agraires engagées depuis l'indépendance (1962) pour améliorer le statut des terres agricoles et leurs modes de gestion peinent à rationaliser l'organisation, l'occupation et l'exploitation des terres collectives et publiques. Le passage spontané de la ferme coloniale au domaine autogéré n'a pas été à la hauteur des aspirations du monde rural, mais n'a pas aussi entraîné le détournement des terres agricoles de leur vocation (CNES, 2001). Globalement, les réformes sont passées par trois grandes étapes, la première (1962-1987) est à posture socialiste et consacre l'autogestion, la deuxième (1988-2007) entrevoit une libéralisation incomplète, et la troisième (2008-2018) paraît tâtonnante et combien même hésitante.

- **La première étape (1962-1987)**

La modernisation de l'agriculture autour de la posture d'un Etat national et social, s'est déclinée par l'instauration de l'autogestion et la mise en place des structures agraires d'environnement [466]. L'opération de nationalisation des terres [467] entamée dans le cadre de la révolution agraire (1971) permet à l'Etat socialiste de constituer rapidement un portefeuille foncier agricole appréciable [468] et d'étendre par là-même le champ de la domanialisations aux terres arch, communales et aux *habous* publics, voire même à d'autres catégories de terres [469]. Ainsi, en 1973, près de 500.000 ha de terres seront versées dans le FNRA (O. BESSAOUD, 2013). Cet important patrimoine collectivisé sera géré jusqu'à la fin des années 1970, par les Coopératives Agricoles de la Révolution Agricole. Après quoi, les années 1980, viennent enclencher des opérations de restructuration (foncière) du secteur public agricole (1981, 1983), et d'uniformisation de la propriété juridique du secteur public (1984), ce qui augure à l'émergence des domaines agricoles socialistes (DAS). Ces domaines seront attribués en jouissance dans un contexte de libéralisation. (H. AIT-AMARA, 1999), à des salariés et des ayants droits.

- **La période (1988 – 2007)**

La crise économique liée au choc pétrolier (1986), augure à la promulgation d'une réforme agricole à posture libérale qui vise la sécurité alimentaire. L'ambition de la Loi 87-19 [470] étant principalement l'amélioration de la gestion du domaine privé agricole de l'Etat sur de nouvelles règles. S'entame alors un processus de morcellement secteur autogéré et ses 3264 DAS constitutifs, pour la création de 22356 EAC et 5677 EAI. Les premières exploitations représentent 90% du

⁴⁶⁶ Afin d'apporter un meilleur soutien technique et logistique (Caisses et Banques de financement agricoles, circuits d'approvisionnements, ..., etc) aux Domaines Agricoles Socialistes (DAS) et leurs productions.

⁴⁶⁷ L'Algérie procéda aussi à la confiscation des terres des harkis et goumis en 1962.

⁴⁶⁸ Le domaine privé de l'Etat intègre alors les terres relevant du Domaine de l'Etat colonial et celles possédées jadis par les colons.

⁴⁶⁹ Les propriétaires absents ou dont les propriétés dépassent certaines limites sont nationalisées.

⁴⁷⁰ La loi 87/19 du 08/12/ 87

patrimoine des DAS, alors que les second ne dépassent pas les 2%, le reste (8%) est dédié à des fermes publiques pilotes (CNES, 2001).

Ainsi, près de 2.3 millions d'ha de terres arables seront attribuées en jouissance aux fellahs (2 à 10 familles) sous forme d'EAC et EAI, sans que cette vaste opération, conduite dans l'urgence et la précipitation, ne soit accompagnée par des garde-fous juridiques, afin de prémunir les terres publiques concédées contre les phénomènes de morcellement, de transactions informelles, ou de détournement de leur vocation. La Loi de 1987 conserve au Domaine National la propriété des sols issues de l'autogestion, une individualisation usufruitière, perpétuelle, saisissable et transmissible, ainsi qu'une exploitation indéfinie des terres agricoles sont institués pour encourager la production agricole [471]. Le régime de concession accordé aux bénéficiaires des EAC et EAI est supposé leur octroyer assez de garanties, notamment en termes d'accès aux crédits, et de sécurisation foncière, pour qu'ils puissent s'y engager pleinement, mais dans les faits le CNES (2001) relèvent plusieurs difficultés liées à la non coopération des Banques et des conservations foncières.

Les années 1990, notamment avec la promulgation de la LOF 90, viennent réparer les injustices et satisfaire certaines revendications, la Loi autorise la restitution des terres agricoles, non urbanisées, à leurs propriétaires, nationalisés auparavant dans le cadre de la révolution agraire.

- **La période (2008 – 2018)**

A partir de 2008 s'annonce une autre opération de réorganisation du secteur agricole, la nouvelle Loi [472] vise l'inventaire sur carte des terres agricoles ou à vocation agricole, mais aussi la création de corporations professionnelles, dont les dynamiques collectives sont supposées fournir des services et entrevoir une baisse des coûts de production et de transaction. Parallèlement, et afin d'améliorer les conditions socio-économique du monde rural, un Programme de renouveau rural (PRR) a été mis en place.

En renouant avec les logiques patriotique, étatique, concessionnaire et préemptives, les pouvoirs publics ré-ouvrent en 2010 le dossier des concessions agricoles et engagent une nouvelle réforme [473] qui revoit le droit de jouissance perpétuelle, conféré jusqu'ici aux bénéficiaires des EAC et EAI, et le limite à quarante (40) ans, renouvelable. L'acte de concession délivré à titre individuel et dans l'indivision, est établi par le Domaine sur arrêté du Wali, et permet au concessionnaire d'accéder aux crédits bancaires, ainsi que la cession et la transmission des biens,

⁴⁷¹ Ait-Amara, Hamid. La transaction de l'agriculture algérienne : vers un régime de propriété individuelle et d'exploitation familiale. Cahiers d'option méditerranéenne, vol. 36, 1999.

⁴⁷² La Loi n°08/16 du 3 Aout 2008.

⁴⁷³ Loi n° 10-03 du 15 août 2010 fixant les conditions et les modalités d'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'Etat.

moyennant des annualités. Ceci permet à l'Etat de dégager une rente de ses biens fonciers agricoles, tout en poussant les exploitants à produire davantage pour satisfaire à leurs charges.

La nouvelle loi (10-03) permet-elle pour autant l'optimisation de la production agricole, n'ouvre-t-elle pas la voie à des dérives de spéculation et de détournement des biens privés de l'Etat. Un droit d'accès est accordé au capital économique privé, national puis étranger, aux terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat, faisant encourir aux terres publiques des risques potentielles d'accaparement. L'exemple des terres agricoles africaines, n'en est pas loin, ces terres paysannes, dont certaines relèvent de l'économie familiale subissent ces dernières années un processus d'accaparement entamé par les firmes multinationales (A. BESSAOUD, 2013).

4. Emergence des acteurs fonciers locaux à Annaba

4.1. La création des agences foncières locales à Annaba : quels statuts et missions

Sous le régime des RFC, 1974) [474], et même bien avant, les pouvoirs publics se sont accommodés à une gestion monopolistique du foncier public, l'Etat à travers la commune, détient un monopole collégial sur le contrôle des droits d'accès à la terre (H. NEMOUCHI, 2008). Si cette politique foncière permet de redistribuer les terres publiques à un large pan social, l'absence de contraintes juridique et politique, permet à l'Etat de nationaliser à volonté les terres privées et d'intégrer dans les RFC le volume nécessaire à la réalisation des différents programmes de développement. Ainsi, observe-t-on que la politique publique en vigueur, et en dépit de sa bonne volonté, dépossède les uns pour enrichir les autres, d'où la consécration d'une forme d'injustice sociale. La libéralisation foncière entend-t-elle réparer ces iniquités et de mettre en place un processus de sécurisation foncière, tout en veillant à codifier toute action de contrôle ou d'expropriation. La décentralisation (1990) tente de conférer aux communes plurielle le pouvoir d'initiative en termes de gestion foncière et de développement territorial, à charge pour la wilaya de contrôler et de superviser la légalité de actes engagés. Toutefois, le droit de regard octroyé à l'administration [475] confère aux fonctionnaires, notamment le Wali, une autorité technico-juridique et discrétionnaire sur les élus. La commune fait face aussi à un corpus juridique embryonnaire et inachevé. Désormais, c'est aux administrations chargées de la réglementation, des services des Domaines et de l'urbanisme, du cadastre, de la conservation foncière, de délivrer, en toute souveraineté l'ensemble des autorisations nécessaires, sans lesquelles les actions de transfert, d'acquisition et de cession des biens fonciers ne seraient pas possibles. Ainsi, les élus et les

⁴⁷⁴ Ordonnance 74-26, portant constitution des réserves foncières communales

⁴⁷⁵ Chaque délibération de la commune ne peut être exécutoire qu'après approbation de la wilaya.

opérateurs fonciers sont de fait piégés dans des rapports administratifs, fondamentalement asymétriques et qui placent les fonctionnaires en pole position.

La LOF 90-25 augure à la création d'un établissement foncier local (ALGFRU) fonctionnant selon un schéma dyadique (Fig n°14), et à qui incombe la gestion du portefeuille foncier urbain pour le compte de la commune ou l'intercommunal. L'agence qui hérite le lourd passif des RFC, n'hésite pas à s'attaquer indifféremment aux différentes catégories de fonciers ; urbain, industriel et touristique, son ambition est d'entrevoir rapidement leur régularisation, pour se consacrer à son plan de développement. La gestion du foncier économique qui relève auparavant d'une instance wilayale, en l'occurrence le « comité *ad hoc* » [476] n'apparaît pas clairement dans les prérogatives des ALGRFU.

En vertu de la LOF 90-25, les APC et APW, seules ou en partenariat, sont tenues, en vertu du décret exécutif 90-405, de créer une ALGRFU [477] pour gérer leur portefeuille foncier urbain, sinon contracter les services d'une agence existante. Cet opérateur foncier local, placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur et sans représentation centrale [478] est chargé de la gestion du portefeuille foncier communal pour le compte des collectivités locales, comme il peut agir pour son propre compte (Fig n°15). L'administration de l'agence est assurée par un CA et dirigée par un directeur, nommé par le président du CA et à qui incombe le bon fonctionnement de l'agence. Sur proposition du directeur, le conseil délibère sur le fonctionnement/organisation de l'agence, sur les programmes et bilans d'activités, etc. Les délibérations du conseil sont exécutoires et le directeur assure leur mise en œuvre.

En termes financiers, l'agence ne s'alimente pas d'une quelconque ressource fiscale, ses ressources proviennent de subventions ; de prestations de services, de plus-values réalisées et de prêts consentis, ainsi que de dons et legs. Sa mission se réduit-elle, contractuellement, à l'acquisition et l'aliénation pour le compte de la collectivité locale des biens [479][480], ou s'investit-elle d'une mission de régulation foncière en prêtant ses services de conseil et d'aide à la décision en termes d'urbanisme et de développement ? En agissant pour son propre compte, l'agence pourrait développer, seule ou en partenariat avec des EPL ou BET, des projets de promotion immobilière ou de zones spécifiques, prescrites par les outils d'urbanisme.

⁴⁷⁶ Et qui avantageait souvent les ayant droits etc.

⁴⁷⁷ Agence locale de gestion et de régulation foncières urbaines

⁴⁷⁸ Contrairement aux agences de 1986, où il était question de créer une agence foncière nationale.

⁴⁷⁹ Conformément au cahier des charges.

⁴⁸⁰ Conformément à l'article 5 du décret exécutif 90-405, le cahier des charges fixe les droits et obligations de l'agence à l'égard de la collectivité locale concernée. Il est établi conformément à la réglementation en vigueur.

Fig n° 14 - Schéma fonctionnel de l'agence locale de gestion et de régulation foncière urbaine

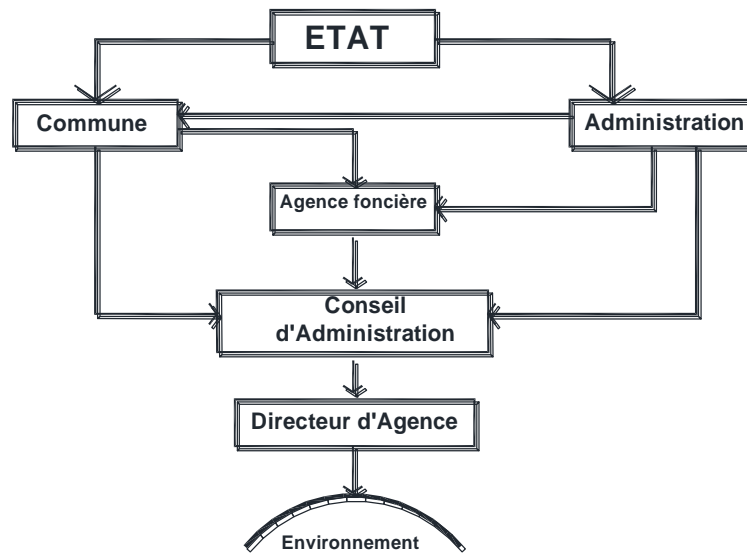
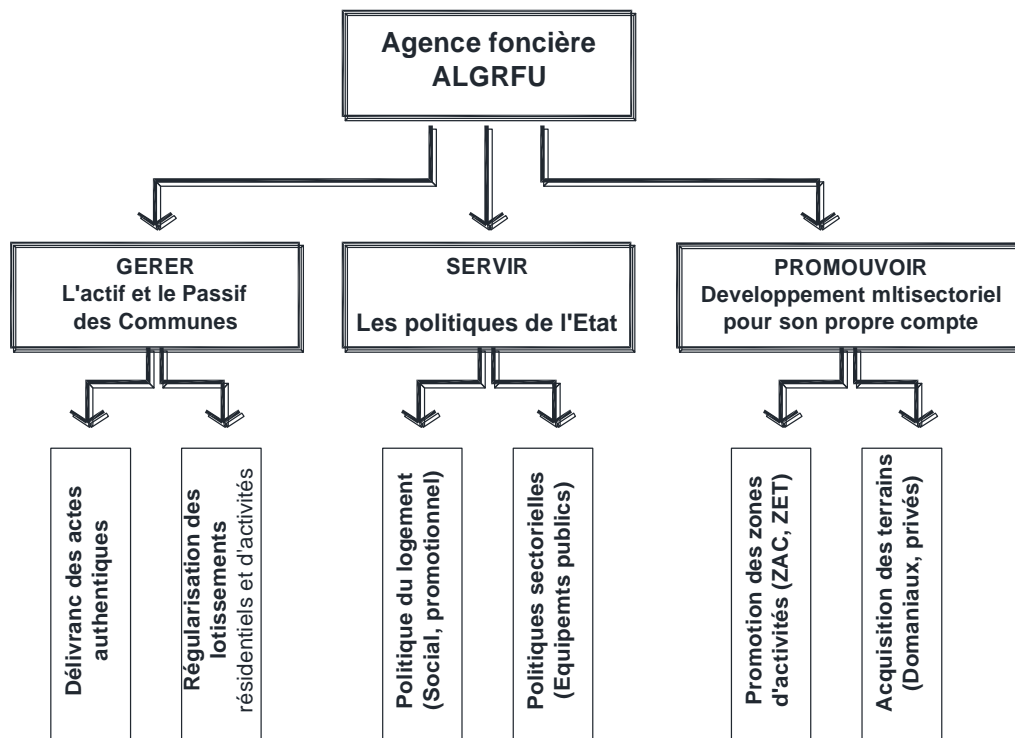


Fig n° 15 - Mission de l'agence locale de gestion et de régulation foncière urbaine



Source : l'auteur 2018

Intègre-t-elle, en plus des opérations d'habitat et d'urbanisme, les missions de préservation des terres agricoles, de développement économique (industriel, touristique), et de recyclage des friches industrielles et urbaines [481], ou laisse-t-il ces fonctions aux autres secteurs ?

Ce brouillage normatif, lié à certaines conjonctures, est source d'incertitudes. L'analyse du parcours de l'agence foncière depuis son émergence [482] à ce jour permet de comprendre les enjeux qui sous-tendent l'évolution de son statut et ses missions, au gré des conjonctures politico-économiques et des réformes foncières qui s'en suivent.

La mise en place des agences foncières locales à Annaba s'entame à partir de 1986. Les autorités locales procèdent à la création d'une agence foncière de wilaya pour prendre en charge la gestion du foncier intégré dans les RFC et surtout pour assister les pouvoirs publics dans les opérations de lancement des projets de promotion immobilière, et de coopératives immobilières. Un travail de prospection et d'expertise est rendu nécessaire pour accompagner techniquement, juridiquement et financièrement la commission de choix de terrain [483] dans ses actions de localisation des dits projets immobiliers. Depuis 1986, l'heure n'est plus aux grandes opérations immobilières et foncières lancées sur des parcelles en cohabitation, mais plutôt à des dizaines de logements promotionnels ou coopératifs localisés sur des opportunités foncières qu'il s'agit de rechercher rapidement à l'intérieur du tissu urbain. Cet urbanisme tactique donne l'opportunité aux communes plurielles de lancer et localiser à l'échelle de son service technique de nombreuses coopératives immobilières avant l'avènement de la nouvelle législation foncière et sa mise en application.

Avec la promulgation de la LOF 90 et ses décrets d'application [484], les collectivités locales d'Annaba gèlent l'agence foncière de wilaya et éclatent celle-ci et procèdent à la création de deux agences foncières locales, l'une dite AFL (agence foncière locale) et s'occupant uniquement du portefeuille foncier relevant de la commune d'Annaba et l'autre dite ; AFIWA (agence foncière intercommunale de la wilaya d'Annaba) et s'occupant du portefeuille relevant du reste des communes de la Wilaya d'Annaba. Ces agences foncières locales (AFL et AFIWA) opèrent séparément et de façon concurrentielle, avant qu'elles ne soient fusionnées en une seule agence

⁴⁸¹ En France le statut des établissements publics fonciers (EPF) connaît une certaine évolution depuis la loi d'orientation pour la ville (1991), passant de la loi GAYSSOT (SRU, 2000), à la Loi BORLOO (2005). Parallèlement aux établissements locaux, émergent les établissements d'Etat qui sont des EPIC dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et dont la mission est l'acquisition et la réalisation d'opérations immobilières destinées en partie à la réalisation des logements sociaux.

⁴⁸² Qui remonte à 1986, bien avant la LOF 90-25.

⁴⁸³ Et au travers de laquelle la DUCH qui avait la lourde tâche d'accompagner les aménagements fonciers, dont la ponctualité requiert davantage de mobilisation et d'expertise..

⁴⁸⁴ Décret exécutif 90-405 du 22 décembre 1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncières urbaines.

foncière rattachée à la wilaya et dont le wali est paradoxalement le président du conseil d'administration. Des circonstances font que cette fonction qui devrait revenir au président de l'APW est glissée, par un truchement juridique, vers le chef de l'exécutif de la wilaya. En dépit de de l'incorporation des représentants de l'administration dans les conseils d'administration des agences, celles-ci endurent le calvaire et les agences se trouvent prises entre deux choix enjeux ; développer des logiques de subordination (rapports hiérarchiques) pour prétendre aux autorisations et facilitations procédurales, ou défendre l'autonomisation, qu'elles détiennent via le rapport de délégation [485]. Un choix qui s'est avéré difficile dans un contexte de transition et de crise sociopolitique, les incertitudes qui s'en suivent montreront combien leur statut juridique et position institutionnelle étaient fragiles.

Les agences foncières à Annaba se sont assignées d'abord une mission de reconnaissance et d'inventaire du patrimoine foncier avant de procéder à des opérations de régularisation foncière, et de délivrant des actes authentiques aux bénéficiaires (titrisation). Leur tâche principale consiste à gérer le passif des RFC, avant de se concentrer sur la valorisation du patrimoine foncier et de relancer quelques autres opérations (zones touristiques, zones d'activités,...). Le brouillage des règles permet difficilement aux agences d'évoluer sur certains dossiers, objet de convoitises. Il faut dire que depuis leur création par les communes, ces agences n'ont cessé de rencontrer des résistances de la part des structures déconcentrées de l'Etat, notamment la DUC et les Domaines. De nombreux procès, comme partout ailleurs, sont intentés contre les directeurs d'agences pour différents mobiles. Le champ d'action des agences foncières locales ne se limite pas aux transactions foncières et remonte même vers les activités de promotion immobilière.

L'AFL entreprend une prospection foncière et élabore rapidement des projets, ce qui lui permet de présenter à la collectivité une offre foncière multisectorielle. L'agence étoffe son service techniques de compétences et voudrait se positionner comme force face de proposition aux cotés de la direction de l'urbanisme qui se trouve contrainte à réviser les plans d'aménagement et d'urbanisme pour intégrer le nouveau esprit de valorisation des espaces et de développement économique.

Au bout du compte, la commune Annaba arrive à régler le problème d'une centaine de coopératives immobilières [486], totalisant plus de 1200 logements, Si l'agence AFL s'est focalisée beaucoup plus sur le foncier urbain en ciblant foncier résidentiel (lotissements, promotion immobilière) et celui des coopératives immobilières, l'agence AFIWA s'est rabattue en plus du

⁴⁸⁵ Les agences foncières gèrent le portefeuille foncier de la commune selon un cahier des charges

⁴⁸⁶ Cette procédure « coopératives » longtemps réservée aux seuls cadres et fonctionnaires de l'administration s'est élargie aux citoyens après les événement d'octobre 88 et l'arrivée au pouvoir des communes plurielles.

foncier urbain situé dans la ZHUN El Bouni et les quelques lotissements communaux, sur le foncier touristique (ZET) et le foncier économique (ZAC) [487]. En termes de gestion du foncier urbain relevant des ZHUN, l'AFIWA se trouve concurrencée à Sidi Ammar par l'entreprise SIDER [488], et à El Bouni par l'URBAN [489], ce qui réduit considérablement son champ d'action, ainsi que ses perspectives de développement. De plus l'espace intercommunal est polarisé autour des quatre commune Annaba, El Bouni, El Hasjar et Sidi Ammar, le reste est occupé par une urbanisation lâche, sinon par des espaces agricoles et forestiers. Le Plan d'action couvre différentes communes et secteurs d'activités et se focalise surtout sur la ZHUN El Bouni, Sidi Salem, et quelques zones d'activités économiques (Ain Berda, oued Laaneb, et El Eulma) et touristiques (ZET Chétaibi).

Ainsi l'agence foncière locale dont l'organisation et le fonctionnement s'assimile beaucoup plus à un établissement à caractère économique [490], tente de mettre en avant des logiques marchandes aux confins d'une législation foncière qui reste marquée par des logiques collectivistes et donc non marchandes, ce qui ne va pas sans générer des contradictions et des conflits avec la commune et l'administration. L'agence cherche à rentabiliser ses opérations foncières, pour pouvoir financer les acquisitions futures, ainsi que les travaux de viabilisation, tandis que la commune cherche à profiter de l'assistance technique de l'AFL pour attribuer davantage de terrains tout en faisant incomber à l'agence les travaux de viabilisation des terrains concédés (N-M BOUCHENTOUF, 2014). L'agence se présente comme un opérateur généraliste, proche du statut de l'ex-CADAT, jouant des rôles imbriqués, soient primo : la fonction d'opérateur foncier, en assurant le portage foncier à travers la constitution de réserves foncières au profit de la commune ou d'elle-même, secondo : le rôle d'aide à la décision, en préparant les décisions relatives aux programmes d'aménagement, tertio : celui d'aménageur foncier en engageant des études et des travaux d'aménagement des ZHUN, de lotissements et de ZAC.

4.2. Les autres acteurs fonciers évoluant à Annaba

Aux côtés des agences foncières locales, évoluent d'autres acteurs fonciers et immobiliers, locaux et déconcentrés, ce sont surtout des EPE qui se sont déspecialisés dans le cadre de la Loi de 1982 et se sont convertis dans le secteur de la promotion foncière et immobilière, à l'image de

⁴⁸⁷ Les communes limitrophes disposent chacune d'une ZAC et de lotissements résidentiels, pour ce qui est des ZHUN et des programmes de logements, seules les communes d'El Bouni, Sidi Ammar et El Hadjar, Berrahal et Ain Berda en disposent. La commune de Chétaibi se caractérise surtout par ses ZET.

⁴⁸⁸ Cette entreprise sidérurgique détient la propriété de la plupart des terres situées à l'intérieur du périmètre de la ZHUN Sidi Ammar et aurait réalisé d'importants programmes de logements pour ses ouvriers dans les années 1970-80. De plus d'importantes emprises foncières sont occupées par ses entreprises de Bâtiment, sous forme de bases de vie, ce qui pénalise la commune de Sidi Ammar en termes de développement socio-économique..

⁴⁸⁹ L'URBAN (ex-CADAT hérite d'un important patrimoine foncier urbain, eu égard à son ancienne fonction monopolistique d'aménageur foncier.

⁴⁹⁰ EPIC régi par le Décret 83-200 du 19.03.1983 et le Décret 85-17 du 07.05.1985.

l'EPE-URBAN, GENISIDER, FERFOS, SNLB, etc. Figure aussi l'agence nationale AADL [491] et l'entreprise wilayal de promotion immobilière EPLF[492], sans compter les quelques structures financières dédiées au logement (CNEP, CNL,..). L'intérêt porté au bâtiment comme secteur d'entraînement pousse les hautes instances à mobiliser ces structures publiques pour lancer des programmes de promotion immobilière, pour offrir du logement et dynamiser l'économie locale.

Parallèlement à la création des agences foncières locales (1990), l'Etat procède en 1991 à la mise en place d'une agence nationale (AADL) pour assurer le pilotage d'une vaste opération de promotion foncière destinée à l'éradication des bidonvilles. Ce phénomène qui prend de l'ampleur à partir de 1993, surtout à l'entrée des grandes villes renvoie à la mobilisation de l'ensemble des acteurs fonciers, local et national, dans le cadre d'un ambitieux programme de RHP, financé par la Banque mondiale. L'AADL engage une opération pilote à Ain Aalem (El Tarf) en 1992 et abandonne rapidement ce projet pour se consacrer à certaines opérations à Annaba (Sidi Ammar, Boukhmira, Bouzaaroura). L'AADL qui bénéficie de l'appui du ministère de l'habitat, entreprend la diversification de ses activités, en engageant des opérations foncières au niveau des sites d'Errym et Zaafrania, mais cette fois-ci sous forme d'aménagements fonciers et de lotissements résidentiels. A travers l'opération ERRYM, l'AADL déplace sa mission vers la promotion foncière à caractère non social, notamment, avant de se lancer de pures opérations spéculatives de lotissements à Zaafrania. Cette structure créée dans l'urgence pour palier à un phénomène, n'intègre aucun projet local, et finit par renouer avec les anciennes pratiques propres aux organismes de mission.

Pour prendre en charge la libéralisation foncière enclenchée par la constitution 1989 les services du Domaine procèdent à l'externalisation des services du cadastre et de la conservation foncière. L'agence du Cadastre connaît un renforcement de ses moyens humains et matériels parallèlement à l'effort de cadastrage du territoire national. Les fonctions de notaire, d'expert foncier et d'architecte, longtemps fonctionnalisées, se libéralisent, et permettent de fournir des prestations rapides et de qualité. Cet effort de modernisation des services fonciers et de leur environnement cherche à faciliter la régularisation du passif des RFC et la titrisation des anciennes et nouvelles transactions foncières, et partant de favoriser la libéralisation et la fructification des capitaux.

⁴⁹¹ EPIC Créé par Décret exécutif n° 91-148 du 12/05/1991, et placé sous la tutelle du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, s'est spécialisée dans la promotion foncière, puis a vu son champ d'action intégrer les programmes de logements location-vente, à partir de 2001.

⁴⁹² Entreprise de Promotion du Logement Familial (EPLF) créée en 1984 pour assurer la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée au profit de la (CNEP). Placée d'abord sous la tutelle du MHU, elle ne tarde pas de passer sous la coupe des SGP à partir de 1996, après avoir devenue une SPA. Ces entreprises déployées à travers l'ensemble du territoire national font l'objet de scandales récurrents et sont alors dissoutes par le premier ministre en 2009 et transformées en une Entreprise Nationale de Promotion Immobilière (ENPI).

Les acteurs publics de la construction sont appelés à coopérer avec le pouvoir central et local afin de survivre et palier au risque de dissolution. L'URBAN (ex-CADAT) [493] qui agissait librement dans les années 1990 en tant qu'EPE [494] se trouve contrainte de collaborer avec le CALPI et mettre son patrimoine au service du pouvoir wilayal. Au cas contraire, l'obtention des autorisations nécessaires pour ses nombreux projets de promotion immobilière risquerait d'être compromise. Son important patrimoine foncier fait l'objet de convoitises des différents secteurs, l'ANIREF voudrait en assurer l'intermédiation et c'est finalement l'ANURB (2009), créée par le ministère de l'Habitat qui arrive à l'emporter.

Le jeu foncier se ferme progressivement, l'externalisation de la gestion du patrimoine foncier communal en direction des agences foncières locales a été perçue par l'opposition comme une façon de déposséder les communes plurielles de tout pouvoir foncier. Après la création des DEC en 1993 et le remplacement des élus par des fonctionnaires au sein des CA des agences foncières locales, un processus implicite de « wilayalisation » s'enclenche, le tout doit passer par la Wilaya via des comités d'exécutif. Le CALPI, en tant que comité wilayal, a été créé à l'origine comme structure transitoire, mais finit par perdurer pour devenir une structure allocataire pérenne. Ce comité est supposé simplement permettre la localisation des projets d'investissement et l'orientation des opérateurs économiques vers les pourvoyeurs fonciers [495] (Domaine, URBAN, AFL, AFIWA). Le détournement administratif du CALPI de ses missions statutaires, en fait un outil de clientélisation à l'avantage exclusif d'une catégorie clientèle d'obligés, entoure ses activités de bureaucratie et d'opacité et rend l'accès au foncier économique problématique et fortement sélectif.

4.3. Emergence d'un dispositif transitoire CALPI à compétence wilayale

La gestion du foncier économique revient désormais à partir de 1994 à un nouveau comité wilayal, dit le CALPI [496]. Institué par simple instruction interministérielle [497], le dispositif CALPI, se déploie rapidement sur l'ensemble des wilayat. Ce comité est supposé accompagner les investisseurs et faciliter l'accès au foncier économique en cataloguant et placardant l'OFE et en fournissant des informations fiables et localisées sur les disponibilités détenues par les différents bailleurs fonciers publics, notamment au sein des ZI et ZAC.

⁴⁹³ URBAN : Centre d'Etudes et de Réalisations en Urbanisme d'Annaba.

⁴⁹⁴ Dans le champ foncier et immobilier, l'URBAN arrive à dynamiser l'investissement au niveau local. A travers l'extension de la zone du Marché d'Intérêt National (MIN), la création de la zone d'activité de services le long de la RN16, sans évoquer les projets lancés hors wilaya (Skikda, Jihel,...).

⁴⁹⁵ Lesquels pourraient occasionnellement vendre sur le marché leurs biens fonciers.

⁴⁹⁶ CALPI: Comité d'Assistance à la Localisation et la Promotion de l'Investissement

⁴⁹⁷ Portant le n°28 du 15 mai 1994 et relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs

Le CALPI [498] représente-t-il un nouveau dispositif, fonctionnant sous de nouvelles règles, ou s'agit-il d'un comité modelé selon l'ancien carcan et qui vient simplement se substituer à une structure départementale de jadis, en l'occurrence le « comité Ad-hoc » ? [499] Plusieurs équipements de services ont été créés dans le cadre de cet ancien dispositif qui privilégiait les ayants droits et autres rapprochés. Sur le terrain, le rôle du CALPI se présente comme confus, est-ce une interface, un bailleur foncier, un accompagnateur, un aménageur ou un développeur économique. *« Créé au niveau de chaque wilaya, le CALPI est chargé de répondre à toute sollicitation en matière foncière exprimée par les investisseurs. Il a pour mission l'information et l'assistance destinées aux investisseurs dans la wilaya, en précisant les caractéristiques, les qualités et les contraintes des terrains, les démarches pratiques auprès des services et des organismes locaux concernant l'attribution des terrains, le respect des prescriptions du droit à construire, ainsi que la programmation des interventions en matière d'aménagement de terrains pour l'investissement »* (Dj. ADJA & B. DROBENKO, 2006).

4.4. Emergence de l'AWGRFU et remise en cause des agences foncières locales

L'an 2003 annonce l'éclipse définitive du « local » et l'apogée d'un processus de wilayisation dont les signes précurseurs avaient surgit avec la dé-municipalisation et la création du CALPI [500] (1994). Le système politico-institutionnel renoue volontairement avec l'ancien schéma de gestion administrative des ressources, avec tous les risques d'arbitraire et de clientélisme qu'il présente (CNES, 2004). Avec l'institution des délégations exécutives communales (DEC), les ALGRFU deviennent sous l'emprise indirecte de l'administration, dont les fonctionnaires contrôlent presque tout, plaçant les directeurs d'agence au centre de pressions multiformes.

C'est ainsi qu'après quelques années d'efforts de libéralisation, l'on assiste, à partir des années 2000, à un retour graduel vers un mode de gestion foncière centralisé. N. KOUADRIA (2007) rappelle à juste titre que *« le décret n°03-408 du 05 novembre 2003 est venu porter un coup décisif au rôle joué par les communes dans la gestion du foncier [...] »*. Désormais, ce sont les structures déconcentrées de l'Etat, organisées en commissions collégiales et structurées autour du Wali, qui seront désormais chargées d'allouer, de façon discrétionnaire et exclusive, le foncier économique à l'échelle de la wilaya. C'est à ces structures monopolistiques de juger de l'opportunité des projets et de valider l'ensemble des demandes foncières pour l'implantation des projets. Autrement dit, ce sont ces structures multiformes, directions, commissions, et agences

⁴⁹⁸ Créé conformément à l'instruction interministérielle n°28 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs

⁴⁹⁹ Comité qui s'est chargé dans les années 1980 de l'octroi aux investisseurs des terrains publics pour leurs projets d'investissements, particulièrement dans les ZHUN.

⁵⁰⁰ qui n'est autre que la réactualisation du comité AD HOC

nationales apprivoisées qui président à la destinée des territoires communaux. Ainsi sur le plan foncier, la politique de la commune est totalement supplantée par celle de la wilaya [501].

Vers la fin des années 2000, les directeurs des agences foncières communales connaissent des tracasseries judiciaires et des vacances de postes, avant qu'elles ne soient fusionnées en une seule agence placée sous l'autorité du Wali (le Préfet). Le pouvoir foncier se wilayise (départementalise) augurant et les communes se trouvent définitivement dépossédées de toute prérogative foncière. Le pouvoir wilayal ne parvient pas à rationaliser la gestion des ressources foncières publiques et la prédominance des phénomènes de blocage et de clientélisation contraignent l'Etat à faire basculer doucement le contrôle de l'accès au foncier économique vers des agences nationales sectorielles. Le processus de recentralisation du pouvoir foncier prend alors une tournure sectorielle [502], combien même controversée.

4.5. Emergence de rapports conflictuels entre pouvoirs wilayal et sectoriel

Les agences sectorielles émergent et se démultiplient, sans parvenir à supplanter le pouvoir wilayal, encore moins à l'emboîter, sa dimension territoriale le rend incontournable. Les agences nationales coiffées selon une posture pseudo-managériale, se déploient territorialement en développant un réseau d'antennes pour pouvoir se rapprocher des investisseurs privés, mais la déconcentration ne parvient pas à donner ses fruits, faute de coopération avec les dispositifs wilayal. Si l'on s'en tient au secteur de l'investissement, la coordination entre l'APSI et le CALPI (1994-2000) n'a pas été toujours nette, de même que celle envisagée entre l'ANDI et le CALPI (2001-2006) au niveau du guichet unique décentralisé. Le problème étant moins la distance que la volonté des acteurs à collaborer et à aplatir les conflits liés aux enjeux de pouvoirs.

L'ANDI et l'ANIREF qui relèvent portant d'un même secteur (MPPI) ne collaborent pas assez et certains investisseurs accèdent à des avantages avant même de se pourvoir de terrains. De l'avis de nombreux observateurs, un problème de gouvernance se pose en termes de coordination entre les parties prenantes. L'ANDI [503], créée par le MPPI en 2001 sous forme d'un guichet unique décentralisé (GUD), peine à se substituer au dispositif transitoire CALPI, qui refuse de siéger et de coopérer, ce qui réduit ses actions à l'octroi d'avantages fiscaux et parafiscaux, sans même se soucier de leurs destinées. Devant la résistance de l'administration, qui tient sa force de sa vocation régaliennne, le MIPI se voit contraint de revoir sa copie, et de mettre en place une agence immobilière pour prendre en charge le volet foncier, sans lequel il ne peut y avoir d'investissement.

⁵⁰¹ N. KOUADRIA, 2007

⁵⁰² Une sectorisation en direction de l'industrie, du tourisme, de l'urbanisme, etc.

⁵⁰³ ANDI : Agence Nationale de Développement de l'Investissement

La deuxième tentative du MIPI s'entame en 2007 avec la création de l'ANIREF [504], une idée qui germe depuis 2004 et qui n'a abouti que partiellement. La création de l'ANIREF est concomitante à la préservation du CALPI sous la forme d'un CALPIREF [505], ce qui ne donne pas le plein pouvoir au secteur de l'investissement en termes d'allocation et de régulation foncières. Les bailleurs fonciers (Domaine national, SGI, URB, et agences foncières de wilaya) qui activent jusqu'ici occasionnellement et individuellement sur la scène foncière locale sont appelés à s'inscrire et à reconforter cette dualité émergente.

L'organisation « bicéphale » du pouvoir foncier économique laisse supposer l'existence parallèle, de deux modes d'allocation du foncier public, le premier est de posture politico-administrative [506] et s'inscrit à l'échelle locale, tandis que le second se positionne à l'échelle centrale et prend un caractère strictement technico-commercial. En se plaçant sous la tutelle du MPII, l'ANIREF, placée, cherche à l'Etat d'une véritable politique nationale de gestion du foncier économique à vocation industrielle et servicielle. Toutefois, sa vocation sectorielle, ne lui permet pas d'opérer que conjointement ou séparément à un dispositif wilayal CALPIREF [507], ce dernier lui reprend des missions à partir de 2011 et l'astreint à des missions d'observatoire. La coexistence des deux structures ayant les mêmes missions, en termes d'allocation et de régulation, et opérant séparément sur un même territoire, alimente des risques et des conflits potentiels, liés à des chevauchements de compétences. Ce processus de recomposition du pouvoir foncier en faveur d'un centralisme sectoriel émergent, est sous-tendu par des conflits latents qui génèrent une démultiplication des dispositifs d'accès au foncier économique public. Les structures allocataires du foncier économique peinent à se substituer les unes aux autres pour plus de lisibilité et d'efficacité.

Aussi, le Ministère du Tourisme créé, lui aussi, sa propre agence nationale, en l'occurrence l'ANDT [508] et re-centralise toute décision liée à l'investissement touristique. Les stratégies propres à ce secteur sont définies par le Schéma Directeur d'Aménagement Touristique (SDAT) et le Plan d'Aménagement Touristique (PAT), et opérationnellement par les Zones d'Expansion Touristique (ZEST). De son côté le Ministère de l'Habitat, jusqu'ici en marge du jeu, et faisant entendre que la gestion du foncier tertiaire sera confiée contractuellement à l'ANIREF, reprend ses pouvoirs et procède à la création de l'agence ANURB [509] en 2009. La réalisation du programme

⁵⁰⁴ ANIREF : Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière

⁵⁰⁵ CALPIREF : Comité d'Assistance, de Localisation et de Promotion de l'Investissement et de Régulation Foncière

⁵⁰⁶ Focalisée autour du personnage du Wali.

⁵⁰⁷ Décret exécutif n°07-120 du 23 avril 2007 portant organisation, composition et fonctionnement du Comité d'Assistance à la Localisation et à la Promotion des Investissements et de la Régulation du Foncier Décret exécutif n°07-120 du 23 avril 2007 portant organisation, composition et fonctionnement du Comité d'Assistance à la Localisation et à la Promotion des Investissements et de la Régulation du Foncier

⁵⁰⁸ ANDT : Agence Nationale de Développement Touristique

⁵⁰⁹ ANURB : l'Agence Nationale d'Urbanisme

présidentiel d'un million de logements légitime sa mainmise sur le portefeuille des URB. Ces structures volatiles, jusqu'ici affiliées aux SGP, passent sous la houlette de l'ANURB, et deviennent plus des bureaux d'études d'urbanisme que des aménageurs fonciers.

D'autres agences nationales vivent le jour, à l'exemple de l'ANTP et l'ANVN qui s'occupent respectivement des techno-parcs et des villes nouvelles. D'agit-il d'une dynamique de recomposition en vue de mettre en ordre le système de gestion du foncier économique ou plutôt l'expression d'un rapport de force opposant les différents secteurs [510] autour de la ressource foncière et son allocation. Au demeurant, la démultiplication des structures suscite la confusion, les conflits de compétences et d'intérêts et surtout une confiscation du pouvoir foncier. Du moment où l'offre foncière se réduit à la gestion du stock, qu'en est-il de la concrétisation des projets de développement territorial et économique dont le foncier est le support et vecteur principal ? Quelle est la pertinence des projets d'aménagement inscrits dans les PDAU [511] et les POS, ou s'agit-il au mieux d'un zoning règlementé, prêt à tous les desseins ?

Sachant bien que chaque secteur se dote d'une agence nationale pour maîtriser le volet foncier de sa politique et préserver ses intérêts sectoriels, au détriment des autres secteurs et territoires. Sous autres cieux, le contexte de décentralisation induit certes une dualisation Secteurs-Territoires, mais cette situation est rapidement rattrapée par des rapports contractuels entre Etat et Communes et un certain partage des rôles. Paradoxalement, comment peut-on imaginer dans un contexte de centralisme sectorisé, une bipolarité du pouvoir foncier ; s'agit-il d'une opposition entre le politique et le technique ou simplement l'expression d'enjeux de pouvoirs entre secteurs, ou sphères ? L'émiettement du pouvoir foncier économique et la démultiplication des centres de décision ne sont-ils pas aussi l'expression d'un arrangement qui permet à chaque secteur de prétendre à un certain pouvoir foncier et œuvrer selon ses propres logiques et intérêts sectoriels, au risque de générer des incohérences et des dysfonctionnements ?

Conclusion

La vague de libéralisation augure au transfert d'un corpus juridique [512] assez cohérent qui permet à l'Algérie d'opérer un lifting de son corpus juridique, et de glisser des règles dont l'énoncé unilatéral confère au pouvoir politique un « avantage comparatif » en termes de codification de l'enjeu foncier [513]. Les règles de première génération (1990), instituées en faveur d'une gestion

⁵¹⁰ Ministères de l'Intérieur et des Collectivités Locales, de l'Industrie et de la Promotion de l'Investissement (MIPI), du Tourisme et de l'Habitat

⁵¹¹ PDAU: Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

⁵¹² La loi d'orientation foncière LOF, loi domaniale (90-30), Codes communal (90-08) et Wilayal (90-09).

⁵¹³ Dans le sens où il bénéficie de l'expérience française.

foncière locale, finissent par subir une résistance institutionnelle [514] qui remet en cause les réformes. La transition foncière, improvisée sans calendrier, ne retarde pas seulement l'avènement d'un marché foncier, libre et transparent, mais suroite et déroge aux règles [515]. Les prérogatives communales en termes de pouvoirs fonciers sont détournées par l'administration wilayale, dont les comités d'exécutifs assurent l'accès administratif et bonifié aux biens fonciers privés de l'Etat.

Ainsi, loin de dé-monopoliser/dés-étatiser la gestion foncière, la législation foncière et domaniale post 1993, constamment revue et arrangée, finit par brouiller les centres de décision et installe la confusion. La supplantation des agences foncières locales (ALGRFU) par des interfaces juridiques multi-niveaux (CALPI et agences supra-territoriales) [516] favorise des rapports d'interposition et de domination et renvoie à interroger les rapports ambigus qui s'instaurent entre pouvoir politique et administratif. Si les années 1990 subordonnent les acteurs fonciers et immobiliers à des missions de régularisation, rationalisation et de survie, les années 2000 voient l'émergence d'un Etat hégémonique, animé d'une volonté de contrôle unilatéral des ressources des territoires, au travers d'un processus de recentralisation du pouvoir foncier. Des agences nationales (ANDI, ANIREF, ANDT,..) sont missionnées pour la rationalisation et de valorisation des biens fonciers privés de l'Etat. L'empilement des règles et des institutions, comme conséquence ou objectif, moyen ou finalité, simplifie-t-il la gestion du foncier économique, ou est-ce la sectorisation qui sous-tend ce processus génère aussi des problèmes de chevauchement, de coordination, à différentes échelles. La littérature grise observe bien dans ses rapports que le foncier économique défalqué du domaine privé de l'Etat, fait l'objet, depuis 1993 de pratiques de bradage, de dilapidation et d'accaparement, mais recommande paradoxalement la régularisation des faits accomplis et de tout le passif des DEC.

A partir des années 2000, chaque secteur se dote d'une agence nationale pour veiller sur ses intérêts et empêcher toute inertie des territoires. L'ANIREF créée en 2007 sous la tutelle du MPII, a pour objectif de doter l'Etat d'un outil de régulation foncière, mais devrait opérer conjointement au CALPI, dont le rattachement revient au MICL, ce qui ne va pas sans risques de conflits.

L'organisation multipolaire du pouvoir foncier en Algérie préfigure l'hypothèse de l'existence parallèle, de deux modes de gestion du foncier économique : le premier incarne le pouvoir local (via le Wali), et dont le poids administratif est susceptible de bien faciliter l'aboutissement des projets d'investissement, et le second symbolise le pouvoir central et dont le poids sectoriel est sans grand effet sur les territoires.

⁵¹⁴ marqué par des routines administratives et un lourd passif des RFC (1974)

⁵¹⁵ Les réformes formalistes entrepris à partir de 2000 tentent de lifter les règles normatives et les institutions, en vue de rationaliser la gestion foncière et se déclinent par un excès de bureaucratiation.

⁵¹⁶ Investis de larges pouvoirs en termes de contrôle de l'accès aux ressources foncières des territoires

Chapitre Cinquième

Mutations urbaine et économique des territoires Annabi :

« Emergence d'une agglomération urbaine multi-vocationnelle »

Introduction :

La configuration actuelle du territoire Annabi s'apparente à un système complexe et dynamique (SCD), dont la trajectoire laisse défiler des configurations et des modes renouvelés de faire valoir des ressources, conférant aux espaces constitutifs des vocations multiples et changeantes (F. TOMAS, 1977). Les efforts déployés pour maîtriser la croissance urbaine de ce territoire améliorent certes la rationalisation et le fonctionnement de son système urbain, mais problématissent par là-même la résolution des problèmes et l'affectation des ressources foncières à des usages concurrentiels. Aux années glorieuses (1970-80), génératrices de croissance, de modernité et de redistribution, succèdent des années de vaches maigres (1990), dont l'austérité impacte négativement la géographie urbaine et économique des territoires et installe durablement une informalité aux portes et flancs des centres urbains et touche aussi bien à l'habitat qu'au commerce. Face à cette situation, les pouvoirs publics sont rapidement embourbés dans des programmes d'urgence et n'arrivent pas à mettre en place des stratégies territoriales et sectorielles pour entrevoir de perspectives de développement. Les années 2000 annoncent une volonté publique de rattraper le retard en termes de construction de logements et de viabilité, notamment pour les classes moyennes. Toutefois, les logiques quantitatives et financières dont sont mues ces actions publiques n'arrivent pas à infléchir les tendances lourdes [517]. Dès lors, une rétrospective des dynamiques, récentes et passées, est à même de permettre de déceler les processus, les enjeux et partant d'identifier les modes de régulation urbaine/territoriale qui se mettent en place pour ajuster les dynamiques et anticiper sur leur évolution.

Ce cinquième chapitre entend déconstruire la trajectoire du territoire Annabi et d'en décliner les attributs [518], au prisme d'une approche multidimensionnelle [519], historiciste et plurielle, intégrant les aspects territoriaux [520], thématiques [521] et catégoriels [522]. Ce décryptage a pour

⁵¹⁷ Notamment en termes de déficit de centralité, de mobilité,..., etc.

⁵¹⁸ Attributs juridico-administratif (frontières et découpages), géoéconomique (ressources naturelles et génériques) et politico-institutionnel (acteurs et pouvoirs).

⁵¹⁹ Compréhensive, processuelle et systémique.

⁵²⁰ Valorisation-dévalorisation, stagnation/mutation, et déploiement/polarisation.

⁵²¹ Logement, emploi, transport, espaces économiques, infrastructures.

⁵²² Typologie des territoires et catégories d'acteurs.

objectif l'identification des continuités et des ruptures qui affectent les espaces, les limites, les pouvoirs, les compétences, et les politiques publiques, ce qui renvoie à interroger les mutations urbaines, économiques et institutionnelles ainsi que leur impact sur la stabilité des différentes configurations. Le changement lié aux perturbations externes et à l'évolutivité des SCD s'opère souvent de façon brusque ou accélérée, et met à l'épreuve la planification urbaine/territoriale et son instrumentation. Les pouvoirs publics qui sont souvent intégrés à une culture, historiquement déterminée, parviennent-ils à réagir et à mettre en œuvre des logiques adaptées pour appréhender et maîtriser les multiples enjeux, ou continuent-ils à opposer aux dynamiques spéculatives, aux impératifs de captage des plus-values et de valorisation des espaces, des logiques de neutralité, d'uniformisation, de régularisation de faits accomplis et d'improvisation.

1. Un positionnement national et international faiblement capitalisé

1.1. Le poids de la crise économique

Le territoire Annabi bénéficie d'un accès privilégié sur la mer méditerranéenne, ce qui lui confère naturellement une position stratégique [523], notamment en cette période d'ouverture (PDAU intercommunal, révision 2008). Sa proximité géographique des frontières Algéro-tunisienne et sa position en aval des hautes plaines de la région Constantinoise, lui permettent de se placer au cœur d'importants flux d'échanges [524] et à l'interface de plusieurs wilayat et axes de transport. Ce positionnement charnière lui permet, conjointement à ses nombreuses ressources spécifiques, un développement multisectoriel. Les infrastructures économique, technique, ainsi que les services qui y sont implantés [525] participent à l'accroissement de son attractivité et au renforcement de son rayonnement régional, réconfortant par là-même sa fonction lointaine de débouchée naturelle pour les marchandises en provenance et à destination de presque toute la région Est du pays.

Aussi, le niveau d'équipement et le poids démographique permettent à Annaba de prétendre confortablement au 4^{ème} rang de l'armature urbaine nationale (2008) [526] et aspirer à l'avenir au statut de métropole méditerranéenne (SNAT, 2030, PAT n°10), pour peu que certains investissements y soient consentis. Au plan régional, Annaba aurait vocation de prendre toute sa place dans le réseau de villes de l'Est, si ce n'est la concurrence historique de Constantine à hauteur

⁵²³ Le positionnement d'une agglomération conjugué à ses ressources et son histoire constitue un atout fort révélateur de ses perspectives de développement et ses capacités d'échanges et d'entraînement.

⁵²⁴ Annaba est située en aval d'un processus économique régional en direction et en provenance du port.

⁵²⁵ Bases industrielles, entreprises régionales, banques, assurances, Université, Aéroport, etc... des ressources minières et agricoles, un pôle industriel (sidérurgie, métallurgie, chimie,...), d'un potentiel touristique naturel et culturel, d'une grande université avec des laboratoires de recherche sans oublier le Technoparc dédié aux TIC (Chaiba)

⁵²⁶ Le SNAT (2030) la prédestine au statut d'une métropole maghrébine, ce qui lui lance de nombreux défis en termes de mise à niveau, de création d'emplois, de logements, d'équipements et d'activités économiques.

de 50 km (PAW Annaba 1995). Les récents investissements réalisés par Constantine dans le cadre du « *Plan de modernisation de la métropole Constantine (2008)* » [527] donnent corps à des projets structurants [528] [529], dont l'envergure consacre à jamais la domination incontestable de « Cirta » sur toute la région Nord-Est [530]. De fait, « Hippone » s'estompe face à Constantine et revoit à la baisse ses ambitions métropolitaines, son rayon d'influence se rabat strictement sur sa périphérie proche. Le SDAAM (2008) entend préserver la « bicéphalie » qui caractérise jusqu'ici la région Nord-Est et son aire métropolitaine, en entrevoyant une certaine complémentarité entre les deux métropoles (Annaba-Constantine), dont le destin paraît géographiquement et historiquement lié. Mais, Annaba bénéficie de moins en moins de ressources, internes et externes, pour promouvoir son développement économique, régénérer ses tissus urbains et relancer son industrie, ce qui permet à d'autres wilayat, comme Skikda d'offrir ses services de débouchée sur la mer à Constantine.

1.2. Les ressources et les stratégies de développement du territoire

Le déclin du tissu industriel suite à la crise de 1986, l'exode de la population, la dégradation et mise en friches des zones d'activités et de dépôt, la prolifération de l'habitat et commerce informels, l'hypertrophie du centre-ville, sa congestion, et l'absence de centralité périphérique, sont autant de signaux d'un malaise général qui compromet l'allocation des ressources et l'attractivité du territoire. La mondialisation propulse en direction des pays du sud un processus irréversible de désindustrialisation et de tertiarisation des espaces productifs, les espaces d'activités se mettent en friche et peinent à être recyclés et réaffectés à des activités de culture ou de redistribution.

Le phénomène industriel en tant que ressource acquise en Algérie à coup de grands investissements publics et collectifs, en termes de formation, de coopération, et d'infrastructures, subit une perte de vitesse vertigineuse et son capital culturel n'arrive pas à se diffuser dans le tissu social, la crise enclenche plutôt sa dissipation progressive dans une économie de la débrouillardise (S. AYIMPAM, 2014), voire de survie. Les activités industrielles (sidérurgie, phosphate, bâtiments,..) ne gênent plus assez de ressources pour survivre à la crise et la rupture des plans de charge consacre les déficits chroniques des EPE, ainsi que leur sous-équipement. Certaines se rabattent, avec l'aide des banques, vers l'activité de promotion immobilière.

⁵²⁷ Les investissements publics touchent à différents secteurs (ville nouvelle, ville universitaire, grandes infrastructures..)

⁵²⁸ Tramway, Pont géant, ville universitaire, Zénith, Téléphérique, Grands Hôtels, ..., etc.

⁵²⁹ Grâce à un effet de leadership exercé par son Wali.

⁵³⁰ Les lourds investissements consentis par Constantine depuis l'an 2000 dans le cadre de son « plan de modernisation » arrivent à toucher différents secteurs (ville nouvelle, ville universitaire, grandes infrastructures..), et à renforcer son hinterland. Ces projets structurants ont tendance à consacrer la domination régionale de Constantine sur l'Est du pays.

Aujourd'hui, et en dépit de la dévalorisation de ses espaces périphériques et de la dépression de sa démographie, le territoire Annabi trouve son réconfort dans le maintien d'une attractivité résidentielle et servicielle [531] [532], L'intense activité de promotion immobilière enregistrée depuis 1986, ainsi que le renchérissement soutenu du foncier et de l'immobilier seraient la résultante d'un marché hautement spéculatif [533] qui ne profite toutefois qu'aux seuls promoteurs immobiliers et aux villes centrales ; Annaba et El Bouni. Les autres villes de l'agglomération urbaine ne bénéficient pas de cette dynamique sélective et n'ont droit qu'à des programmes publics de logements et de lotissements sociaux.

Les efforts consentis à partir de 2001 [534] pour rattraper les retards cumulés, tentent d'atténuer la crise de logement et d'améliorer le cadre de vie des espaces urbains. Cette nouvelle politique publique ne cherche pas en dehors des aspects sociotechniques à inverser la tendance de désindustrialisation, ou de freiner la tertiarisation, encore moins de valoriser ou accompagner les mutations. Les nombreuses ressources, naturelle, spécifique et générique, ne sont pas capitalisées dans des politiques de développement susceptibles de rationaliser leur allocation et d'impulser un développement endogène constitutif des ressources territoriales [535]. Les pouvoirs locaux préfèrent ou sont astreints à bénéficier des ressources centrales pour satisfaire aux besoins socioéconomiques et améliorer le cadre de vie. La question de la création des richesses incombe aux dispositifs ANDI et CALPI, et l'offre d'emploi social revient aux régimes d'ANSEJ, ANEM et CNAC, dont les procédures muettes peinent à apporter des solutions durables aux problèmes de chômage et d'entreprenariat des jeunes.

Si les territoires nordiques tentent d'améliorer leur position mondiale en mettant en place des politiques et des projets de développement partagés [536], axés sur des stratégies de marketing et d'hébergement de grands événements (V. BEAL et M. ROUSSEAU 2014), ou encore en mettant en avant une économie sociale pour sauvegarder les industries championnes, le territoire Annabi n'arrive pas encore à capitaliser sa position stratégique, ni à valoriser ses nombreuses ressources et potentialités, encore moins à maîtriser l'art de vendre son image auprès des investisseurs, domestique et étranger.

⁵³¹ L'attractivité résidentielle des années 1990-2000 est liée beaucoup plus au processus de métropolisation qu'à l'exode rural (1970-80).

⁵³² L'attractivité serait liée en grande partie à ses ressources géographiques et culturelles.

⁵³³ Serait-elle en passe de devenir une ville de retraite, sachant bien que les jeunes se présentent de plus en plus comme des candidats potentiels à l'immigration clandestine « *harraga* » !

⁵³⁴ Le programme millionnaire de logements initié par le Président de la République, grands équipements

⁵³⁵ Richesses locales induites par les activités industrielles, commerciales et servicielles

⁵³⁶ Ils adoptent des stratégies de développement axées sur des politiques de régénération ou de renouvellement urbain, de construction de centres commerciaux, d'affaires, et d'équipements de loisirs, de nouvelles infrastructures de transport

Comment assurera-t-il le développement territorial et la génération de nouvelles ressources, en l'absence de politiques de développement urbain et territorial [537], ou de recyclage des espaces tombés en désuétude. Les nombreuses ressources foncières et friches urbaines ne reproduisent que du chaos et de l'informalité. Les logiques normatives et d'opportunisme spéculatif qui prévalent respectivement chez les institutionnels et les entrepreneurs ne permettent pas d'entrevoir des perspectives stratégiques pour le territoire, soient en termes de polarisation des activités économiques ou de positionnement unique et stratégique. De même la segmentation de l'offre territoriale selon des stratégies sectorielles (industrielle, agricole, touristique, minière, halieutique,..) ne permet pas à Annaba de prétendre à des positionnements multiples, et augure plutôt à une division sectorielle des espaces pour dénouer les conflits d'intérêts. Il faut dire qu'en dépit de ses richesses le milieu physique à Annaba limite les potentialités du territoire, et les choix stratégiques pour conquérir certains types de terrains (pentus, glissants, marécageux ou greffés de servitudes), ces espaces requièrent des investissements lourds.

1.3. Les données naturelles et morphologiques

Le territoire wilayal occupe une frange littorale de 80 km, et se déploie sur une superficie de 1393 km² dont la largeur moyenne ne dépasse pas les 50 kms. Au nord, une barrière montagnarde (massif du Djebel Edough) et forestière rend difficile [538] l'exploitation de cette frange méditerranéenne. Au Sud, les collines créent des hiatus naturels, tandis qu'au centre se déploie une plaine marécageuse dont les basses altitudes génèrent des problèmes de saturation et de stagnation des eaux superficielles (lacs, marécages) (Fig n°16). Ainsi, le territoire wilayal est constitué d'unités géographiques variées [539], dégageant des milieux nuancés (forêts, paysages agro-pastoraux), propices aux activités, agricole et touristique.

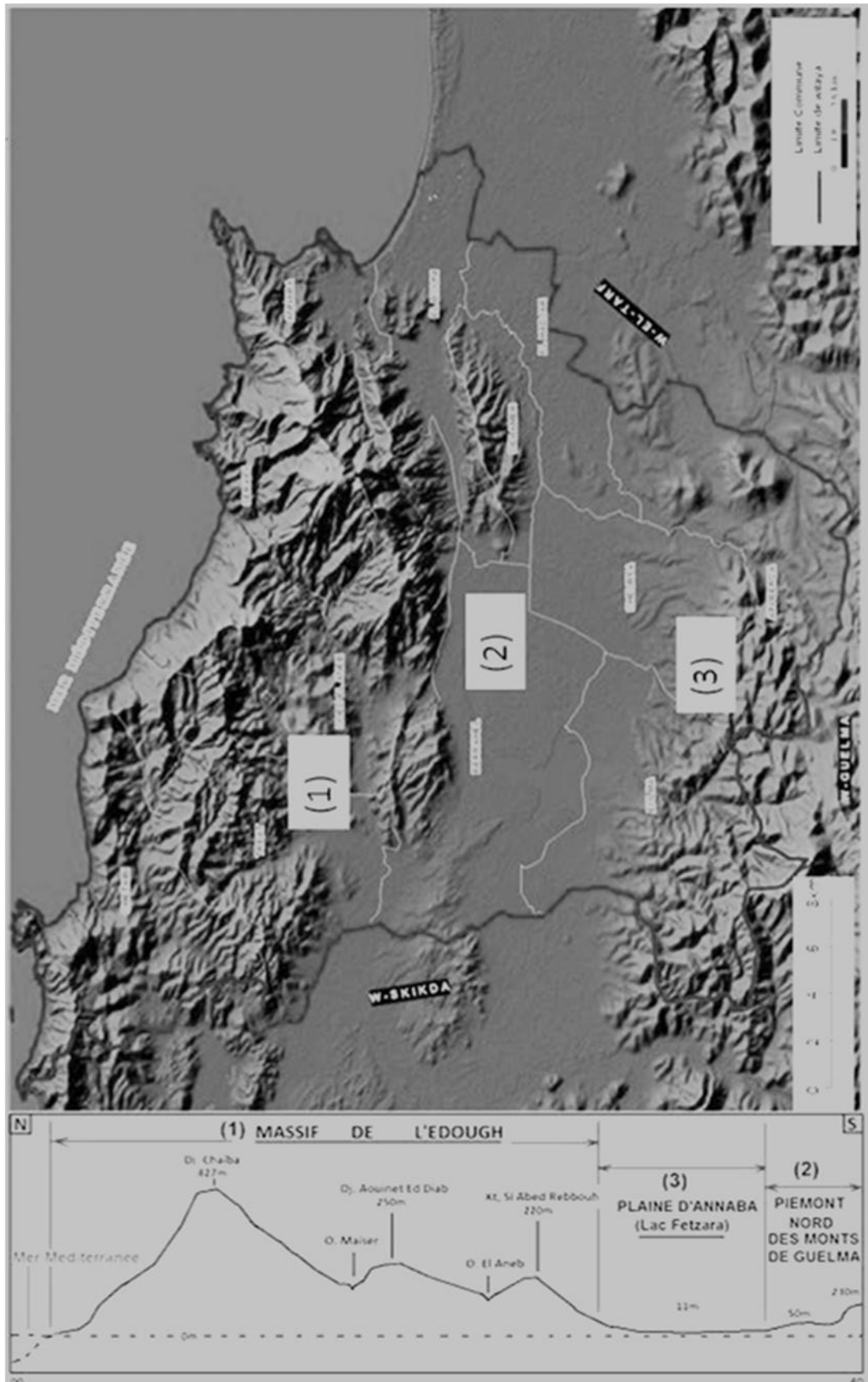
Morphologiquement, deux composantes physiques prédominent, le massif de l'Edough et la plaine déployée autour du Lac Fitzara, ponctuées de collines. La conjonction des données physiques et naturelles détermine-t-elle les usages des sols et le tracé des axes de communication et naturelles, expliquent-elles aussi la polarisation de la dynamique urbaine et la greffe des investissements le long des axes routiers. Les limites administratives sont des données structurelles aussi déterminantes que les données naturelles et qui sont susceptibles de faciliter ou d'entraver le fonctionnement et l'épanouissement des territoires, et en y conditionner les flux.

⁵³⁷ La culture de projet se base sur une maturité politique, un diagnostic prospectif du territoire et de ses potentialités et contraintes fait largement défaut en Algérie.

⁵³⁸ En dehors des activités récréatives et de la culture médicinale.

⁵³⁹ Avec des montagnes (52.16%), des collines et piémonts (25.82%), et des plaines (18.08%).

Fig n°16- Les unités géographiques et morphologiques du territoire de la wilaya de Annaba



Source : PATW Annana 2012 – traitement de l’auteur 2018

1.4. Inadaptation des limites et du maillage au fonctionnement des territoires

Le remodelage récurrent des limites héritées, semble s'opérer selon une logique qui obéit beaucoup plus à des impératifs de normalisation, de contrôle et de programmation démographique [540] qu'à une logique éprouvée de développement territorial (ANAT 1995) encore moins de recherche d'un bon fonctionnement. Ce remodelage de l'espace Annabi impacte négativement l'appropriation des territoires [541] et compromet les ambitions métropolitaines. En période coloniale, les découpages administratifs [542] visent dans les années 1950 l'atténuation du gigantisme atteint par le département de Constantine et l'impératif de morceler ce territoire géant pour pouvoir mieux contrôler la population indigène de l'Est qui commence à s'insurger depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. En 1955, la région de Bône s'étire du Nord au Sud, à hauteur de de Tébesa [543], et frôle les frontières Tunisiennes. La sous-préfecture Annaba (ex-Bône), rattachée depuis sa création (1948) au département de Constantine, devient le département de Bône (1955-1962), [544], lequel bénéficie de l'extirpation de la partie Est du département de Constantine.

Après l'indépendance, les limites et le maillage territorial y demeurent conservés jusqu'à 1974, après quoi il était question de reconfigurer sa morphologie afin d'atténuer le rayonnement croissant de Annaba sur son arrière-pays et ses effets induits en termes d'exode, et de précarité. Le découpage administratif (1974) cherche à décharger la grande ville Annaba de son arrière-pays pour permettre l'autonomisation des petites et moyennes villes (Guelma, Souk Ahras, Tebesa) dans le cadre d'une politique égalitariste [545], visant le rééquilibrage du territoire national.

Le territoire qui en résulte prend la forme d'un papillon déployant aisément ses ailes à l'Ouest sur le mont de l'Edough et à l'Est sur la plaine, et touchant les frontières algéro-tunisienne. Cette configuration horizontale permet aux anciens villages coloniaux [546] de graviter et à une distance équivalente d'une dizaine de kilomètre autour de la ville mère Annaba (Fig n° 17).

⁵⁴⁰ Un qualificatif très cher à la législation algérienne qui vient de remplacer le SRAT par le SEPT, soit le schéma de l'espace de programmation territoriale.

⁵⁴¹ Le découpage administratif, ne semble pas correspondre au fonctionnement réel du territoire, notamment du côté Est (W. El tarf) où certaines communes (anciens villages ruraux) continuent à dépendre de la ville centre Annaba.

⁵⁴² Le maillage d'un territoire dit beaucoup de son pouvoir politique et son administration, cet outil juridico-administratif permet de constituer et de structurer les territoires en identifiant des frontières et des pouvoirs y afférents, son bon fonctionnement appel davantage plus de la coopération que de la compétitivité.

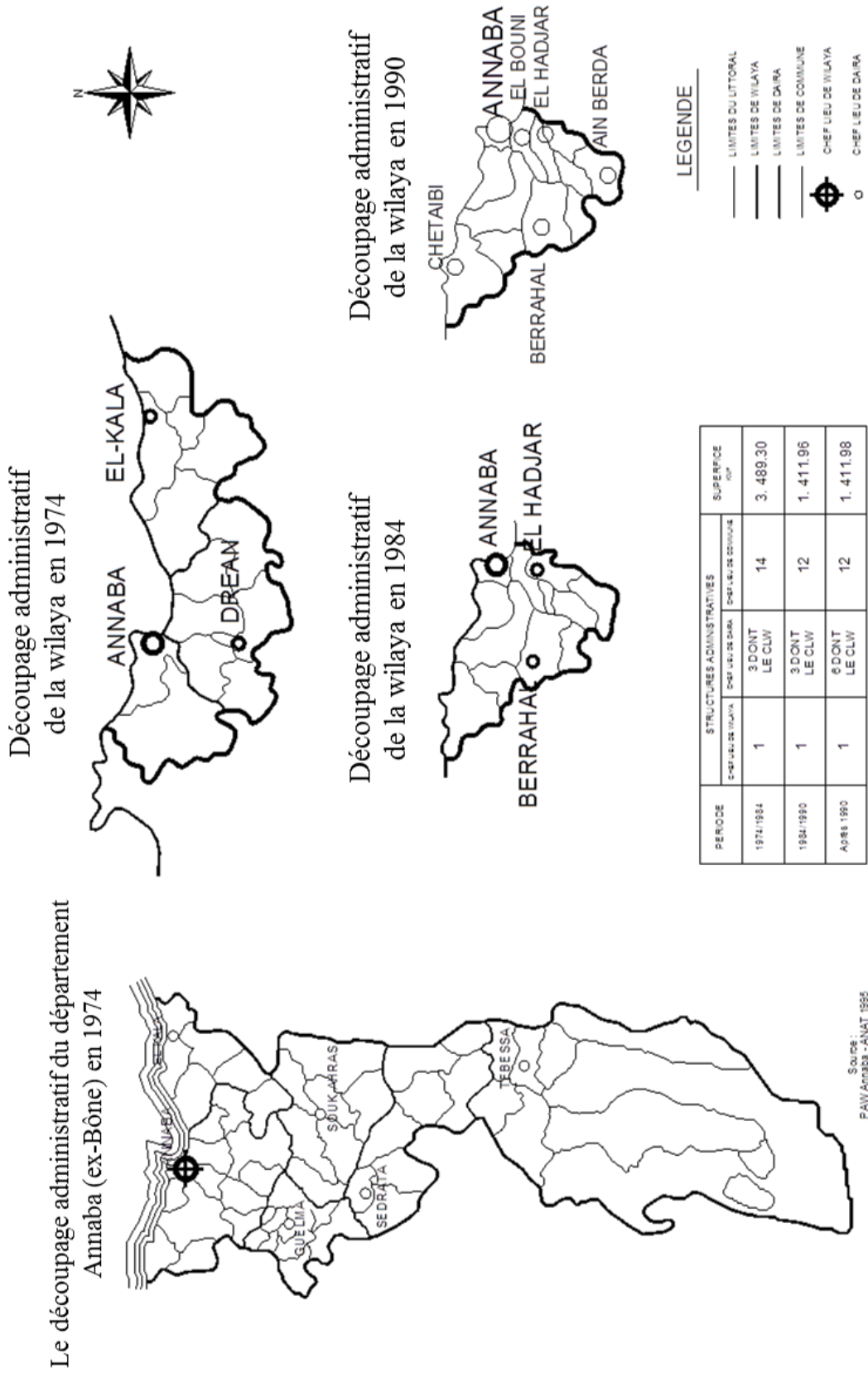
⁵⁴³ L'objectif étant de permettre à l'administration coloniale une gestion centralisée et aisée du processus d'extraction et d'acheminement du minerais d'Ouenza vers la métropole. Un réseau ferroviaire est mis en place pour vaincre la tyrannie des distances. Ainsi, c'est le système de production et d'exploitation qui détermine, en partie la délimitation des frontières en période coloniale, c'est ce qui explique l'absence de réseau routier, réduit à des ramifications.

⁵⁴⁴ Le territoire du département de Bône couvre une superficie de 25 367 km² et abrite une population de 730 594, structuré par cinq sous-préfectures : La Calle, Clairfontaine, Guelma, Souk Ahras et Tébesa.

⁵⁴⁵ Cette politique socialiste vise le redéploiement équilibré des populations et des activités et rompt avec les logiques capitalistiques de polarisation excessive,

⁵⁴⁶ Les anciens villages coloniaux transformés en communes (Ben M' hidi, Drean, Zerizer,..) pour prétendre à un niveau d'équipement plus élevé.

Fig n°17- Evolution des limites administratives de la wilaya de Annaba



L'armature urbaine qui en résulte paraît assez équilibrée pour fonctionner correctement, si ce n'est les perturbations occasionnées par l'injonction des complexes industriels à El Hadjar et Sidi Salem [547] qui génèrent un vaste mouvement de population et d'exode rural.

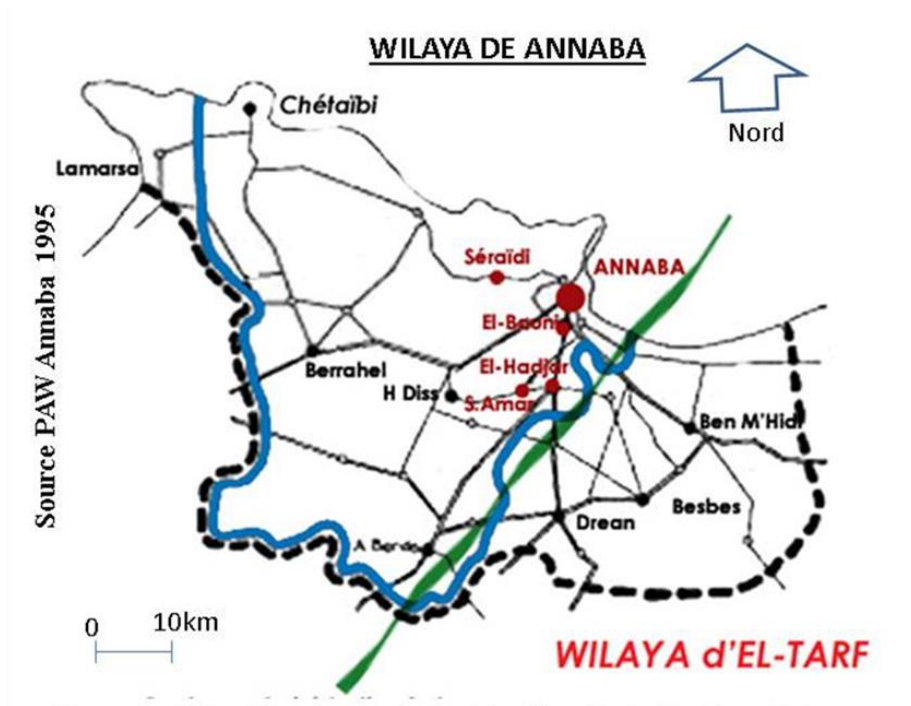
Mais ce schéma sera vite remis en cause par le découpage administratif de 1984 qui ne respectera pas la territorialité qui prévaut, la réduction des limites de la wilaya entraîne une concentration de l'essentiel des équipements et des problèmes de croissance dans un espace foncièrement réduit. Annaba hérite alors d'un lourd passif, lié à la période croissance et ne dispose plus de ressources pour résorber à l'intérieur de ses frontières, ses déficits en logements et emplois. Rien ne semble justifier l'émergence ex-nihilo, en plein milieu naturel et agricole, de la wilaya d'El Tarf (1984) et son interposition sur les frontières algéro-Tunisienne [548]. En amputant l'aile Est de Annaba aux justes limites de l'aéroport Rabah BITAT, le découpage de 1984 permet certes l'émergence de la wilaya d'El Tarf, mais génère pour le territoire Annabi une situation d'asymétrie **[Fig n°18]**. Le nouveau schéma, fortement contraignant, bouleverse le fonctionnement général de la région Annabi et autorise la consommation effrénée des terres agricoles et naturelles pour permettre la réalisation une batterie d'équipements publics nécessaire à la nouvelle wilaya El Tarf.

Le maillage territorial qui en résulte complexifie le fonctionnement réel de l'espace métropolitain Annabi, notamment du côté Est (W. El tarf) et arrache administrativement certains ménages qui continuent à entretenir des relations fonctionnelles à la ville centre en termes de services. La nouvelle Annaba se range dans des confins inconfortables, et voit son territoire internaliser les effets négatifs et externaliser les effets positifs liés à sa dynamique urbaine et économique. L'aéroport « Rabah Bitat » situé à la limite des frontières Annaba-El Tarf, trouve de plus en plus des difficultés à s'étendre dans son environnement immédiat et voit ses externalités positives dérobées.

Conscients de ce système d'organisation/fonctionnement, certains investisseurs privés arrivent à se débrouiller pour s'implanter à l'extrême limite Ouest de la wilaya d'El Tarf dans le but de cibler le marché Annabi. Ils se localisent alors près de l'aéroport, sur des terrains vagues, où rien n'est prévu pour valoriser les lieux liés à l'infrastructure aéroportuaire. Les acteurs privés arrivent dans de nombreuses situations à capter les plus-values qui se dégagent des grandes infrastructures de transport et développent des projets spéculatifs et industriels, sans bénéficier toutefois d'aucun accompagnement.

⁵⁴⁷ Le pôle industriel (El Hadjar et Asmidal) continuent à générer un flux d'exode rural et des besoins additionnels en logements. Le secteur de l'habitat au niveau de la wilaya d'Annaba enregistre alors un déficit chronique estimé à 3000 logements par an, nécessitant la mobilisation d'un important portefeuille foncier dont la disponibilité n'étant pas évidente avec l'émergence d'une agriculture irriguée.

⁵⁴⁸ Le caractère politique de certaines décisions se répercute négativement sur les territoires et leur devenir.



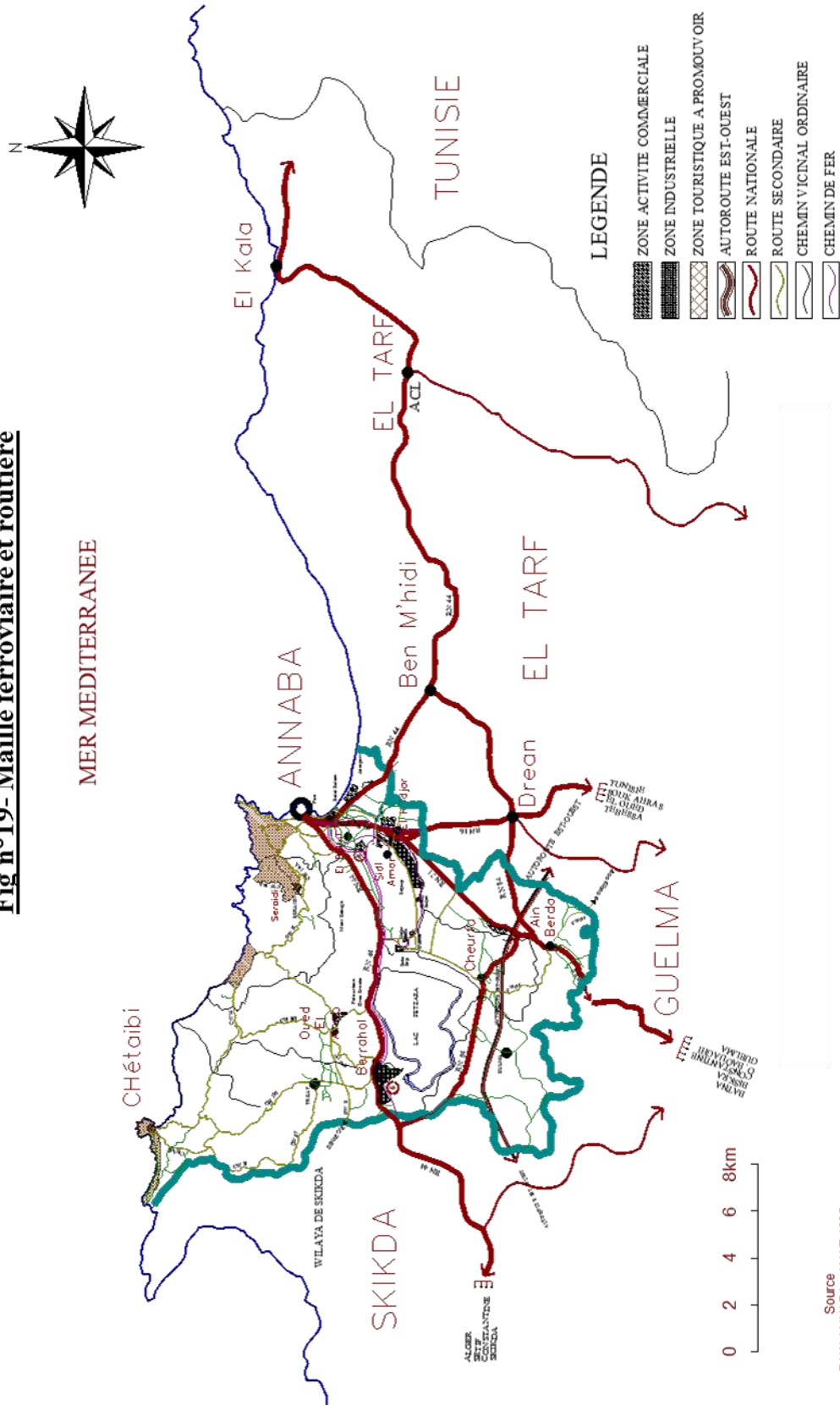
**Fig n°18- Rupture administrative forte du territoire de la wilaya de Annaba
Induite par le découpage administratif de 1990**

Si les grandes villes littorales de l'Algérie qui présentant une configuration similaire à Annaba arrivent à profiter de l'étendue de leur baie (front mer), à l'image d'Oran et Alger, Annaba paraît mal à l'aise dans ses limites actuelles et semble même tourner le dos à la mer. Ainsi, ce territoire, autrefois frontalier, voit la wilaya d'El Tarf s'interposer entre lui et les frontières algéro-tunisienne. Le dernier découpage administratif impose au territoire wilayal un maillage contraignant qui problématise le fonctionnement et l'organisation interne de la ville centre, et les reports de croissance sont effectués sans songer à un redéploiement de la centralité. Les réseaux routier et ferroviaire permettent-ils de franchir ces barrières administratives et de garantir par là-même un fonctionnement interurbain.

1.5. Maillage routier, infrastructures lourdes et enjeux d'accessibilité

La qualité des dessertes et des branchements infrastructurés à Annaba conditionnent son accessibilité et donc son attractivité. Sa configuration naturelle préfigure un territoire enclavé du côté Nord, où le mont de l'Edough empêche tout accès depuis la mer. Des accès sont toutefois possibles des côtés Est et Sud, et un peu moins, du côté Ouest. L'appropriation multiséculaire de ce territoire s'est faite d'abord par des routes très anciennes, puis et tardivement par le Port et l'Aéroport construits au 19ème siècle. Le maillage routier et ferroviaire (Fig n°19) paraît relativement dense et bien déployé, étant réconforté dans sa partie sud par l'autoroute Est-Ouest.

Fig n°19- Maille ferroviaire et routière



Source
- PAW-ANNABA - ANAT 1995
arrangée par l'auteur 2018

Le réseau routier identifie deux orientations majeures :

- primo : la direction Nord-Sud représentée par la RN16, qui relie le chef-lieu à ses communes satellitaires et au-delà à son arrière-pays [549]. Deux voies ferrées viennent renforcer cette direction (Tebessa, Souk Ahras) ;
- secundo : la direction Est-Ouest représentée par la RN44 et qui permet de relier Annaba à El Tarf et à la frontière Algéro-tunisienne, et aussi à Skikda et Constantine et Alger.

Une voie ferrée assure la liaison Annaba-Constantine-Alger et Oran, et vient d'être renforcée récemment par un dédoublement de la ligne Annaba-Ramdane Djamel (Skikda). Le CW 13 permet de relier la RN44 Ouest à la RN21. Les deux branches RN44 et RN16 paraissent amputées juridiquement par la frontière de la wilaya d'El Tarf. La plaine qui se dessine autour du lac Fetzara est bouclée au Nord par la RN44 et au Sud-Ouest et Sud Est par la RN. La réalisation de la rocade Est-Ouest au Sud de la Wilaya offre une desserte plus rapide, non pas seulement à Constantine et Alger, mais améliore aussi la liaison rapide de Annaba à une échelle nationale, voire maghrébine. Ce contournement réduit le temps de parcours et allège, par voie de conséquence, le trafic sur la RN44. Actuellement, le transport ferroviaire est peu compétitif et permet beaucoup plus le transport des minerais en direction du port que la mobilité des voyageurs,.

Outre la gare-voyageurs située au centre, Annaba dispose d'une gare marchandises et d'une autre reliant le complexe sidérurgique au port, avec une liaison El Hadjar-Sidi Amar-Oued Zied en direction de Berrahal, ainsi qu'une dizaine de branchements susceptibles d'irriguer convenablement les principales localités et bases économiques. La desserte ferroviaire couvre le territoire de la wilaya et s'étend sur une longueur totale de 50 km dont 12 km en double voie (Annaba-El Hadjar), sa configuration est dense, avec une moyenne de 5,4 km/100 km², toutefois, la non électrification [550] et modernisation des lignes ferroviaires, vers Constantine et Alger pénalisent ce mode de transport. Ce mail assure le raccordement de la wilaya au réseau national, soient en direction de Tebessa (Nord-Sud) et en direction de Constantine (Est-Ouest) et présente de nombreux conflits avec le réseau routier, les terres agricoles et les tissus urbains et nécessite des aménagements pour s'affranchir des obstacles et augmenter la vitesse de son parcours.

En outre Annaba dispose d'infrastructures lourdes sous-exploitées et non rentabilisées, soient d'un port et d'un aéroport qui permettent de répondre aux enjeux d'accessibilité et d'ouverture à

⁵⁴⁹ Les wilayat Souk Ahras, Guelma et Tebessa.

⁵⁵⁰ Il dispose en outre d'une ligne électrifiée de 30 km de linéaires reliant Annaba au gisement de Djebel - Onk (Wilaya de Tébessa) et utilisée essentiellement pour le transport du minerai.

l'international. Le port [551] de Annaba [552] [553] fait partie des dix principaux ports commerciaux de l'Algérie, et dessert un hinterland de douze wilayat (Est et Sud du pays), son accessibilité est assurée par des réseaux routiers et ferroviaires qui permettent d'acheminer les minerais et de desservir les nombreuses ZI/ZAC. Le port dispose de plusieurs dépendances [554], cependant, sa situation près du centre-ville limite son extension et son accessibilité pour les trafics lourds. Aussi, le vieillissement de certaines de ses installations pénalise son développement futur. Sa gestion est assurée par une EPE [555] qui assure bien que mal sa réhabilitation [556] et sa valorisation à l'international. Afin d'améliorer le trafic portuaire et les services offerts aux navires, un projet d'extension du port à l'horizon 2030 est en perspective. Les opérateurs industriels activant au sein du port Annaba (Usine El Hadjar, Asmidal, Fertial et Ferphos) revendiquent davantage de surfaces de stockage liées aux flux d'import-export. Le trafic global est supérieur à 5500 millions de tonnes par année.

L'aéroport de Annaba (Rabah-Bitat) [557], situé à une dizaine de kilomètres du centre-ville et des installations portuaires, ne joue pas, à vrai dire, un rôle important dans la dynamisation de l'économie locale, son faible trafic voyageur ne permet pas à Annaba de satisfaire pleinement à l'enjeu d'accessibilité. Son fonctionnement à l'international reste très dépendant des correspondances à l'aéroport d'Alger. Une nouvelle aérogare-passagers d'une capacité de (700 000 passagers) vient d'être inaugurée (2016). Une « base aérienne » destinée au fret aérien, équipée de toutes les installations, deuxième du genre, après celle d'Oran, est en cours de réalisation, et devrait répondre à la demande pressante des opérateurs économiques en termes de transport aérien des marchandises sensibles (agricoles, médicaments,...). L'aéroport Annabi se classe en 4ème rang après les aéroports internationaux d'Alger, Oran et Constantine. Sa gestion est assurée par un établissement public (EGSA) affilié à Constantine.

⁵⁵¹ bien abrité sur la façade maritime, comprenant un plan d'eau de 108 ha et d'un tirant d'eau supérieur à 10 mètres pouvant accueillir des navires de gros tonnage. S'étendant sur un linéaire de quai de 3.785 ml, et équipé de 20 postes à quai et un terminal à containers d'une capacité de stockage de 1.717 unités

⁵⁵² En période coloniale le port de Bône est le troisième après Alger et Oran.

⁵⁵³ Importante infrastructure construite par l'administration coloniale sur trois phases de 1888 à 1950, pour répondre à ses besoins d'exportation des richesses naturelles spoliées, notamment les minerais. Son extension est l'œuvre du maire controversé Jérôme BERTAGNA (1843-1903).

⁵⁵⁴ ⁵⁵⁴ **Gare maritime** pour voyageurs, un silo à grains, un port de plaisance et de trois ports de pêches

⁵⁵⁵ Ss missions sont la gestion du domaine public portuaire, la manutention et acconage, le pilotage et remorquage.

⁵⁵⁶ Pour rappel, port de Annaba enregistre actuellement une opération de dragage général de l'ensemble des bassins du port et du cercle d'évitage afin de les rétablir à leurs côtes nominales. Cette opération va permettre l'augmentation de la taille des navires pouvant accoster au Port

⁵⁵⁷ L'Aéroport **est** à l'origine un aérodrome (Bône-les-Salines) mis en exploitation à partir de 1939, disposant de deux pistes (3000x45m et 2290mx45m), deux salles de transit, un magasin fret, et d'une aérogare.

Au regard de ces atouts et d'une offre complète de transports, Annaba peine encore à moderniser ses infrastructures [558], à renforcer l'activité logistique, et surtout à entrevoir des synergies et des connexions entre les différentes infrastructures (intermodalité) [559]. Ni les ports, mouillé et sec, ni l'aéroport, voyageurs, fret, ne développent de l'excellence dans ce secteur stratégique, les réseaux routiers et ferroviaires souffrent de précarité et de saturation, et pénalisent de ce fait le transport des marchandises et donc la fonction même du port en termes de réseau et processus logistique. La réalisation en gestation d'un port sec à El BOUNI [560] permet-elle de soulager, tant soit peu, la pression exercée sur la logistique marchande à Annaba. En l'absence d'un service fret pour le transport des marchandises, l'aéroport n'est accessible que par bus et taxis, et reste à ce jour dépourvu de dessertes par voie ferrée ou par camions, en dépit des facilités de raccordement. De plus, les bus et les taxis n'assurent aucune correspondance aux passagers avec les lignes des gares routières ferroviaires, d'où les ruptures de charges. Ce déficit de synergie entre les différents modes d'accessibilité, fragilise le positionnement de la métropole Annaba à l'international et offre l'opportunité à ses rivales maghrébines d'en capter les bénéfices.

2. Processus de structuration et d'organisation du territoire Annabi

2.1. Les efforts du processus d'industrialisation du territoire Annabi

Le pouvoir socialiste postindépendance adopte un mode de développement keynésien-fordiste et met en place une politique de développement basée sur l'étatisation, l'industrialisation lourde [561] et la collectivisation des moyens de production, la bourgeoisie est de fait exclue du champ économique. La mise en place d'une politique de modernisation de l'économie nationale est contrariée par la littoralisation du peuplement et des activités économiques [562], ce qui accentue le déséquilibre de l'armature urbaine nationale. Pour le territoire Annabi [563], les pouvoirs publics reprennent le programme d'action défini par Plan de Constantine et le plan d'urbanisme colonial, et engagent un processus d'industrialisation du territoire [564]. Le coup d'envoi pour la réalisation du

⁵⁵⁸ Adaptées aux nouvelles exigences de la mondialisation et son économie cognitive (plates-formes logistiques, technopoles, hubs,...)

⁵⁵⁹ Seul le port bénéficie de la desserte par voie ferrée marchandise

⁵⁶⁰ Création d'un terminal à containers extérieur au Port sous douane, dont la gestion est assurée par les services des ports Annaba et Skikda et en partenariat avec la société de transport STIM.

⁵⁶¹ Comme le voulait la théorie socialiste, qui axe le développement économique sur l'industrie lourde.

⁵⁶² Plus de 80% de la population vivait dans 20% du territoire

⁵⁶³ Annaba détient les facteurs de production (port, ..) qui permettent l'installation avantageuse d'une industrie lourde.

⁵⁶⁴ Désormais, les matières premières sont transformées sur place tout en créant une intégration intersectorielle, avant d'être exportées.

pôle industriel [565] est donné en 1964, ce qui remet en cause la vocation agricole du territoire Annabi. Les investissements publics consentis dans de nombreux secteurs, renforcent l'axe dynamique Annaba-El Hadjar (RN16), et enclenchent un vaste processus d'urbanisation qui finit par échapper au contrôle des pouvoirs publics. En dépit des grands aménagements entrepris, une différenciation socio-spatiale marque alors l'occupation des espaces. C'est sur cet axe dynamique et son prolongement sud-Ouest (CW129) que vont se greffer les activités et se déployer l'essentiel du tissu industriel et économique de Annaba (PUD, 1975), générant un déséquilibre persistant entre un noyau central, structuré et dynamique et une périphérie marginalisée et précarisée. Le pôle industriel avéré marque à jamais le territoire Annabi, génère un mouvement démographique et exerce un effet d'entraînement sur les autres secteurs, mais pas pour longtemps.

A partir des années « 80 » la politique de l' « industrie industrialisante » [566], marquée par les macro-projets, s'infléchit et prend la forme d'une politique des ZI et des ZAC [567], l'objectif est de territorialiser l'industrie de transformation et de diffuser ses PME/PMI à l'échelle des territoires. La wilaya de Annaba bénéficie alors de trois (3) ZI et d'une dizaine de ZAC (Tab n°02) dont la localisation s'est faite par le PUD (1975). Le réseau de ZI et ZAC vient renforcer l'axe RN16 au détriment de l'axe RN44 qui ne reçoit que la ZI Berrahal et la ZAC Sidi Salem. (Fig n°20, 21). L'implantation de la ZAC du MIN est excentrée et s'est faite aux confins du mont Belleleita. Hormis la ZAC de Ain Berda, celles des autres communes limitrophes sont peu fonctionnelles et dans une situation lamentable.

Avec le choc pétrolier de 1986, l'ambitieux projet de construction industrielle du territoire Annabi butte à des difficultés budgétaires et s'estompe. Les pouvoirs centraux sont contraints de réviser le modèle de développement axé sur les « industries industrialisantes », et entrevoir un modèle axé sur la tertiarisation de l'économie nationale et l'attraction des investissements privés et étrangers. Depuis la chute du mur de Berlin (1989), l'environnement international est marqué par l'éclipse du modèle socialo-industriel et la résurgence d'un libéralisme mondialisé, propulsé par les institutions internationales (BM, FMI,..). Le nouveau modèle permet aux firmes transnationales de s'affranchir des barrières idéologiques et douanières. La crise économique contraint les Etats postsocialistes à l'endettement et à la coopération, à l'abandon des règles patriotiques et protectionnistes, voire même à entrevoir du marketing territorial pour séduire les acteurs privés, internes et externes et attirer l'investissement étranger par des avantages multiples.

⁵⁶⁵ Le complexe sidérurgique d'El Hadjar qui se situe à 10km au sud-Ouest d'Annaba et s'étalant sur une superficie de 800Ha, et le complexe industriel de phosphate de SONARACH, situé dans le prolongement Est du port de Annaba.

⁵⁶⁶ C'est la politique de l' « industrie industrialisante » imaginée par De Bernis.

⁵⁶⁷ Des industries gérées par les collectivités locales au profit des PME/PMI, dont la taille modérée, est génératrice de faibles investissements, de consommation d'espace (2000 Ha) et d'offres d'emplois.

Tab n° 02 - Les ZI et ZAC au niveau du territoire wilayal de ANNABA			
Les zones industrielles :	La zone industrielle « pont bouchet » située dans la commune d'El Hadjar et s'étale sur 116ha.	La zone industrielle «Meboudja » située dans la commune de Sidi Amar et s'étale sur 62ha.	La ZI de Berrahal
Les zones d'activité commerciale :	ZAC MIN (Marché d'intérêt national), située dans la commune d'El Bouni sur une surface de 50ha.	ZAC Sidi Salem, située dans la commune d'El Bouni, sur une surface de 11ha.	ZAC El Hadjar, située dans la commune d'El Hadjar, sur une surface d'un (01) ha
			Auteur 2018

2.2. La crise économique des territoires et ses déclinaisons

Pour le territoire Annabi, la fin des années 1980 s'annonce catastrophique, ce vaste espace industriel, jusqu'ici dynamique et attractif, subit une crise profonde qui réduit les espaces d'activités économique, à l'intérieur et à l'extérieur des tissus urbains à la désuétude. La plupart des EPE/EPL [568] sont proposées à la liquidation, sinon à la privatisation, et des dizaines de milliers d'ouvriers sont libérés. Les EPE sont condamnées à la compression des effectifs [569], et les réformes entrevoient la déspecialisation, la filialisation et l'externalisation de certaines fonctions.

La crise économique de 1986 ne touche pas seulement aux espaces de production, mais aussi et surtout au vaste réseau public de distribution des produits alimentaires, fruits et légumes, et manufacturiers (Souks el fellahs, les galeries, les grandes surfaces,...). Les EPL qui se chargeaient de l'importation et de la distribution (SNIC, EDIED, ONACO, SNLB, SONITEX...,) sont simplement liquidées et leur patrimoine immobilier est investi par le secteur informel (Souk ellil) ou morcelé pour recevoir des petits commerces. Un vaste patrimoine foncier et immobilier (parcs, hangars de dépôt,...) tombe en friche et éprouve des difficultés à se mettre sur le marché, faute de consensus entre les ouvriers et le Domaine. Ce dernier refuse de brader le patrimoine privé de l'Etat et entend le récupérer pour l'allouer à son juste prix sur le marché, tandis que les ouvriers cherchent à en maintenir le contrôle et à en dégager une rente, sinon de le vendre par eux-mêmes. Parallèlement, l'Etat procède à la libéralisation du commerce extérieur, et invite les acteurs privés à investir ce créneau, ce qui permet déferler sur le marché local des chinoiseries et de démultiplier des friperies et autres souks. Une véritable économie de bazar s'installe dans des campements précaires et informels. A partir des années 2000, l'ouverture a permis l'émergence de supérettes de luxe et de grandes surfaces commerciales privées (Malls,...), en remplacement à celles de jadis.

⁵⁶⁸ En fait ce ne sont pas uniquement les entreprises de production et de transformation qui ont été réformées ou liquidées, mais également les entreprises de BTP et de distribution.

⁵⁶⁹ Toute la masse ouvrière se déverse dans le tertiaire formel et informel.

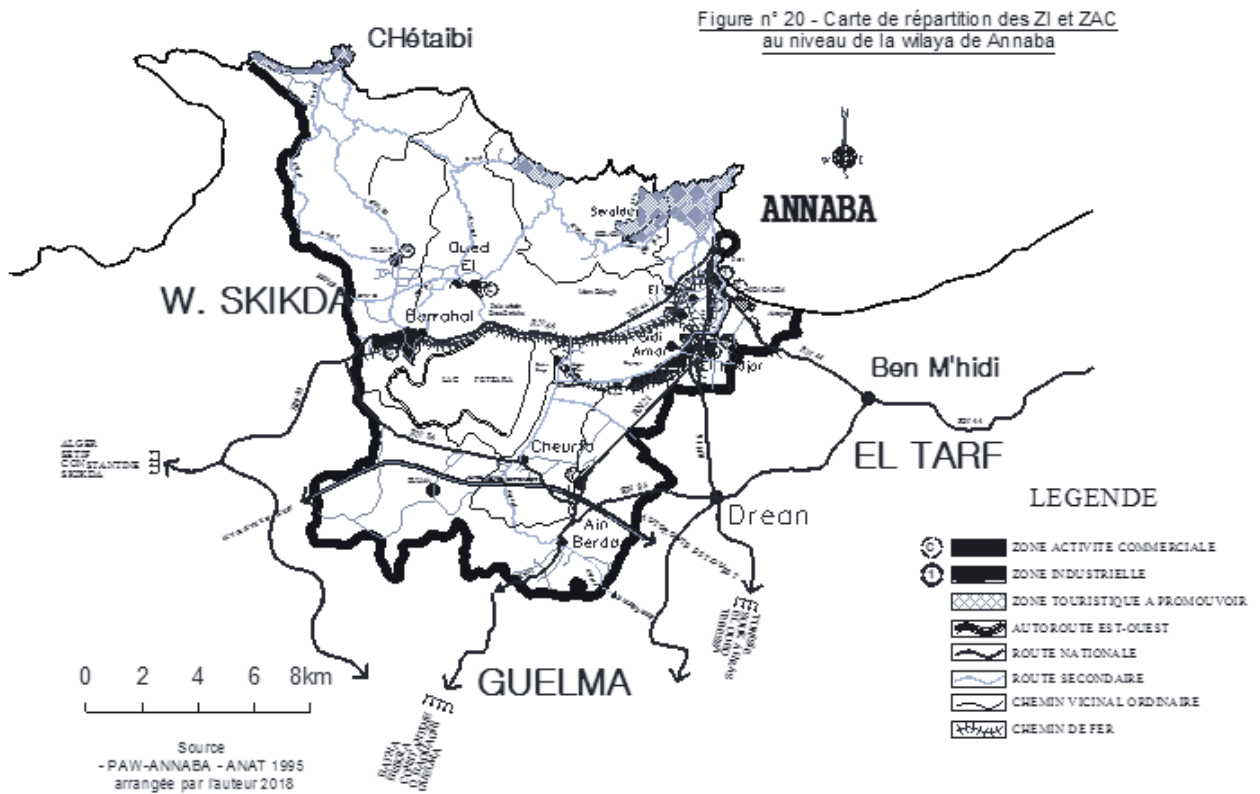
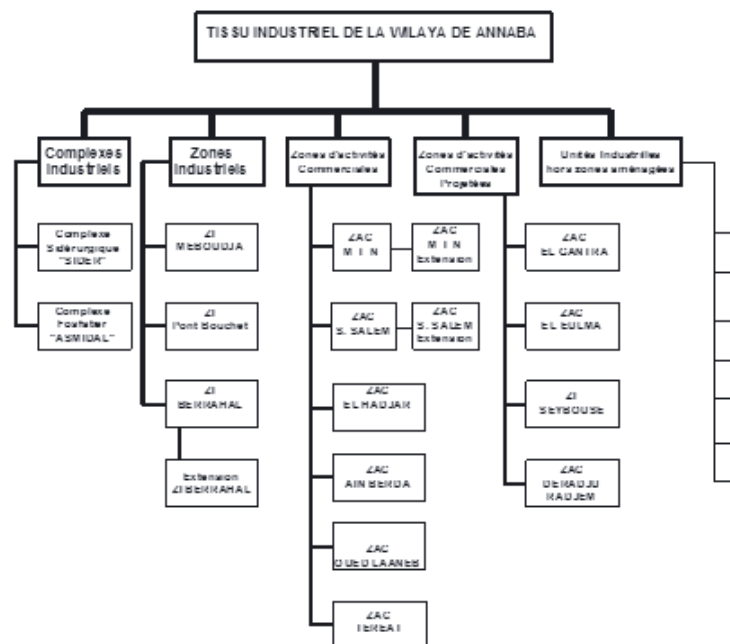


Figure n° 21 Diagramme des ZI et ZAC, existantes et projetées, de la wilaya de Annaba



Source
- URBAN ANNABA - 2006
arrangés par l'auteur 2018

Le lancement des programmes de logements publics s'estompe faute de budgétisation et l'Etat fait recourt aux financements CNEP pour achever les opérations en chantier, celles-ci sont transformées en programmes promotionnels, destinées essentiellement aux épargnants. Une législature propre à la promotion immobilière et aux coopératives immobilière est mise en place rapidement pour faciliter la production en logements et répondre par là même à un certains segments de la demande. Les opérateurs publics (EPLF, EPE) et privés sont alors mobilisés pour relancer la production du logement promotionnel, ce qui permet de produire plus de 2000 logements pour Annaba, et un peu plus de 1000 logements sous forme de coopératives immobilières. Mais cela suffit-il à résorber l'important déficit cumulé depuis 1986, sachant bien que depuis les années 1950, la cadence moyenne de réalisation des logements pour Annaba est fixée à 3000 logements par an. La dégradation des conditions socio-économiques et sécuritaires réenclenche le processus cyclique d'exode rural (1993) en provenance des wilayat avoisinantes et augure à la prolifération de quelque 3000 baraques, réparties sur des sites périphériques [570], et situés à la marge des centres urbains et des axes dynamiques. Des politiques de résorption de l'habitat précaire et d'amélioration des conditions de vie sont alors mises en place à partir de 1993. Ces programmes lancés avec le concours de la CEE et de la Banque mondiale augurent au lancement de trames assainies, voire d'habitat évolutif, et aussi d'opérations de viabilisation des sites d'RHP et d'auto-construction. La réactivation des programmes de logements sociaux s'est faite timidement à partir de 1995 [571] avant que ne soit mise en place une stratégie nationale de l'habitat en 1996 [572]. Le Président de la république n'hésite pas à lancer un programme d'un million de logements toutes formules confondues.

Les conditions politiques et sécuritaires problématissent la rationalisation de la gestion foncière et exacerbent les enjeux, particulièrement dans un contexte de monopolisation syndicale. La reconversion des friches industrielles [573] à travers des politiques consensuelles et appropriées aurait pu accélérer favorablement le processus de mutation de ces espaces d'activités vers des postures immobilières, tertiaires ou servicielles aussi valorisantes que rentables. La politique de privatisation entreprise pour se décharger et rationaliser la production et la gestion des biens et des services aurait focalisé ses démarches sur les aspects institutionnels et financiers, tout en négligeant les dimensions urbaine et territoriale.

⁵⁷⁰ Les localités de Bouzaaroura, Boukhmira, Sidi Ammar, el Gantra et à Sidi Harb.

⁵⁷¹ 500 logements sont lancés pour Plaine Ouest Annaba, puis 1000 studios.

⁵⁷² Axée sur la segmentation de l'offre et de la demande en logements. Ce qui permet à l'Etat de diriger ses aides frontalement aux couches démunies.

⁵⁷³ Des villes comme Lille ou Barcelone, ont pu imaginer des opérations phares (Euralille,..) pour créer des turbines commerciales et remplacer l'industrie minière en crise.

2.3. Les logiques spéculatives à l'assaut des territoires Annabis

La démonopolisation de la production de logements donne l'opportunité aux acteurs privés, surtout en période de vaches maigres, de se saisir de la filière de la promotion immobilière pour façonner la ville et ses territoires selon des logiques spéculatives et inévitablement ségrégatives (L BOULBIR et al 2011a). Les projets immobiliers privés étendent leur champ d'action et ciblent différents secteurs d'activités, ils entreprennent la prise en charge de la nouvelle demande sociale en termes d'offres de biens et de services. Lorsqu'ils ne facilitent pas ces dynamiques spéculatives, les pouvoirs publics préfèrent laisser faire les processus de transformation et de densification des tissus urbains, au risque d'étouffer et de congestionner les centres. Aucune anticipation ou régulation des éventuelles externalités positives ou négatives (gentrification, exclusion, enclaves) n'est envisagée. Le décret sur l'activité immobilière (1993) [574] paraît assez permissif et lacunaire pour prendre en charge certains enjeux, les pouvoirs publics se limitent à proposer aux promoteurs immobiliers des sites valorisés et attractifs pour susciter leur appétit, et accroître par voie de conséquence l'offre en logements, peu importe les effets et les coûts induits. Aux logiques de rationalisation, d'uniformisation/neutralisation des espaces (M COTE, 1988), succèdent des logiques de compétitivité (entreprises et territoires), de sélectivité, de rentabilité dont la partialité sous-jacente suscite le déséquilibre des territoires et génère la fragmentation et la ségrégation socio-spatiale (L BOULBIUR et al, 2011b). La nouvelle économie politique (1990) installe progressivement une division sociale de l'espace, les zones résidentielles, récréatives, servicielles et productives épousent des trajectoires différenciées, liées aux capitaux et mobilités des uns et des autres. Les ressources naturelles que recèlent les territoires sont mobilisées pour créer des ressources génériques, peu importe qu'elles soient publiques ou privées, pour la nouvelle orthodoxie l'essentiel est de propulser une dynamique urbaine et économique, de générer du mouvement.

A partir des années 2000, les pouvoirs publics envisagent la mise en place de stratégies sectorielles (tourisme, territoire, industrie,...) pour renverser certaines tendances lourdes et envisager de nouvelles perspectives. Les stratégies nationales misent alors sur l'équipement du territoire national, la polarisation des activités [575], le rééquilibrage processuel, ..., leur posture centrale, sectorielle et normative ne leur permet pas d'intégrer les dimensions territoriale et urbaine ni d'entrevoir une culture de projets. A l'échelle des territoires, les pouvoirs publics n'affichent pas de stratégies sectorielle ou territoriale, la politique de croissance économique mise sur l'attraction des investissements privés et de la privatisation des EPE pour redynamiser l'économie locale. Le territoire Annabi peine à se fabriquer une identité économique, la législature privilégie les

⁵⁷⁴ Le décret législatif n° 93-03 du 1er mars 1993, modifié et complété, relatif à l'activité immobilière ;

⁵⁷⁵ La mise en place d'îlots de modernité sous forme de zones spécifiques (ZEST, ZIDI,...), ...,etc.

procédures au projet, l'injonction que l'initiative. Depuis le démentiellement de son réseau industriel et distributif, Annaba assiste aux activités d'import-import de biens de consommation et au renforcement de sa vocation tertiaire, hautement spéculative.

Ceci fait-il le bonheur d'une économie urbaine ! Les opportunités foncières situées aux interstices des tissus urbains sont inventoriées et progressivement récupérées pour le montage de projets immobiliers hautement juteux. Les investisseurs privés ne visent plus les zones d'activités pour profiter des effets d'agglomération, mais préfèrent plutôt des implantations qui les rend leurs enseignes visibles et accessibles. Leur vocation n'étant plus de produire des biens manufacturiers, mais plutôt d'assurer la représentation et la distribution des marchandises issues de l'importation. Ainsi, et tout le long des axes routiers se défilent, au gré des opportunités foncières, des showrooms, des centres d'affaires, et des centres commerciaux, annonçant une modernité et un bien-être factices. Un certain capitalisme spéculatif urbain se développe et transforme les tissus urbains de façon silencieuse et combien même compromettante pour le devenir socio-urbain et économique de la ville Annaba et sa structure urbaine. Cette dynamique spéculative échappe au contrôle de l'urbanisme réglementaire qui peine à s'y inscrire pour entrevoir sa régulation, son seul mérite est de dévoiler au grand jour les irrégularités et les dérogations, qui finissent par être régularisées.

Conscients de ces enjeux, les promoteurs immobiliers tirent profit de cette situation et développant des projets denses et élancés, parfois sans respect des règles d'aménagement et d'urbanisme, ce qui intéresse les gentrificateurs c'est surtout le profit, les retombées sur la ville et son territoire n'intéressent que la collectivité. Au lieu de préparer la ville à ces dynamiques immobilières, ou de mobiliser ces forces capitalistiques, les édiles se contentent de délivrer les autorisations nécessaires. La gestion ponctuelle et de coup par coup, limite la pertinence de leur intervention, et la grande ville fléchit sous l'effet de son propre poids [576]. La question de la densité n'est pas purement arithmétique, et serait liée à la structure urbaine, au mode de partage et de division des sols. C'est cette mécanique urbaine qui détermine les formes urbaines et les densités correspondantes. Les promoteurs immobiliers ne se contentent pas de la densification ou à l'occupation des vides urbains, ils façonnent la ville selon des logiques d'enclavement, de gentrification, de ségrégation, suscitant des dualisations et une crise du vivre ensemble. Ces enjeux sociétaux peinent à être pris en charge par la législature, la Loi d'orientation pour la ville promulguée en 2006, qui entrevoit la mixité et la solidarité sociales est restée sans décrets d'application.

⁵⁷⁶ Notons, que sans l'intervention structurante d'Haussmann sur la ville de Paris, celle-ci n'aurait jamais pu devenir une grande ville à ce jour.

3. Mutations urbaine et économique des territoires Annabi

3.1. L'armature urbaine et ses transformations récentes

La ville d'Annaba s'est toujours étendue en saisissant les possibilités foncières offertes, passant ainsi de la configuration d'une ville compacte rayonnant sur des localités villageoises satellitaires à un conglomérat regroupant le chef-lieu d'Annaba et ses communes de proche banlieue [577], et rayonnant sur un large hinterland. L'accélération du processus d'urbanisation (1970-80), conjugué, aux phénomènes de périurbanisation, de juxtaposition des programmes d'habitat et d'urgence, permettent l'émergence d'un espace intercommunal assez aggloméré, mais dont le mode de structuration et d'organisation traduit la malformation d'une agglomération lâche et déséquilibrée. Son émergence chahutée par une morphologie collinaire et marécageuse, et compromise par des situations de crise et d'urgence, augure à un cadre de vie nuancé, un déploiement asymétrique de la population et des activités, et un dysfonctionnement général qu'accentuent les récentes dynamiques démographiques et urbaines. L'agglomération s'est constituée grâce à un processus de report de croissance, induisant des conurbations et des hiatus, les tissus urbains qui en résultent paraissent éclatés et discontinus. Le système urbain doit son fonctionnement à un réseau routier assez dense et cohérent (Fig n°22).

L'éclatement de la ville d'Annaba s'est décliné par l'hypertrophie du centre et l'émergence d'une périphérie dédiée exclusivement au logement et dépourvue de toute centralité, consacrant inévitablement la suprématie tertiaire et serviciel de la ville-centre et la dépendance structurelle de la périphérie. Cette macrocéphalie, propre aux systèmes de gouvernance centralisée, ne s'observe pas uniquement à l'échelle de l'agglomération, mais aussi au niveau à l'échelle wilayal (Fig n°23), là où prolifèrent de multiples centres d'appui dont le rayonnement ne dépasse pas leur environnement immédiat.

Les centres (villes et villages) ne cessent de se démultiplier (ONS, 2008) et à s'étendre, générant des conurbations et des hybridités. Toutefois cette dynamique urbaine qui s'opère à la faveur de la ville-centre Annaba, pénalise les localités Sidi Ammar, El-Hadjar et à un degré moindre El-Bouni. Ces villes satellites subissent négativement le processus d'urbanisation, sans bénéficier en retour d'équipements structurants susceptibles de renforcer leur positionnement dans l'agglomération. La volonté du PDAU intercommunal de Annaba (révision 2008) de créer une poly-centralité ou du moins une polarité technopolitaine ou logistique respectivement autour des fonctions universitaire et hospitalo-universitaire à El Bouni et industrialo-portuaire à Sidi Salem ne suscite pas l'adhésion des autorités locales qui réagissent souvent qu'aux injonctions centrales.

⁵⁷⁷ Constituée de pôles secondaires (El-Bouni, El-Hadjar, Sidi-Amar).

Les reports de croissance en direction des villes satellites s'opèrent sans préparation des conditions d'accueil et anticipation sur les effets induits, et augurent à l'émergence d'entités sous-viabilisées, sous-équipées, éparpillées et surtout déconnectées les unes des autres. Le passage du territoire wilaya et de son agglomération urbaine à l'échelle métropolitaine ne nécessite pas seulement l'aplatissement des difficultés sociotechniques, mais renvoie aussi à la mise en place de dispositifs organisationnels et institutionnels appropriés pour répondre aux nouveaux enjeux. Les carcans hiérarchiques en vigueur n'entrevoient pas la mise en place de nouveaux arrangements correspondant à la complexité évolutive du phénomène urbain, ni au mode de régulation et de gouvernance urbaine à mettre en œuvre.

La production sectorielle et centralisée du territoire Annabi génère une polarisation des activités et des services au sein d'un conglomérat intercommunal [578], dont le niveau de développement lui permet de jouer le rôle de réceptacle et de diffuseur de l'urbanisation sur un territoire accessible et structuré (PAW Annaba 1995). Cette agglomération urbaine regroupe quatre communes (Annaba, El Bouni, El Hadjar et Sidi Amar) et présente une posture déséquilibrée, toute sa partie sud [579] est dépourvue d'équipements et ne joue aucun rôle en termes de centralité. En deuxième rang, les centres, Berrahal, Ain Berda, Séraïdi et Chétaïbi, assument des fonctions d'organisation et de soutien aux espaces périphériques, leur faible niveau d'équipement réduit leur rayon d'influence et rend difficile la maîtrise de leurs espaces.

Deux grands axes de transport et de communication structurent et desservent les territoires de la wilaya, et dégagent trois couloirs d'urbanisation en direction et en provenance de la ville-centre Annaba. Ces axes déterminent l'organisation/structuration des territoires de la wilaya et relient et inscrivent au-delà la wilaya dans son espace régional (PAW Annaba 1995). Leur tracé conditionne le déploiement des populations et les bases socioéconomiques. L'axe Est-Ouest représenté par la RN44 est d'envergure régionale, ses couloirs d'urbanisation partent; l'un vers El Tarf et l'autre vers Berrahal. Cette direction transversale structure le littoral vient d'être renforcée récemment par l'autoroute Est-ouest qui passe au sud de Annaba. L'axe Nord-Sud représenté par la RN16 est le principal couloir d'urbanisation qui va en radiale vers la ville-centre [580] et permet d'irriguer l'hinterland Sud du territoire de la wilaya, en passant par le centre Ain Berda (RN21), puis Guelma, jusqu'à arriver à la wilaya de Tebessa.

⁵⁷⁸ L'aire métropolitaine d'Annaba étend son rayon d'influence aux communes situées dans la zone Nord-Ouest de la wilaya d'El Tarf et le territoire de la wilaya de Annaba prolonge son hinterland aux wilayat El Tarf, Guelma et Souk Ahras.

⁵⁷⁹ Occupée par les localités Hadjar Ediss, El Gantra et Derradji Radjem.

⁵⁸⁰ Son renforcement est accentué par l'implantation des activités industrielles.

Figure n° 22 - Espace intercommunal
(Annaba, El Bouni, El Hadjar, Sidi Amar,
"Agglomération urbaine Annaba")

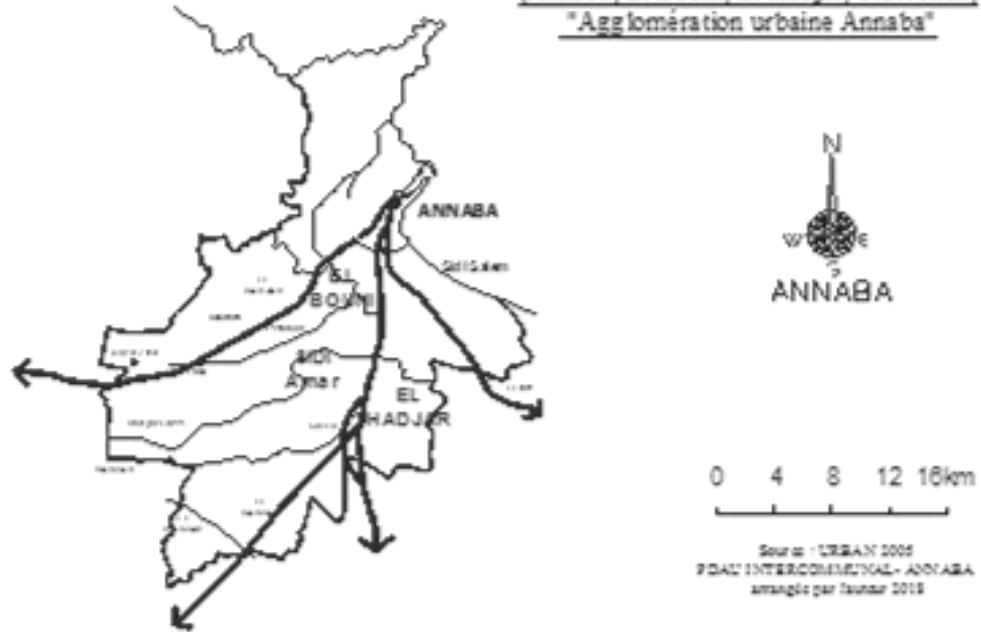
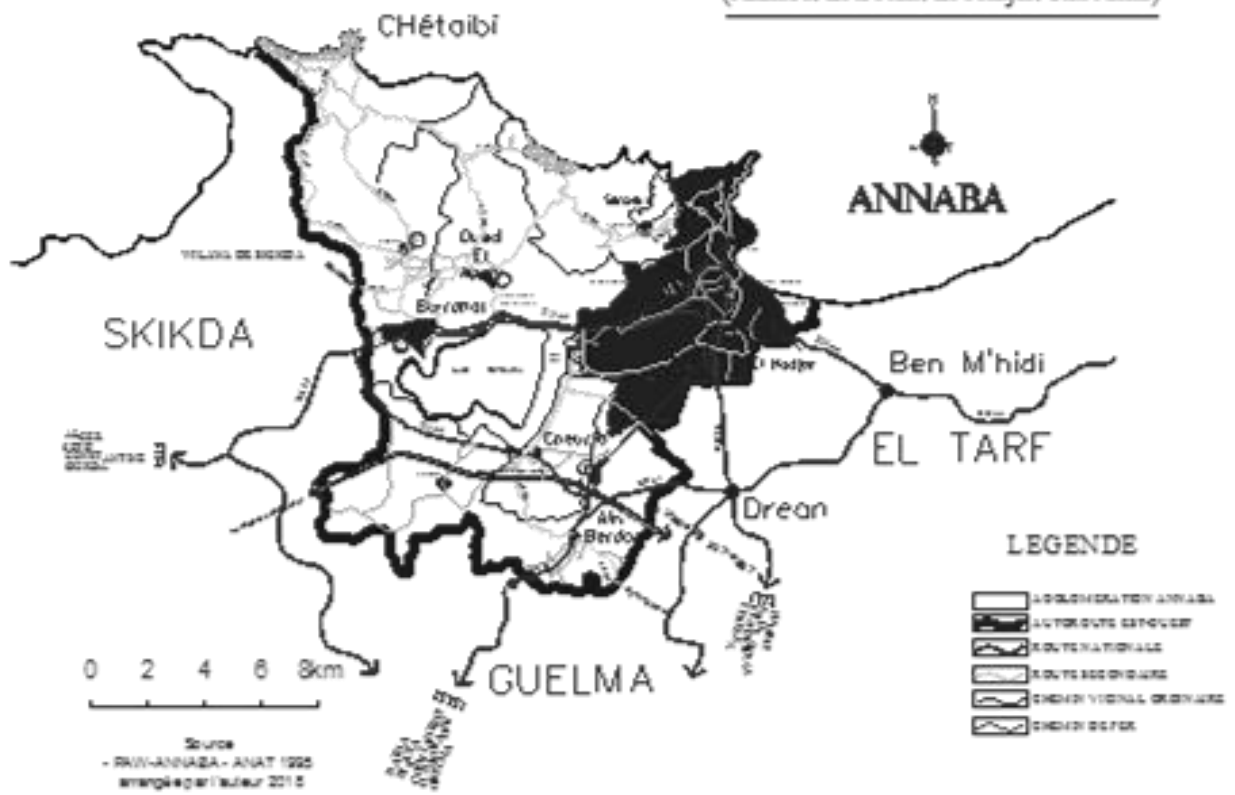


Figure n° 23 - Pré dominance de l'espace intercommunal
(Annaba, El Bouni, El Hadjar, Sidi Amar)



Des couloirs secondaires d'urbanisation, dégagés par des chemins de wilaya et faisant office de rocades ou de bretelles favorisent des liaisons et des articulations axes principaux [581].

Les récents investissements publics consentis dans le cadre du Plan de relance laisse espérer que les petit centres d'El Bouni [582] et de Sidi Ammar, puissent prétendre de centralités et de polarités susceptibles de desserrer l'étau sur le centre de Annaba, même si les aménagements urbains n'accompagnent pas toujours ce processus. Les injonctions centrales et les programmes d'urgence finissent par remettre en cause toute alternative à la macrocéphalie. La pression exercée sur les territoires d'El Bouni et Sidi Ammar, enclenche des phénomènes de nappe et de conurbations, et donne naissance à des espaces hybrides et sans statut particulier. La crise accentue le processus de concentration et de greffe des nouvelles activités et équipements sur les centres existants et une désertification des espaces mutables et répulsifs. A l'intérieur de l'agglomération, la centralité peine à se desserrer et à fonctionner comme un système non hiérarchisé [583].

Aussi, la localisation des équipements structurants n'est pas entreprise selon une logique de valorisation des lieux et de construction d'espaces publics ou civiques, les pôles universitaires, les gares routières ou ferroviaires, les ports, sont élaborés et construits selon une logique d'enclavement et d'autarcie qui empêche tout rapport avec l'environnement immédiat.

La concentration suscite l'intérêt et l'attrait des investissements privés, et enclenche n processus de gentrification et de refoulement des populations vulnérables et des programmes sociaux. Aussi, les processus de centralisation et de polarisation posent de véritables problèmes de fonctionnement au sein de l'agglomération et induisent à la collectivité des surcoûts en termes de gestion urbaine et de génie urbain. En plus de la macrocéphalie de la ville centre, se pose le problème de congestion de la circulation qui pénalise le fonctionnement de nombreuses infrastructures, comme le Port dont l'accès est rendu de plus en plus difficile, moyennant la réalisation d'infrastructures lourdes et au faible impact. Pour ce qui est des Dairas de Ain Berda et Berrahal, ou encore de la périphérie proche de Hadjar Ediss et El Gantra, la situation reste désespérée, voire bouleversée avec l'improvisation d'une ville nouvelle Draa Erich en appendice sur les flancs de l'Edough. En termes spatiaux, si certains axes routiers se renforcent et se dynamisent avec l'implantation des activités commerciales et de services, tel l'axe Annaba-El Hadjar (RN16)), les autres s'astreignent à leur fonction technique de desserte et ne génèrent aucune localisation économique.

⁵⁸¹ A l'image du CW22 et du CW129 qui relie la RN16 à la RN44 en contournant respectivement les monts de Boukhadra et Bellelita. Ces liaisons offrent ainsi un prolongement pour l'urbanisation et surtout pour le tissu industriel en direction de Oued Zied et Berrahal. Le CW56 permet de relier directement la RN16 au port en passant par le pont Bouchet.

⁵⁸² Renforcé par le pôle universitaire.

⁵⁸³ Faute d'aménagement urbain approprié, le seul cas d'exception est le cours d'El Bouni qui arrive à faire pousser un embryon de centre.

3.2. Processus spatiaux et émergence d'une typologie des territoires

Les politiques de résorption de l'habitat précaire et de promotion immobilière initiées depuis 1990, installent une géographie différenciée [584], où les territoires sont inévitablement sélectionnés selon leurs ressources et historicités propres. Les territoires valorisés suscitent l'attrait des ménages et des entreprises, tandis que les territoires vulnérables ou mutables sont emballés dans des spirales de relégation et de stigmatisation. Les efforts d'équipement des territoires entrepris à partir de 2000 [585] sont implicitement piégés par la typologie des territoires et les actions urbaines privilégient plus les espaces centraux et résidentiels aux espaces de marge [586]. Au centre de ces logiques capitalistiques [587], figurent les processus de valorisation/dévalorisation rapides des espaces, lesquels préfigurent des phénomènes de métropolisation et aussi et surtout d'informalité, de mise en friche et d'évidement des terroirs.

Au bout de cette bataille, certains territoires Annabi gagnent, d'autres perdent, suscitant par là-même des hybridités, des décrochements et enfin une division sociale du territoire wilaya. La conjonction de ces différents mouvements entretient une typologie « transitoire » des territoires, fonctionnant à des postures et vitesses variables. Le conglomérat intercommunal devient hétérogène, déséquilibré, et peine à faire corps cohérent et solidaire.

La géographie néolibérale nourrit aussi les représentations dont les schémas conditionnent les différentes transactions, formelles et informelles, qui s'opèrent dans les territoires. Les investisseurs et la population se représentent bien les enjeux territoriaux et adoptent des stratégies économique et résidentielle bien adaptées à leurs besoins et aspirations, correspondant à leurs ressources. Tandis que les pouvoirs publics continuent à faire abstraction de ces enjeux et à afficher une logique de rationalisation administrative, sinon de neutralisation et d'uniformisation [588].

Le territoire Annabi doit son salut à un réseau routier, dont la densité lui permet de s'affranchir des multiples barrières qui contrastent le Nord avec le Sud, et l'Est avec l'Ouest [589]. Cette toile de fond, héritée de jadis, rend certaines localisations plus avantageuses/risquées que d'autres, les

⁵⁸⁴ La typologie identifie trois types : Territoires attractifs : qui représentent des espaces valorisés et attractifs pour les hommes et les entreprises, Territoires mutables : ce sont des espaces qui présentent des potentialités certaines, mais ont besoin d'une action publique ou spontanée pour y parvenir, Territoires vulnérables ou dévalorisés : ce sont des espaces qui présentent des handicaps techniques ou socio-économiques et qui ont besoin d'une action visant leur protection ou leur soutien. Territoires vulnérables ou dévalorisés : ce sont des espaces qui présentent des handicaps techniques ou socio-économiques et qui ont besoin d'une action visant leur protection ou leur soutien.

⁵⁸⁵ Liée essentiellement à la mise en place de nouveaux modes de financement du logement et à la relance chapotée par le programme présidentiel d'un million de logements, et ce parallèlement à

⁵⁸⁶ Si les villes d'Annaba, El Bouni et Sidi Ammar, assistent à une dynamique de chantier, tout azimut, les autres communes ne reçoivent que des programmes de logements sociaux.

⁵⁸⁷ Des logiques qui président à la localisation et la polarisation des activités économiques et commerciales.

⁵⁸⁸ Pourtant, il est facile de distinguer selon un ensemble de critères les communes valorisées, vulnérables ou mutables.

⁵⁸⁹ A titre d'exemple la localité de Sidi Salem reste un territoire dévalorisé socialement par son passé de SAS et de foyer de bidonvilles, mais aussi par la pollution industrielle et la qualité mauvaise de son sol.

valeurs attachées aux projets d'investissement n'y sont pas les mêmes. A défaut d'opérations urbaines structurantes et d'envergure, les chances de réversibilité des situations et des processus à l'œuvre paraissent minimes.

3.3. Les tendances majeures observées

Les conurbations progressives et la densification anarchique des tissus urbains constituent les tendances majeures observées jusqu'ici à Annaba. On peut y rajouter celles liées à l'accroissement spontané de certains centres urbains [590], ainsi que l'évolution rapide d'un certain nombre de villes et de villages [591]. Ces dynamiques aléatoires lancent de nombreux défis aux pouvoirs publics, notamment en termes de protection des terres agricoles et de l'environnement, de rééquilibrage du déploiement de la population et des activités (PAW Annaba 1995) et aussi d'ingénierie urbaine et rurale. La concentration rend la maîtrise de la croissance urbaine de Annaba de plus en plus difficile et excessivement coûteuse en termes de temps et d'argent [592]. Les situations de déséquilibre et de dysfonctionnement constatées à la double échelle, wilayal et intercommunale, seraient liées à la prédominance des radiales et à l'absence d'un maillage routier et ferroviaire, susceptible de permettre le franchissement des barrières morphologiques et d'assurer un meilleur déploiement de l'armature urbaine. Une maille déployée et bien équilibrée est à même de favoriser une occupation rationnelle des espaces et un meilleur déploiement de la centralité, des nœuds et des polarités. L'absence de nouvelles roades ne permet pas le lancement de nouveaux aménagements et la création de nouvelles opportunités foncières pour les projets d'investissement, la croissance urbaine prend alors la forme d'une juxtaposition ou densification.

Ainsi, la dynamique urbaine paraît plus tendancielle que volontariste, favorisant des processus de concentration et d'agglutinement des activités et des misères selon un ordre improvisée et aux conséquences imprédictibles. Les espaces situés à la marge, échappent à tout contrôle et se déconnectent de l'armature urbaine de l'agglomération, évoluant ainsi sous forme d'isolats et de ghettos sociaux [593].

Hormis l'embryon de centre, en gestation au niveau d'El Bouni, l'ensemble des autres communes ne disposent pas de cœur de ville et évoluent comme des cités dortoirs, dédiées exclusivement à l'habitat et aux équipements de proximité. La localisation des équipements et des

⁵⁹⁰ Sidi amar, El Gantra, Berrahal, Oued Laaneb, Seraidi, El Hadjar,..., etc.

⁵⁹¹ Passant de neuf en 1966, à Onze en 1977, puis à trente-trois en 1987.

⁵⁹² Il faut dire que les politiques de développement économique des villes postfordistes ne se soucient plus des impératifs de diffusion et rééquilibrage, et recherchent plutôt la polarisation des activités, la mutualisation des ressources et la génération des synergies.

⁵⁹³ Les zones d'ombre non desservies en infrastructures techniques sont les territoires favorisés des actions illicites et informelles.

activités est édictée beaucoup plus par les disponibilités foncières et les logiques d'enfermement, que par la volonté de développer des centres ou des « polarités économique ou servicielle », susceptibles de moderniser et d'exercer un effet d'entraînement sur les investissements privés.

Aussi, les problèmes de congestion de la circulation, liés à la concentration/densification, pénalisent le fonctionnement de nombreuses infrastructures de transport, notamment le Port, situé au milieu du tissu urbain. Pour ce qui est des Dairas de Ain Berda et Berrahal, ou encore de la périphérie proche de Hadjar Ediss et El Gantra, la situation reste critique, voire désespérée. Les chances de faire émerger une centralité périphérique se sont évaporées avec la localisation excentrée de la ville nouvelle Draa Erich sur les flancs de l'Edough. La logique de rupture et d'intervention ex-nihilo qui caractérise l'action publique urbaine consacre une fois de plus statu quo dans ces espaces semi-ruraux et constitue une fuite en avant. Ce sont autant de tendances lourdes qui affectent le processus d'urbanisation à Annaba, déterminent les configurations hétéroclites, et continuent à influencer durablement les logiques d'acteurs et leurs rapports aux espaces.

3.4. Mutations économiques et bazarisation de l'économie locale

L'agglomération Annabi connaît ces dernières années un processus de tertiarisation qui serait lié à son rôle de pôle industriel, à sa façade maritime, et aussi à ses différentes infrastructures et voies de communication. L'importance de son rôle administratif de chef-lieu de wilaya et des activités économiques qu'elle renferme, est telle, qu'un pôle de services serait pressenti et justifié pour l'organisation du tissu économique de l'agglomération. Le cours de Annaba jouait le rôle de centre des services supérieurs depuis l'époque coloniale. A partir des années 1990, le phénomène de tertiarisation, formel et informel, que connaît Annaba, se renforce, à la faveur de la démultiplication des Banques, des sièges sociaux et des fonctions libérales. Toutefois, et contrairement à phénomène industriel, la tertiarisation est sélective et affecte de façon différenciée les territoires constitutifs du grand Annaba. La liquidation de certaines EPL/EPE et la mise en friche de quelques zones d'activités permet la récupération partielle et transitoire d'un important patrimoine immobilier par une économie de distribution [594] en quête de nouveaux espaces de stockage et de représentation. A l'industrie *industrialisante* de G. DE BERNIS (1971) [595], succède un « tertiaire tertiarisant » dont les logiques de localisation et de déploiement de ses activités ne concourent pas toujours à la construction cohérente et solidaire des territoires. Les projets tertiaires et spéculatifs visent prioritairement la visibilité, le profit et la représentation du capital, le social n'est que l'effet induit.

⁵⁹⁴ Showrooms, services après-vente, entretiens de véhicules, vente en gros de bois, ..., etc.

⁵⁹⁵ G. DE BERNIS (1928-2010)

Trois branches d'activités dominent le tertiaire à Annaba : l'administration, les services à la collectivité et le commerce. Les branches « administration » et services fournis à la collectivité connaissent un essor particulier au niveau de l'aire intercommunale, notamment dans la zone centrale de la ville mère où se concentre la majorité des établissements (tertiaire supérieur) [596]. La concentration de ces équipements confère à cet espace central une posture polyfonctionnelle (banques, administrations, sièges sociaux d'entreprise et les différents services). Dans les autres communes et mis à part les équipements universitaires et sanitaires (El Bouni et Sidi Amar), et quelques succursales de banque, prédomine un tertiaire de proximité, avec la présence de la branche administration. C'est une zone qui n'a pas connu la localisation d'équipements de rang supérieur et encore moins de tertiaire supérieur.

La tertiarisation a été favorisée par la libération massive des ouvriers de l'industrie, la libéralisation des activités longtemps fonctionnarisés (architecte, notaire, etc), sans oublier l'afflux de marchandise mondiale à bon prix. Dans cette face primitive d'accumulation du capital, l'informalité (bidonvilles, commerce informel) gagne du terrain et transforme l'économie locale en bazar (R TLEMCANI, 1999). Les rues populeuses, les galeries commerciales, et les « souks el fellahs » sont investis par les jeunes commerçants, qui activent à la limite de l'informel. Le Gouvernement Hamrouche met en place une économie sociale en faisant octroyer aux jeunes coopérateurs, des crédits et des locaux à usage commercial et artisanal, les pouvoirs publics favorisent les logiques populaires de débrouillardise pour contrer le chômage. La population Annabi [597] se saisie des opportunités offertes aux interstices du système urbain pour ménager des espaces de résidence, et d'activité, parfois sous le sceau de l'informel, payant les coûts forts de leurs décisions en termes de transports et de tracasseries.

La plupart des grandes villes connaissent aujourd'hui des processus de métropolisation, le déploiement des hommes et des richesses n'obéi plus à des critères d'équilibre et d'équité, mais plutôt à la captation des effets d'agglomération. Les Etats libéraux favorisent la concentration des fonctions et des activités économiques et une densification immobilière, sans mesurer les effets induits en termes de gestion urbaine et de gentrification. En Algérie, les acteurs privés, essentiellement des PME/PMI nationales, évoluent timidement et n'arrivent pas à occuper

⁵⁹⁶ Les établissements financiers que compte l'aire d'étude se localisent exclusivement dans la zone centrale de la ville de Annaba. C'est une centralité imposée par la nature même de l'activité de ces établissements, en l'occurrence les banques. C'est par la fonction financière et la prestation de service que les banques constituent un élément majeur du tertiaire supérieur autour duquel s'organisent les autres activités du tertiaire. C'est la raison pour laquelle la position centrale est vitale pour leur fonctionnement.

⁵⁹⁷ La population attachée à Annaba ne trouve pas de gêne autre qu'administratif à s'implanter aux communes de Ben M'hidi et El Chatt et miser sur les transports en taxis collectifs pour accéder à des loyer bon-marché, de même certains investisseurs privés préfèrent s'implanter à la limite Est de la wilaya d'El Tarf pour cibler le marché Annabi, en se localisant près de l'aéroport, là où rien n'est prévu pour valoriser les lieux.

pleinement le terrain et à développer des activités créatrices d'une valeur ajoutée. Ils se versent prioritairement dans les activités de promotion immobilière ou dans des réseaux d'importation donnant lieu à un phénomène de « bazarisation » de la ville industrielle et de l'économie nationale. A sens unique et incontrôlé, la mondialisation marchande a tendance à « tertiariser » le territoire annabi et à en faire un vaste marché de consommation de biens et de services. Différentes sortes de marchandises (voitures, meuble, habillement,..) issues de différents horizons (chinois, turque, Syrie,..) se déferlent sur le marché local compromettant ainsi tout avenir pour la production domestique. Les importateurs qui profitent d'un statut avantageux, comparativement aux industriels n'hésitent pas à exprimer des demandes urgentes en foncier économique destinés pour les besoins d'immobilier d'entreprise, de stockage des marchandises, d'exposition et de commercialisation des produits importés [598].

Le territoire Annabi abandonne rapidement sa vocation industrielle et augure à une « tertiarisation » de son économie [599]. La libération des ouvriers liquidés ou compressés s'est traduite par le déversement sur le marché du travail de milliers d'ouvriers dans le secteur tertiaire et informel. La liquidation des EPL/EPE augure aussi à la perte d'un précieux capital culturel qui se régénère plus jamais sous forme d'activités artisanales. L'agglomération Annaba n'arrive pas à développer une certaine résilience à la crise, en tirant profit de ses nombreuses ressources (naturelle et générique), et cède fatalement à la consommation, la « bazarisation » et l'informalité.

Les nouveaux investissements se déploient selon une géographie qui échappe aux logiques et modèles stricts d'hier, les activités tertiaires préfèrent se greffer aux territoires valorisés et attractifs, sinon se localiser dans des sites offrant une meilleure visibilité/accessibilité sur les axes routiers, les enclaves ne les intéressent que comme des espaces de stockage. Ces nouvelles logiques libérales confèrent à la régulation urbaine un rôle déterminant dans la maîtrise du changement urbain, pour peu que les enjeux fonciers/immobiliers soient maîtrisés par le droit et les rapports d'acteurs, ce qui n'est pas toujours évident dans un contexte de transition. La spéculation foncière/immobilière et l'informalité deviennent les moteurs de la dynamique urbaine et économique.

Pour prendre en charge les nouveaux problèmes liés à la libéralisation et la mondialisation, la wilaya d'Annaba tend en vain de mettre en place des dispositifs juridiques pour l'encouragement de l'investissement et l'emploi des jeunes. Sur le plan de l'aménagement du territoire, les pouvoirs publics semblent renoncer à la politique de rééquilibrage et de redéploiement des populations et des activités. Encore moins à entreprendre des politiques de revitalisation des territoires, de recyclage et de diffusion du développement des espaces en crise.

⁵⁹⁸ Ce qui remet ainsi en cause et définitivement la destinée industrielle d'un territoire séculairement productif.

⁵⁹⁹ A en croire le nombre de commerces créés depuis.

4. Peuplement et pressions multiformes sur le territoire Annabi

4.1. Dynamique dégressive et polarisation différenciée du territoire wilaya

Dans la dynamique générale liée à la croissance et au mouvement de la population, enregistrée depuis 1977, certains territoires de la wilaya de Annaba progressent [600], alors que d'autres observent ces dernières années une croissance démographique plutôt faible, sinon stagnante comme Oued Laaneb. (PAWT Annaba 2012). Sur les quarante ans écoulées, les évolutions observées dissimulent mal un accroissement général bien dégressif ; le taux d'accroissement annuel de la population Annabi est passé progressivement de 4.4 entre les RGPH 1977-1987 à près de 1% à partir de 1998 [601]. La ville centre (chef-lieu) [602] enregistre un taux d'accroissement de moins de 2%. Certes la situation démographique n'est pas identique pour l'ensemble, les territoires qui disposent d'assez de réserves foncières [603] arrivent à capter les programmes de logements publics et des emplois, et bénéficient d'un report de croissance depuis le chef-lieu, tandis que les moins gâtés ne bénéficient pas d'assez d'avantages et de volontés pour enclencher un processus de densification, à l'exemple d'El Hadjar et l'ensemble des communes rurales.

La crise nonante s'est déclinée par un recul du taux nuptialité et de l'âge du mariage, et donc de la fécondité. Le tableau (Tab n°03) indique bien que la population Annabi s'est crue de façon dégressive et différenciée entre 1966 et 2008, générant un déploiement déséquilibré de la population à travers les territoires de la wilaya. Les mouvements de population sont édictés par certaines conditions socio-économiques. L'accès aux ressources/services et les actions de développement restent déterminées par la dimension spatiale. Même si la croissance démographique n'est pas identique pour l'ensemble des communes de la wilaya, il n'en demeure pas moins, que celle-ci est absorbée principalement par les communes d'El Bouni ; El Hadiar et Sidi Ammar. Les communes montagnardes (Séraïdi, Oued Laaneb et Chétaïbi, et à un degré moindre les communes rurales El Eulma et Treat connaissent une croissance démographique faible ou stagnante, ce qui ne stimule guère le développement socio-économique dans ces communes répulsives.

⁶⁰⁰ Comme El Bouni, avec 6 fois d'augmentation du nombre de population, El Hadjar avec 5 fois, et Sidi Ammar et Berrahal avec 10 et 2.5 fois,

⁶⁰¹ La population de la wilaya continue à augmenter de façon relative depuis 1966, en enregistrant toutefois une dégression du taux d'accroissement annuel qui passe au-dessous de la moyenne nationale (1.6%). Le taux d'accroissement annuel de la wilaya d'Annaba passe de 4.44% entre 1966-1977 à moins de 0.9% entre 1998-2008. Le taux a été relativement fort pendant la période de croissance établie entre 1966 et 1987, soit entre 4.44% et 2.65%, avant que n'interviennent la crise économique 1986 et sécuritaire 1990. Les communes ayant connu une croissance démographique faible sont Annaba, Séraïdi, Chétaïbi et Cheurfa commune mère.

⁶⁰² Centre qui renferme le tertiaire supérieur.

⁶⁰³ Comme El Bouni, Sidi Ammar et Berrahal

Tab n°03 - Evolution des taux d'accroissement annuels entre 1966-2008									
COMMUNES	La population de la wilaya d'Annaba aux différents recensements					TAUX D'ACCROISSEMENT ANNUEL MOYEN (%)			
	1966	1977	1987	1998	2008	1966-1977	1977-1987	1987-1998	1998-2008
ANNABA	153 000	225 000	228 385	249 716	257 359	3,63 %	0,15 %	0,76 %	0,4 %
EL HADJAR	7 160	18 500	25 987	33 941	37 364	9,16 %	3,42 %	2,39 %	1,0 %
SIDI AMAR	8 740	16 400	44 697	72 340	83 254	5,98 %	10,42 %	4,33 %	1,4 %
EL BOUNI	19 312	41 800	89 391	112 134	125 265	7,39 %	7,80 %	2,01 %	1,2 %
BERRAHAL	4 315	7 500	11 900	18 885	22 631	5,37 %	4,53 %	4,18 %	2,0 %
AIN BERDA	6 440	10 100	13 755	17 515	20 611	4,24 %	3,10 %	2,18 %	1,7 %
OUED EL ANEB	3 585	6 100	10 409	17 404	21 088	5,03 %	5,42 %	4,67 %	2,0 %
SERAIDI	3 957	5 900	6 696	7 227	7 626	3,76 %	1,26 %	0,74 %	0,6 %
CHETAIBI	4 514	5 200	7 016	7 591	8 035	1,32 %	3,00 %	0,75 %	0,6 %
CHEURFA	3 363	5 600	6 764	9 370	9 875	4,82 %	1,88 %	2,97 %	0,5 %
TREAT	1 640	2 900	4 264	5 080	6 076	5,40 %	3,88 %	1,65 %	1,8 %
EULMA	2 612	4 900	6 624	8 693	10 316	5,98 %	3,02 %	2,48 %	1,7 %
TOTAL WILAYA	218 638	349 900	455 888	559 896	609 499	4,44 %	2,65%	1,52 %	0,9 %

Source : PAWT Annaba 2012.

A l'intérieur du territoire de la wilaya, les mouvements de population entre 1987-1998, s'opèrent en faveur des communes d'El Bouni (plus de 50%), Sidi Amar et El Hadjar, tandis qu'à l'extérieur, la dynamique s'oriente en direction de la wilaya d'El Tarf, soit à la limite Est de la wilaya de Annaba. Les communes limitrophes (Ben M'hidi, El Chatt, Drean et Zrizer) [604], relevant de la wilaya d'El Tarf, enregistrent ces dernières années une croissance exceptionnelle de leur population. En sens inverse, l'attractivité du territoire Annabi se décline par une migration des populations en provenance des wilayat limitrophes à raison de 31% pour Annaba centre, 22.2% pour la commune d'El Bouni, 22.07 % pour Sidi Amar, et 6.45% pour El Hadjar qui représentent à elles seules 82% des migrations externes vers Annaba (PAWT Annaba 2012).

Ainsi les flux migratoires enregistrés dans le deux sens, confirment l'attractivité de l'agglomération urbaine, et la position centrale de la ville centre qui rejettent et attire des catégories de population selon des logiques et des dynamiques qui méritent d'être décortiquées. Les communes de Echatt, Drean, Besbes, Ben M'hidi et Asfour qui relèvent jadis du territoire Annabi et basculent administrativement vers El Tarf à partir de 1985, et jouent aujourd'hui, à la faveur de la mobilité, les rôles de proche banlieue pour Annaba. Ces communes limitrophes connaissent une nette amélioration du taux de croissance démographique [605] lors du dernier recensement (2008) et une concentration des activités de PME agroalimentaire), ainsi qu'une augmentation des lignes de

⁶⁰⁴ Ces localités satellites ne sont autres que les anciens villages coloniaux de l'ancien département de Bône.

⁶⁰⁵ Dans leur wilaya ce sont les communes qui ont parmi les plus forts taux de croissance démographique avec, par exemple, 2,58% pour Echatt 1,57%, pour BEN M'HIDI, 1,68% pour Drean,

transport et de rotation plus en direction de Annaba que vers leur chef-lieu (transport suburbain). Les flux de population qui s'effectuent en direction du territoire de la wilaya d'Annaba profitent essentiellement aux communes du conglomérat intercommunal et principalement à la ville centre (Annaba), ces flux secrètent un processus de métropolisation. Aussi, le solde migratoire d'Annaba (- 42 436 habitants) explique-t-il l'émergence d'un contre-processus de gentrification, les couches vulnérables sont-ils forcés à l'exode urbain [606], s'agit-il d'un choix volontaire ou d'un rejet ? Le PAWT (2012) estime ce report à 20% en 40 ans [607]. C'est ce qui explique les soldes positifs enregistrés dans les communes El Bouni et Sidi Ammar ; respectivement de +20470 habitants et de +19170 habitants. La commune d'El Hadjar affiche un très faible solde migratoire positif.

4.2. La relative concentration de la population Annabi

La trajectoire démographique du territoire Wilaya Annabi est marquée par des dynamiques nuancées qui se déclinent par des déficits en logements, emplois et opportunités d'investissement et surtout par une exacerbation de la concentration de la population de la wilaya [608], à hauteur de 82.6 % sur un espace de moins de 20 % du territoire wilaya. Cette concentration génère des problèmes de préservation des espaces naturels et des terres agricoles, constitue un enjeu majeur [609] et risque d'évoluer vers des situations catastrophiques et irréversibles. La concentration est génératrice d'un processus de métropolisation [610] qui permet certes aux investisseurs de fructifier leurs capitaux dans des activités juteuses et hautement spéculatives (commerciales, immobilières et servicielles), et de réaliser des économies d'échelle, mais suscite aussi des tensions et des conflits d'intérêts qu'il est difficile à gérer à long terme.

Le processus de desservant démographique de la ville centre au profit de sa périphérie proche profite aux communes proches de l'agglomération, puis aux Dairat Ain Berda et Berrahal, et accessoirement aux communes situées à l'ouest de la wilaya d'El Tarf. Les communes rurales Berrahal (12000hab), Ain Berda (7500), Tréat et Chorfa, Oued Laaneb et Chétaibi dont les populations sont relativement faibles, ne posent pas de réels problèmes d'extension et de

⁶⁰⁶ Les ménages à faible revenu ont tendance à rechercher des offres foncières et immobilières à faibles coûts, sinon à s'installer dans l'informalité.

⁶⁰⁷ Ils pourraient s'expliquer par les phénomènes de renchérissement du foncier urbain, de gentrification liée au processus de métropolisation, ou d'offres d'opportunités à moindre coûts.

⁶⁰⁸ La population wilaya totalise au recensement (RGPH 2008) près de 610000 habitants. estimée en moyenne à près de 650000 habitant par différentes sources (DPAT, ONS, PAWT)

⁶⁰⁹ Le PATW (2012) estime selon son scénario tendanciel et à base d'un TAA de 0.85 % une population de 742500

⁶¹⁰ La plupart des grandes villes connaissent aujourd'hui des processus de métropolisation, le déploiement des hommes et des richesses n'obéi plus à des critères d'équilibre et d'équité, mais plutôt à la captation des effets d'agglomération. Les Etats libéraux favorisent la concentration des fonctions et des activités économiques et une densification immobilière, sans mesurer les effets induits en termes de gestion urbaine et de gentrification.

préservation des terres agricoles, tandis que l'agglomération urbaine [611] totalise une population de 503 300 habitants continue à poser des problèmes de maîtrise de la croissance urbaine. L'augmentation des poids démographiques d'El Bouni (20.55%), Sidi Ammar (13.65%) et El Hadjar (6.13%) pose de réels problèmes d'extension urbaine. Les déficits et les besoins en logements et équipements ne peuvent être satisfaits à l'intérieur du périmètre urbain et les potentialités dégagées par le PDAU intercommunal (révision 2008) sont déjà consommées ou en voie de consommation, notamment par les récents programmes publics inscrits dans le programme millionnaire du président de la république.

En dehors de l'agglomération, toutes les autres communes ont des poids relatifs très faibles, entre 1 et 3%, seule la commune de Berrahal y échappe, passant de 2,14% à 3,71 %. Cela permet de conclure que l'essentiel de la population est concentré sur l'agglomération. Selon les différents scénarios développés par le PATW (2012) [612], les services de la DPAT de la wilaya d'Annaba, ou l'office ONS, le taux de croissance sera bel et bien supérieur à 0.80 et l'excédent démographique pour l'agglomération variera entre 90 000 et 110 000 habitants.

Les perspectives d'une ville millionnaire se dessinent déjà pour Annaba à l'horizon 2050, et annoncent de nombreux enjeux et défis à la collectivité. Faudrait-il rappeler que le territoire Annabi se trouve sous pression démographique depuis les années 1970, même avec un taux moyen annuel constaté de 0.85% [613], représentant près de la moitié de la moyenne nationale (1.6%). Cette pression s'exerce fortement sur de nombreux registres, n'étant pas uniformément répartie sur le territoire wilayal. Sa concentration au niveau de l'aire conglomérée génère de la densification à la verticale et de la conurbation à l'horizontale, au sein et entre les communes centrales (Annaba, El Bouni, El Hadjar et Sidi Ammar).

4.3. Les pressions foncières exercées sur les territoires Annabis

Sur un rayon de 10 km à partir du centre-ville, le PATW (2012) recense un total de 65% de la population Annabi et le reste de territoire de la wilaya serait occupé par des petites et moyennes villes [614]. Ce déséquilibre génère des dysfonctionnements et nourrit des tensions et des conflits entre les différents secteurs d'activités (urbanisme, industrie, agriculture et tourisme). La posture asymétrique et multi-vocationnelle du territoire wilayal pose aux pouvoirs publics des problèmes de régulation urbaine et d'arbitrage entre des usages concurrentiels. Entre un passé agricole et

⁶¹¹ Conglomérat intercommunal désigné en tant que tel par le PDAU intercommunal (2008) et constitué par les communes, Annaba (257 359 hab), El Bouni (125 256 hab,), El Hadjar (37 364 hab) et Sidi Ammar (83254 hab).

⁶¹² Avec sa variante tendancielle et ayant pour base un taux de croissance de 0.85 %.

⁶¹³ Enregistré entre 1998 et 2008.

⁶¹⁴ Berrahal (12 500 habitants), Ain Berda, Séraïdi, Chétaïbi, Tréat...etc. Les petites villes totalisent des populations de 4000 à 7500 habitants.

industriel en mal, mais encore vivace, et un présent tourné vers le commerce et les services, l'urbanisme/aménagement est appelé à offrir des terrains à bâtir pour satisfaire les besoins socio-économiques, tout en rationalisant et préservant les multiples usages qui caractérisent cette mosaïque territoriale. Le territoire [615] Annabi recèle de multiples ressources (minerais, agriculture, industrie, tourisme, commerce), dont l'allocation juste et performante est susceptible de lui permettre de répondre aux enjeux et défis et de se projeter dans un avenir devenu mondialisé et incertain.

La principale activité ayant émergé à Annaba depuis la période coloniale et peut être bien avant, étant l'activité agricole, laquelle aurait permis l'émergence d'un vaste réseau de fermes, de domaines et de coopératives agricoles autour des filières d'agrumes, de tomate, du Coton, et de tabac. Pour soutenir cette activité tournée vers l'exportation des produits semi-finis, des villages coloniaux (Morris, Zirizer, Dréan,...) ont surgi tout autour de la ville mère (Bône), à une distance de 10 km. Aujourd'hui, les terres agricoles à Annaba subissent l'assaut du béton, formel et informel. Si la situation paraît maîtrisable dans les communes El Bouni et Sidi Ammar, les communes situées à l'Est de la wilaya d'Annaba et à l'ouest de la wilaya d'El Tarf exercent de fortes pressions sur le périmètre irrigué de Bounamoussa (PATW 2012). De même les terres agricoles situées aux alentours de Ain Berda. Les communes rurales Berrahal (12000hab), Ain Berda (7500 hab), Tréat et Chorfa, Oued Laaneb et Chétaibi dont les populations sont relativement faibles, ne posent pas de réels problèmes de conflit avec les terres agricoles. L'activité industrielle surgit tardivement vers la fin des années 1950 (Plan de Constantine) et se développe surtout autour de l'exploitation des ressources minières du Mokta (Tebessa), auxquelles revient le mérite d'entrevoir un développement sidérurgique [616] pour la région de Annaba, jusqu'ici dépendante de Constantine. Après l'indépendance, un complexe sidérurgique a été réalisé à El Hadjar autour des hauts fourneaux, pour constituer avec le complexe de phosphate d'El Bouni un pôle industriel [617]. L'industrie lourde massifie l'offre en emplois et enclenche inévitablement un exode rural sans précédent, lançant à l'urbanisme le défi de résoudre le problème du logement. L'urbanisme qui devrait répondre à un important déficit en logements, notamment pour accueillir les familles des ouvriers, fait face à une forte résistance des services agricoles et forestiers qui refusent de lui céder un seul iota, exception faite pour les terrains gagnés par l'*urbanification*. Au lieu d'envisager des projets volontaristes,

⁶¹⁵ A l'aune de la mondialisation et son tournant néolibéral, les territoires ont tendance à se rabattre sur un imaginaire collectif et un potentiel local pour mieux valoriser et de mobiliser leurs ressources et assurer leur développement. Les ressources acquièrent alors une importance primordiale dans l'analyse économique et spatiale et les stratégies de développement local.

⁶¹⁶ La mise à contribution des grandes infrastructures portuaires, routières et ferroviaires dans le cadre d'une politique d'industrialisation lourde SNS ; ASMIDAL.

⁶¹⁷ Ce pôle industriel a eu un effet d'entraînement sur le processus d'émergence des EPE et des PME/PMI.

l'urbanisme s'est trouvé souvent contraint de rattraper des situations de crises par des programmes d'urgence, sinon à régulariser des faits accomplis. La montée en puissance du secteur de l'environnement à partir des années 2000, revivifie le souci de préserver le littoral contre l'urbanisation et de limiter les ambitions de l'industrie touristique, seules quelques ZEST y seront tolérées. Le littoral en tant que ressource spécifique fait l'objet d'une servitude réglementaire (300 m) et d'une réglementation stricte qui configure l'urbanisation à hauteur de la ligne de crête. Ces restrictions qui sursoient à tout acte d'urbanisme ne sont pas suivies par de véritables politiques sectorielles de valorisation des ressources spécifiques et de multifonctionnalité, ce qui donne la latitude aux propriétaires terriens d'opérer des transactions informelles et de nourrir un processus de bidonvilisation. Le tourisme serait le parent pauvre des politiques de croissance économique, ce secteur n'arrive pas à profiter pleinement à Annaba du littoral, ni des espaces montagnards couvrant les communes de Séraïdi et Chétaïbi, encore moins d'un patrimoine urbain très riche. Seules quelques Hôtels y seront réalisés à Annaba et Séraïdi, sinon les ZET resteront simplement des dessins sur papier.

Les projections démographiques pour Annaba à l'horizon 2030, estiment une population excédentaire de 90.000 à 110.000 habitants et un besoin excédentaire de 1100 à 1500 Ha de surface urbanisable (PATW 2012). Un besoin qui ne pourrait vraisemblablement être puisé dans les limites du territoire de la wilaya, d'où le sacrifice des terres agricoles ou le redéploiement sur les montagnes et les piémonts de l'Edough, ce qui n'est pas sans générer des difficultés techniques et des surcoûts. Les limites administratives (1985) ne permettent pas au grand Annaba de disposer d'assez d'espaces pour prendre ses aises et de s'étendre davantage. L'occupation irrationnelle et parfois anarchique des sols, conjuguée aux contraintes naturelles, géotechniques et vocationnelles (littoral, agriculture, forêt, ..) rendent problématique la reconquête des sites urbanisés et mutables. Les nombreuses friches urbaines et d'activités [618] présentent des contraintes multiples et les terrains pentus et marécageux, ayant échappé à la politique des lotissements résidentiels, s'accommodent mal au mode social d'intervention publique. Si cette tendance ne sera pas inversée ou ajustée de façon appropriée, l'on risque d'évoluer vers des situations catastrophiques en termes de consommation des terres agricoles et d'artificialisation des sols.

L'agglomération urbaine [619] totalise une population 503 242 habitants, ses déficits et besoins en logements et équipements sont tels que les potentialités dégagées par le PDAU intercommunal (2008) n'y suffisent à peine pour couvrir le programme d'un million de logements

⁶¹⁸ Les friches urbaines et industrielles font l'objet d'une grande tension entre différents secteurs et acteurs et peinent à être mobilisées dans le cadre de stratégies sectorielles.

⁶¹⁹ Constituée par les communes, Annaba (257359 hab), El Bouni (125256 hab,), El Hadjar (37364 hab) et Sidi Ammar (83254 hab).

du président de la république. Le conglomérat intercommunal souffre de nombreux dysfonctionnements liés à un urbanisme de crise et observe une situation de brouillage des interstices, de confusion des rangs et des fonctions des localités qui composent son armature urbaine. Les communes de Annaba et d'El hadjar ne disposent presque plus de terrains pour concrétiser les programmes publics actuels et à venir, encore moins pour asseoir une politique de promotion de l'investissement [620]. Le report de la croissance vers l'espace périphérique a été entamé à partir des années 1980, notamment avec l'opération de *dégourbisation* [621], et pose aujourd'hui de sérieux problèmes d'ordre physique, juridique et technique.

Les territoires de Annaba subissent, à des degrés nuancés, une forte pression foncière [622], en termes de construction de logements. Ce sont particulièrement Annaba-centre [623] et la ville d'El Hadjar qui en reçoivent le plus grand lot. Leur saturation nourrit une spéculation forte et réoriente l'essentiel du dynamisme démographique et économique vers El Bouni. Cette ville satellite connaît depuis 2000 une dynamique de chantier qui induit une hausse progressive des prix fonciers et immobiliers et en général une demande globalement supérieure à l'offre disponible. Des tours en R+14 voient le jour sur des sites autrefois réservés aux trames assainies. A l'extérieur du périmètre de l'agglomération urbaine, les récents programmes de logements permettent aux communes limitrophes d'engager leur propre développement (Berrahal, Ain Berda,..). Il va sans dire que les communes situées en marge des axes routiers bénéficient de peu d'attrait pour la localisation des programmes publics. Au plan géographique, la pression foncière est ressentie forte, n'étant pas uniformément répartie sur le territoire wilayal et continue à se concentrer sur l'aire agglomérée où se dessine une conurbation franche des quatre communes constituant l'agglomération (Annaba, El Bouni, El Hadjar et Sidi Ammar).

C'est la recherche d'importants gisements fonciers qui aurait motivé la création d'un pôle urbain « Draa Errich » au niveau de la commune de Oued Laaneb (1300 Ha), l'objectif étant de combler le grand déficit constaté, notamment en matière de grands équipements (CHU, pôle universitaire, Parc technologique). A l'avenir, il y a lieu de rechercher des perspectives en dehors des limites du pôle urbain de Draa Errich et de capter les plus-values induits par les récents investissements publics consentis en matière d'infrastructures routières (Auto-route Est-Ouest), la ZIDI Ain Sayd de Ain El Berda en est l'illustration.

⁶²⁰ Les Walis n'hésitent à manifester de l'intérêt pour l'acquisition du foncier.

⁶²¹ Les problèmes d'aménagement et d'urbanisme se sont déplacés vers la périphérie, là où des cités ouvrières, des villages et des localités semi-urbaines cohabitent avec des activités industrielles selon un dispositif mal maîtrisé.

⁶²² L'examen de données statistiques et de constats permet de hiérarchiser les situations.

⁶²³ que ce soit dans les espaces centraux ou sur le littoral

En plus des contraintes géotechniques, géographiques et urbanistiques, les disponibilités foncières situées à El Bouni et Sidi Ammar sont face à des obstacles juridiques, les EPE URBAN et SIDER, ainsi que des privés disposent d'importantes propriétés foncières, avantageusement situées. Des parcs d'entreprises affiliées à SIDER sont implantés en plein centre de Sidi Ammar, et empêchent l'aménagement de cet espace stratégique pour la réalisation d'équipements publics. Aussi, le statut du foncier urbain à Annaba centre compromet les opérations de modernisation et de renouvellement urbain, les espaces centraux continuent à subir un processus de dégradation du cadre bâti et d'inadaptation aux nouvelles fonctions, la congestion de la circulation rend le centre-ville inaccessible.

L'attractivité de Annaba centre est génératrice d'une demande spécifique qui vient s'ajouter aux déficits et besoins liés à la croissance démographique et économique [624]. L'amélioration des moyens de transport et de communication, et l'installation de souks hebdomadaires, permettent aux habitants les plus vulnérables de s'installer en périphérie et de pourvoir à un logement décent. Cette tendance à la division sociale du territoire Annabi interpelle les pouvoirs publics à agir pour atténuer ses effets. Certes, l'Etat accompagne bien que mal les localisations périphériques par des opérations de viabilisation et d'injection des équipements de proximité, mais cela suffit-il ? Le recul de l'activité d'aménagement urbain et économique ne permet pas d'améliorer la qualité de vie dans de nombreuses localités, ni de susciter l'appétit des investisseurs. Sans régulation urbaine, la tendance est à la surreprésentation des logements promotionnels et au rejet du logement social et ses catégories sociales vers la périphérie lointaine (PATW, 2012). C'est ce qui explique en partie le forcing informel exercé de temps à autres par les couches vulnérables pour accéder au logement dans les villes centrales. En produisant de l'immobilier résidentiel et de bureaux, les promoteurs immobiliers ne font que satisfaire un segment particulier de la demande en logements, ils ciblent souvent les espaces centraux occupés en grande partie par des couches modestes pour les transformer en des immeubles haut-standing. L'activité de promotion immobilière agit alors une machine de purification sociale, enclenchant un processus de « gentrification » [625].

5. Les ambitions métropolitaines de Annaba

Les nombreux enjeux auxquels sont confrontés les territoires Annabis nécessitent une régulation politico-institutionnelle, ce qui renvoie à interroger les arrangements institutionnels mis en place par l'Etat ces dernières années. En effet, le rapport de l'Etat aux territoires en Algérie et le degré d'autonomie qu'il accorde aux collectivités locales dans leur effort de développement mérite

⁶²⁴ Certes, la tension foncière est liée beaucoup plus au dynamisme démographique qu'économique.

⁶²⁵ Ces dynamiques spéculatives agissent comme des processus d'embourgeoisement et d'exclusion sociale.

réflexion. Une réforme institutionnelle touche souvent aux pouvoirs et par extension à l'organisation territoriale, aux frontières et au maillage territorial. En Algérie, le paysage institutionnel est dominé par un Etat centralisateur dont le déploiement semble hésiter au fil des circonstances entre décentralisation et déconcentration, socialisation et libéralisation, démocratisation et bureaucratisation.

5.1. Un système d'administration imprégné du jacobinisme français

Dès l'indépendance, le jacobinisme envisage en Algérie une organisation centralisée du territoire national et confie aux Walis (assisté des chefs de Daira), le soin d'administrer les territoires et de contrôler la légalité de leurs actes des communes. La création des institutions communales [626] (1967), et wilayale (1969), permet à l'Etat de déconcentrer ses pouvoirs et de mettre en place une organisation des territoires. C'est en 1984 que le système territorial va se réorganiser profondément en morcelant le territoire national en 48 wilayas et 1541 communes. Ce démembrement exprime la volonté du pouvoir politique à rapprocher l'administration du citoyen et de prendre en charge ses problèmes socioéconomiques. La constitution de 1989, bouleverse le statut des collectivités locales et les lois de 1990 (commune et wilaya) consacrent le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs. Ainsi, l'architecture des pouvoirs en Algérie et l'organisation territoriale qui en découle fait référence explicitement au modèle Napoléon (Loi 1963), marqué par son juridisme, sa centralisation/sectorisation, mais sans s'y limiter toutefois [627]. Les arrangements juridiques confèrent au modèle algérien une nature hybride, surtout après l'abandon de l'idéologie socialiste et le refus implicite d'endosser un capitalisme impérialiste.

Au vu des compétences dévolues aux communes et de leur démographie, le territoire national requière-t-il davantage de morcellement, ou s'en contente-t-il en entrevoyant une institutionnalisation des coopérations (intercommunalité) pour mieux prendre en charge les compétences transférées et la complexité de certains territoires métropolitains? La trajectoire institutionnelle en Algérie considère la wilaya comme l'échelon central de l'organisation territoriale en Algérie. Ainsi le jeu centralo-centrise dans lequel se sont enfermées les réformes institutionnelles empêche le législateur de développer l'intercommunalité ou de rechercher des arrangements institutionnels assez consensuels entre centre et périphérie, pour mieux gouverner les agglomérations et les aires métropolitaines. Le législateur continue à raisonner à partir de cet échelon et songe à créer davantage de wilayas déléguées, tout en écartant la possibilité de faire émerger des régions ou des arrangements institutionnels traduisant une posture de l'Etat dans l'Etat,

⁶²⁶ « collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base »

⁶²⁷ Puisque le législateur algérien procède souvent à l'adaptation des textes transférés, au risque d'évider certaines règles de leur substance (cas de la Loi sur la ville 2006)

comme c'est le cas du Gouvernorat d'Alger (1997). Aussi, la wilaya et ses démembrements continuent à concentrer des compétences, tout en déposant les communes de leurs prérogatives. La région peine à se faire reconnaître comme collectivité territoriale, et apparaît plutôt comme un simple espace de programmation. Si dans les années 1950, la France arrive à créer des régions sous une posture de programmation stratégique et de planification, les années 1960 augurent à leur transformation en de véritables collectivités locales (D. BEHAR, 1999, 2000).

L'Algérie hérite d'un territoire déséquilibré, souffrant de nombreux handicaps liés à un mode d'exploitation impérialiste des richesses naturelles, qui limite ses investissements à la réalisation des infrastructures routières et portuaire afin de soutenir et reconforter sa stratégie expansionniste et spoliatrice. L'action territoriale du génie militaire, se centre davantage sur le contrôle de la population algérienne, la rationalisation de l'occupation des sols et le développement économique ne semblent pas susciter son intérêt. L'organisation duale et fragmentée de l'espace Bônois (L. BOULBIR 2003) et l'encouragement des logiques régionalistes (Soufis, kabyles, chaouis,...), amplifient les conflits identitaires et régionalistes, et désintègrent le tissu social et l'intégrité territoriale. Conscients de ces enjeux qui se sont révélés et accentués au lendemain de l'indépendance, le pouvoir « nationaliste », s'engage à préserver l'unité nationale en veillant à mettre en place une politique d'équilibre régional et d'uniformisation territoriale. Cette politique de neutralisation des enjeux, trouve dans le socialisme révolutionnaire, le liant idéologique susceptible de justifier et de cimenter le territoire national et de préserver son unité. L'effondrement du bloc soviétique (1989) confronte les Etats postsocialistes à un nouvel ordre néocapitaliste. L'Etat providence apparaît au centre d'une confrontation entre le pouvoir supranational et le pouvoir territorial. L'Etat et ses grandes villes entrent en compétition dans leur rapport à la mondialisation. La réponse aux nouveaux enjeux renvoie à des réformes institutionnelles qui ne touchent pas seulement aux statuts des métropoles, mais qui assignent à l'Etat des missions de régulation [628].

Toute la bataille économique engagée par la mondialisation pour étendre le marché et donner place aux firmes et leurs logiques entrepreneuriales prend une allure politique, il est question de remodeler le pouvoir national en un pouvoir parapublic, mi-central, mi-local susceptible de permettre d'instaurer de nouvelles règles de jeu. Celles qui autorisent aux territoires d'entrer en échanges directs avec les forces de l'économie mondiale, sans nécessairement passer par l'Etat. Cette tendance n'apparaît pas du goût de l'Etat postsocialiste qui voudrait continuer à exercer sa domination sur les territoires, il y va de sa souveraineté. La littérature internationale met en place des indicateurs pour juger de la bonne conduite des politiques publiques, l'on évoque la

⁶²⁸ Il doit de permettre l'ascension du pouvoir local et la délégation du pouvoir national à des pouvoirs mixtes ou autonomes susceptibles de cumuler des compétences ou d'exercer des missions de régulation ou d'intermédiation.

« gouvernance », la performance, la régulation, etc. Autant de valeurs qui privilégient des rapports horizontaux de partenariat, de participation, d'intermédiation et de management. L'Etat régulateur se doit d'observer et d'accompagner le marché, d'évaluer l'offre et la demande et de réagir à leurs tendances, d'effectuer des ajustements si nécessaire. L'enjeu de cette veille exercée par les observatoires est d'éviter les situations de blocage ou de pénurie.

5.2. La Crise de la gestion urbaine et réformes institutionnelles

Les territoires subissent vers la fin des années 1990 une profonde crise liée à la prolifération de l'habitat précaire, et d'emploi, particulièrement au sein des jeunes. Les financements publics se rétractent, et les chantiers se mettent à l'arrêt. Les communes Annabi, devenues plurielles et semi-autonomes, entrent en concurrence et voudraient chacune préserver jalousement ses potentialités foncières pour résorber les déficits, satisfaire les besoins en logements et pourquoi pas créer des richesses et de l'emploi. Une logique de NIMBY [629] se développe chez les maires et pose pour l'ensemble des gestionnaires des problèmes de prise en charge des déchets, des infrastructures, etc, ces tâches nécessitent une prise en charge commune. Deux textes fondateurs vont toucher de plein fouet la gestion des territoires et leurs ressources foncières en Algérie ; la loi 90-08 relative à la commune et la loi 90-09 relative à la wilaya. Le premier texte confère aux communes plurielles une relative autonomie, et le second préserve entre les mains du Wali un pouvoir discrétionnaire de contrôle sur les actes des Maires. La réforme des collectivités locales initiée dans un cadre de pluralisme introduit la décentralisation de la gestion foncière et reconnaît au pouvoir communal un droit de contrôle sur l'accès au foncier, tout en conférant à la wilaya le droit de vérifier la conformité des délibérations. La constitution de 1989 institue le principe de propriété, notamment de propriété foncière, devenue sacrée et inviolable. Celle-ci est considéré comme préalable à toute activité économique ou droit de construire. Delors un corpus juridique est mis en place à travers de lois cadres qui consacrent la nouvelle vision d'intervention et de régulation foncières. Les réformes politico-économiques 1990 se sont inscrites au début dans une posture purement capitaliste faisant prévaloir les logiques de marché dans les différents secteurs.

Les réformes institutionnelles ont touché en premier lieu la posture et la vocation de l'Etat passant alors d'un statut purement régalien vers une posture régulatrice inscrite tardivement dans un capitalisme subventionné. La première génération des réformes a essayé de déconcentrer les pouvoirs monopolistiques exercés par l'Etat et ses démembrements en conférant d'abord à l'Etat un nouveau statut et en le désengageant des missions économiques pour s'abstenir à des missions

⁶²⁹ L'autonomisation suscite un conflit d'intérêt entre communes qui refusent que les externalités négatives/positives de l'une ne soient versées ou captées par l'autre.

purement régaliennes. L'Etat régulateur est progressivement mis en place à travers la mise en place de nouvelles structures et donc de nouvelles règles de jeu. Les réformes ont été d'abord en faveur d'un renforcement contrôlé du pouvoir communal, avant qu'elles ne basculent au profit du pouvoir wilayal. Le Wali se voit conférer à partir de 1995 des prérogatives et des compétences intersectorielles (1995). Les tentatives d'instauration d'une intercommunalité pour contrecarrer le centre furent vaines. Au milieu des années 1990, l'ANAT organise un séminaire au niveau de Annaba et tend à vulgariser une nouvelle structure de gestion urbaine, la « communauté urbaine » [630], calquée du modèle français, elle proposait cette structure représentant un pouvoir intercommunal pour prendre en charge la gestion des espaces intercommunaux. Mais cette idée d'étendre le pouvoir communal à une représentation intercommunale n'a pas eu un grand succès face à une administration qui cherchait à dominer les territoires par des DEC [631]. Paradoxalement l'idée de conférer aux Walis des prérogatives intersectorielles a été favorablement accueillie, même si le pouvoir wilayal prendra une posture triptyque [632], un projet de décret a été élaboré et diffusé.

Les enjeux n'étaient pas uniquement sécuritaires, il s'agissait de résoudre les problèmes socioéconomiques et de prendre en charge les besoins des territoires pour en atténuer les effets. Le ministre Chérif RAHMANI (1995) [633] tente, en pleine crise, de mettre en place une réforme territoriale (1997-2000) et envisager un nouveau statut pour la capitale d'Alger, dans l'espoir de sauver la capitale. On parle alors du « Gouvernorat d'Alger », une institution qui sera chapotée par un gouverneur, sorte de super Wali. Mais cette expérience, initiée pourtant par le centre, sera vite abandonnée avec l'arrivée du Bouteflika au pouvoir. Le nouveau président refuse l'Etat dans l'Etat.

5.3. Le retour de l'Etat volontariste et ses logiques restrictives et neutralistes

Depuis plus de trente ans (1984), le triptyque Etat-wilaya-Commune continue à confiner les territoires de l'Algérie dans une situation de stagnation, sans que les différentes réformes enclenchées depuis 1990 [634] ne puissent apporter des changements substantiels, en dépit d'une crise latente de l'Etat providence et la prévalence d'une globalisation. L'Etat centralisateur continue à dominer les collectivités territoriales dans une relation strictement verticale et descendante. La constitution de 1989, tente de consacrer la séparation des pouvoirs et l'institution du multipartisme, mais n'arrive pas à instituer une véritable décentralisation. Les recompositions territoriales édictées

⁶³⁰ La notion de « communauté urbaine » autre subterfuge transféré de la législation française, et appliqué par le ministre Chérif RAHMANI au territoire algérien est source de confusion. Ce qualificatif évide de sa substance. Sous l'influence de la crise économique et de la mondialisation, les territoires se sont recomposés et ont nécessité des réformes institutionnelles ayant touché de plein fouet le rapport de l'Etat providence à ses territoires.

⁶³¹ Délégations exécutives communales.

⁶³² Un super wali, un wali chargé de la sécurité et un secrétaire général chargé de l'administration

⁶³³ Document demain l'Algérie 1995.

⁶³⁴ Touchant aux instruments d'aménagement et d'urbanisme (90-29), à l'aménagement du territoire (2001)

par l'internationalisation des échanges semblent se confronter à la résistance d'un processus de centralisation orchestré par l'Etat, ce dernier avorte à chaque fois les réformes et maintient l'hégémonie du centre sur la périphérie. Au centre de cette résistance au changement institutionnel semble se profiler une crise sociopolitique qui empêche l'émergence de nouvelles configurations territoriales susceptibles de correspondre à la nouvelle dynamique territoriale. L'Etat « bunker » (M. HACHEMAOUI, 2004, 2005, 2011, Aziz IRAKI 2010) [635] « *n'assumant pas une protection suffisante de la propriété pour l'accumulation du capital* » A IRAKI 2010, méfiant et suspicieux du pouvoir local (D BEHAR 2015), s'emploie à maintenir sa domination sur les territoires et n'assigne aux pouvoirs locaux que des missions gestionnaires, sans souci de performance de l'action publique territoriale et renvoyant ainsi aux calendres grecs la démocratie de proximité.

Le relâchement du pouvoir central dans les années 1990 permet aux pouvoirs locaux et aux acteurs privés de façonner le territoire Annabi selon des logiques d'opportunité et de spéculation [636], en entreprenant une dynamisation d'une économie foncière et immobilière de proximité. A partir des années 2000, le retour en force de l'Etat providence, avec ses logiques re-distributives, renoue avec une réglementation restrictive en direction des activités immobilières, avant d'évoluer vers la consécration d'une logique présenteielle et restrictive. Des programmes publics lourds sont alors budgétisés, touchant prioritairement aux logements, aux infrastructures techniques et aux grands équipements publics (universités, ..), avec un certain redéploiement sur le terrain. D'importantes réserves foncières et financières sont mobilisées pour redéployer les sièges administratifs et améliorer le niveau d'équipement et de viabilité des localités.

Avec le rétablissement de la santé financière de l'Etat (2006), de grands programmes de logements fleurissent à Annaba avoisinant les dizaines de milliers de logements, d'abord selon la formule de la location-vente (AADL, 2001), avant de prendre de l'ampleur avec des programmes de logements sociaux et LSP au niveau. Ces programmes couvrent les des sites situés à l'intérieur du tissu urbain de la ville centre (Entrée Ouest, Zaafrania,..), et des sites situés à El Bouni (Boukhadra I, II et III, Bouzaaroura) et Sidi Ammar. La dynamique gagne par la suite l'ensemble des espaces, le long de la RN44 ; jusqu'à arriver à Berrahal. Conscients de la rareté foncière qui s'installe à l'intérieur du périmètre urbain de l'espace intercommunal et devant l'urgence des programmes publics, les pouvoirs publics [637] improvisent, contre toute attente, une nouvelle ville (Draa Errich, sur un site périphérique relevant de la commune de Oued Laaneb. Ils entendent puiser sur

⁶³⁵ N'assumant pas une protection suffisante de la propriété pour l'accumulation du capital

⁶³⁶ Dans le cadre d'une concurrence souvent sauvage et en mobilisant bien que mal les outils réglementaires (PDAU et POS),

⁶³⁷ ne semblent pas s'intéresser par des opérations de restructuration ou de renouvellement urbain, très couteuses en temps et argent

les 100 Ha dégagés les déficits en logements et grands équipements (université, sport). Ainsi, au lieu et place des espaces d'activités programmés par le POS Boukhadra III (commune El Bouni), des équipements administratif et édilitaire y sont érigés au bord du CW22.

Cette politique d'occupation publique des espaces urbains et d'amélioration des services publics ne vise pas la capitalisation des investissements publics, ni la relance de l'économie productive, mais confirme la prédominance d'une logique administrative de contrôle et de normalisation des espaces accompagnée d'une logique de restriction des libertés économiques qui se trouve définitivement exclue. La restriction des actions des acteurs privés à de faibles marges de manœuvre sur la scène économique et urbaine locale n'empêche pas ces derniers de développer des projets dans les secteurs immobilier, tertiaire et serviciel, le long des axes routiers (shows room), ainsi que de petites fabriques, souvent sur des terrains privés ou marécageux.

Par la réalisation massive des infrastructures routières et techniques, les pouvoirs publics créent des plus-values spéculatives, mais sans vouloir ou pouvoir en capter les rentes qui en découlent, ni même corriger les dysfonctionnements qui en résultent. C'est dire que les attributs territoriaux ne sont pas mis à contribution par les pouvoirs publics pour générer une offre territoriale. Les activités stratégiques d'aménagement et de marketing territorial paraissent désormais en panne. A l'heure de la libéralisation, de la sélectivité et la différenciation, des processus économiques profonds traversent le territoire Annabi et tendent de le façonner selon certaines logiques et appétits socio-économiques auxquels les institutionnels ne semblent manifester que du désintérêt (L. BOULBIR et al, 2015).

La manne financière (2008) permet de donner aux projets publics le dernier mot au détriment de ceux émanant des acteurs territoriaux. A titre d'exemple au lieu de saisir l'opportunité de la ville nouvelle Draa Errich pour repenser l'armature urbaine de la wilaya de Annaba et renforcer le système de triangulation proposé par le PDAU (révision 2008), les pouvoirs publics suivent leurs logiques d'intervention de fuite en avant et bâtissent ex-nihilo une ville [638], dédiée principalement aux programmes de logements. Est-ce l'urgence qui édicte une telle ligne de conduite ou est-ce la consécration d'une logique distinctive, qui n'a nulle intention d'être constitutive du développement territorial. Une logique qui n'est pas différente de celle des firmes qui préfèrent intervenir et produire des « ilots de développement », et des grappes totalement détachés de leur contexte environnant. Par ce mode de faire et ses logiques, se confirme une pluralité des territoires d'appropriation et d'intervention des acteurs. La centralisation du système de production urbaine génère différents types de territoires, à côté de celui des institutionnels, marqué par sa fragmentation

⁶³⁸ Faisant fi des prescriptions des instruments d'aménagement et d'urbanisme

sectorielle, figure celui des acteurs économiques et sociaux, lesquels s'approprient le territoire produit selon des logiques spéculatives ou informelles qui échappent au contrôle étatique. Ce décalage ou cette imbrication des territoires témoigne d'un déficit de collaboration verticale et transversale et donne lieu à une configuration complexe difficile à appréhender et à maîtriser par une gestion publique bureaucratique et une instrumentation territoriale et sectorielle à posture juridico-procédurale (PDAU/POS, SCU,...).

Au lieu de faire émerger de nouveaux pôles à vocation économique ou technopolitaine susceptibles d'enclencher un rééquilibrage de l'armature urbaine, les pouvoirs publics procèdent à la création des pôles universitaires dont la déconnection par rapport à leur environnement ne permet pas de créer de la centralité, ni de générer une économie fédératrice ou de proximité.

5.4. Les ambitions métropolitaines de Annaba, entre instruments et pratiques

Au plan idéal, Annaba prend-t-elle conscience des enjeux de la contemporanéité et arrive-t-elle à se projeter dans l'avenir et prétendre au statut de métropole maghrébine. L'hégémonie de la capitale Alger gagnerait à être consolidée à l'échelle régionale par le duo Constantine-Annaba afin de desserrer l'étau sur le centre primatial. La grande ville Annaba des années 1980-90, devient le grand Annaba (PDAU intercommunal, 2008) et le SNAT(2030) lui confère la posture d'une métropole élargie à une aire métropolitaine. Ce changement sémantique traduit-il une prise de conscience des enjeux et défis, ou s'agit-il d'une contagion langagière qui cache une réalité bien en deçà de ces ambitions, combien utopiques ?

A quoi renvoie cette notion d'aire métropolitaine, à la régulation des contradictions (D. BEHAR, 1999), à une recomposition institutionnelle (B. JOUVE, 1999, 2007), ou tout simplement à une nouvelle centralité [639] ? Le pouvoir local, communal ou wilayal, ne semble pas prendre conscience des enjeux organisationnels et institutionnels liés au statut de métropole, c'est au pouvoir central que revient le monopole de l'énonciation en matière de direction des territoires. L'enjeu pour les grandes villes aujourd'hui n'est pas l'équipement des territoires en infrastructures de transport et de logistique pour permettre leur inscription dans les réseaux d'échanges internationaux, mais plutôt de leur permettre de se pourvoir en suffisamment de ressources pour être attractives et compétitives, de pouvoir valoriser leurs potentialités à différentes échelles et échéances pour consolider l'ancrage des activités, la création des richesses et des emplois. Ceci renvoie à interroger le rapport de l'Etat aux territoires, à soulever les questions d'autonomie sociale et les marges de manœuvre qu'il leur procure en dehors des règles pour bâtir des projets et

⁶³⁹ Particulièrement à un nouveau rapport de la ville centre à ses satellites et son hinterland

envisager un développement constitutif. Existerait-il un projet pour le territoire Annabi, quels sont ses acteurs et à quelle échelle s'inscrit-il ?

A l'échelle de l'aire métropolitaine des grandes villes, l'action publique urbaine en Algérie a tendance à se structurer par le SDAAM dont l'objectif est de doter le territoire métropolitain d'une approche stratégique à même de mettre en cohérence, voire de fédérer les différentes politiques sectorielles et organiser ainsi le futur possible de la métropole. Selon le SNAT, le SDAAM vise à mettre en place une stratégie métropolitaine de maîtrise et de cohérence territoriale, de renforcer la compétitivité et l'attractivité au niveau métropolitain et l'international, de définir le positionnement sectoriel et territorial des grandes villes et de préciser les nouvelles échelles de gouvernance et de coopération territoriales. La région Est se trouve structurée par un ensemble de métropoles qui agissent comme des leviers de développement, notamment sur le plan économique. Annaba joue un certain rôle aux cotés de Constantine, de Sétif et Batna. Ces villes sont en compétition à l'échelle de la région et chacune ménage un rayon d'influence qui fluctue avec les conjonctures, même si Constantine arrive encore à renforcer sa fonction historique de commandement. Le SDAAM entend approcher la ville dans sa double dimension, d'abord statique en évaluant l'ensemble des indicateurs classique, puis dynamique en analysant les interactions qu'elle suscite et en bénéficie avec le système urbaine. Au centre de ces échanges qu'il s'agit d'identifier, la part des opérateurs économiques est importante à signaler. Le SDAAM tend donc à réguler la trajectoire du futur possible de l'aire métropolitaine en maîtrisant ses enjeux et réajustant ses tendances lourdes. En termes d'aménagement, l'approche fonctionnaliste permet-elle d'entrevoir de réelles perspectives de développement pour la région si l'on s'astreint aux aspects pragmatiques (efficacité) et qu'on fasse abstraction des dimensions actoriel et institutionnelles qui président à la structuration des échanges et des interactions. La problématique est multidimensionnelle, politique, économique et sociale. Elle en engage à l'aune de la société de l'information, une réflexivité sur les territoires de concentration et de grande échelle qui suscitent des enjeux. La fédération des efforts autour de projets partagés renvoie à des dimensions sociopolitiques.

L'élaboration du SCU a posé des problèmes à ses débuts, il s'agissait de préciser ses limites. Devrait-il toucher la ville centre, l'espace intercommunal ou la wilaya ? Sa vocation est-elle intersectorielle, tel un PATW, ou règlementaire tel un PDAU, ou est-ce un outil d'une autre nature ? A constater sa méthodologie et sa finalité, il serait plus proche du SCOT français, ce qui soulève des doutes sur sa mise en place. Le conflit opposant le département de Chérif RAHMANI à celui de l'habitat et de l'urbanisme laisse soupçonner la mise en place d'un outil de dédoublement du PDAU. Finalement une certaine hiérarchie des normes a été mise en place pour préciser l'échelle et la vocation de chaque outil. Le SCU Annaba cherche formuler des orientations pour construire le

futur du grand Annaba (2025) et structurer son image en misant sur cinq concepts majeurs. Le premier est celui du tourisme durable (haute qualité), le deuxième est l'urbanité (urbanisme), le troisième est l'enseignement supérieur (université, et le quatrième est la fonction de métropole méditerranéenne, et enfin le cinquième correspondant à l'industrie. Pour la mise en œuvre de ses dispositions, le SCU mise sur la résolution des conflits coopération intercommunale, d'intersectorialité et de mobilisation des responsables à la définition des choix essentiels concernant le territoire, selon un processus itératif. Le SCU recommande pour sa réalisation la mise en place d'un système fédératif qui permet la mise en réseau des acteurs qu'ils soient politiques (intercommunalité), économiques (solidarité) ou administratifs (inter-sectorialité), sans suggérer un quelconque dispositif opératoire, laissant ses orientations comme des vœux pieux.

Le PATW, en tant qu'outil d'orientation, d'évaluation et de planification stratégique (atouts et contraintes) engage de façon concertée une réflexion sur le devenir du territoire de la wilaya et identifie de façon partagée des actions pertinentes à différentes échéances pour aménager le territoire. Sa démarche prospective tente de combiner les orientations nationale (SNAT) et régionale (SEPT) aux aspirations locales pour développer un aménagement global et cohérent pour maîtriser les enjeux territoriaux et socioéconomiques. Pour sa part, le PATW Annaba identifie deux scénarios pour réajuster la trajectoire territoriale Annabi, le premier est dit tendanciel (laisser faire) et repose sur l'idée que les tendances lourdes (déséquilibre, polarisation, ..) constatées lors du diagnostic seront aggravées et les ressources naturelles consommées ; le second scénario dit d'équilibre et d'équité, reprend à son actif les orientations du SNAT et envisage de limiter la consommation des terres agricoles, le redéploiement des activités industrielles au profit d'une équité territoriale et sociale. Les pressions et les enjeux qui sous-tendent le territoire de la wilaya d'Annaba, posent des problèmes de macrocéphalie de l'espace intercommunal (Annaba-El Hadjar-Sidi Ammar et El Bouni), accélération du processus de conurbation (formation de la nappe), déséquilibre, dysfonctionnement, montage des terres agricoles et exode rural.

C'est pour la première fois l'on parle de territoire de la wilaya et non de la wilaya qui apparaît plutôt comme institution. La révision récente du PATW inscrit celui-ci dans une perspective de développement durable qui ambitionne de limiter la croissance d'Annaba pour respecter la contrainte du littoral. Le PATW envisage deux scénarios l'un tendanciel et maintenant les tendances constatées, et l'autre volontariste cherchant le rééquilibrage et le renforcement de la métropolisation d'Annaba. La deuxième devra tenir compte d'une part de l'environnement et du littoral et des terres agricoles, et d'autre part des infrastructures routières (autoroute) et ferroviaires (dédoublément, électrification) réalisées ces derniers temps pour capter les plus-values.

Après avoir épuisé les terres agricoles de Boukhadra, Bouzaaroura, et Bergouga, les pouvoirs publics préfèrent, encore une fois de plus, tracer une ligne et choisir délibérément un site vierge pour réaliser rapidement les logements du programme présidentiel [640]. Ils improvisent sur les piémonts de l'Edough, une ville nouvelle « Draa Errich » créée ex-nihilo et faisant fi des prescriptions des instruments d'aménagement et d'urbanisme. C'est donc la même démarche publique, faire abstraction de l'existant et de ses attentes en termes de régulation urbaine, et chercher des terrains vierges pour construire de façon massive des programmes de logements. Pour lui donner un vernis cognitif, les pouvoirs publics accompagnent leurs actions par un discours sur la ville intelligence ou écologique. La nouvelle tâche du PATW en révision est de bricoler une solution, a posteriori, pour intégrer le nouveau produit à l'armature urbaine. Le PATW Annaba développe alors un scénario équilibré pour prendre en charge le nouveau pôle urbain « Draa Errich ». La métropolisation ne suppose pas une continuité spatiale, mais une complémentarité fonctionnelle entre la ville centre et ses villes satellites. Le pôle urbain serait-il envisagé pour réguler les effets pervers de sa macrocéphalie ou simplement pour reporter une croissance urbaine (désengorgement) ou accueillir de nouvelles fonctions métropolitaines. Son émergence perturbera à terme le fonctionnement du territoire wilaya et induira un mouvement de population. Eu égard à sa proximité relative, le pôle urbain ne réalisera pas son autonomie et jouera le rôle de réserve foncière pour les programmes publics et privés. Le PATW conclue qu'au vu de sa localisation le pôle ne jouera pas un rôle significatif dans le redéploiement des fonctions et populations et contribuera seulement à un redéploiement localisé des populations et des activités sans bouleverser la situation.

Conclusion :

Le territoire Annabi se distingue par ses espaces naturels et artificialisés, ses acteurs publics et privés, ses traces historique et géographique, ses configurations actuelles et projetées. Sa trajectoire multiséculaire révèle au fil des cycles, des politiques et des expériences qui se succèdent sans toujours s'emboîter et se fructifier. Au dualisme [641] colonialo-impérialiste, focalisant ses investissements sur les infrastructures techniques pour la spoliation et l'acheminement des richesses naturelles, succède un socialisme égalitariste [642], centrant ses interventions sur l'industrialisation lourde (1970-80), l'urbanisation démographique, et l'équipement des territoires, et dont les logiques délibérées de neutralité et d'uniformisation font abstraction des enjeux territoriaux et fonciers.

⁶⁴⁰ Au lieu de recoudre le tissu lâche de l'agglomération urbaine, et résoudre ses nombreux problèmes d'urbanisme et de foncier, notamment en périphérie

⁶⁴¹ La dualisation et la spoliation des ressources impactent négativement l'organisation territoriale

⁶⁴² L'uniformisation et de neutralisation des espaces urbains mise en place dans le cadre de l'idéologie égalitariste n'empêchent pas l'émergence d'une typologie des territoires dont les effets se font rapidement sentir à partir des années 1990

Même s'ils épousent les mêmes logiques jacobines, les pouvoirs publics préfèrent souvent tracer une ligne sur les politiques antérieures et adopter de nouvelles pour conquérir d'autres espaces d'expérimentation, sans procéder à une évaluation de l'expérience acquise. Cette logique de rupture renforce à chaque fois les désarticulations et les incohérences au sein de l'armature urbaine et hypothèque l'ajustement du système urbain, les différents espace-temps se juxtaposent alors dans l'autarcie et génèrent des distorsions et des hiatus, souvent mal emboîtés.

La structuration politique, le remodelage des frontières wilayaï et la densification du maillage territorial et infrastructurel, continuent à privilégier plus des logiques de contrôle et de normalisation de la société et ses territoires, ces logiques d'homogénéisation et d'uniformisation, continuent à impacter l'organisation, le fonctionnement, l'appropriation et le développement harmonieux du territoire Annabi. En plus des barrières et des séquelles héritées du dualisme socio-racial colonial, le maillage territorial et routier pensé à une échelle d'aménagement du territoire, ignore vraisemblablement le fonctionnement réel des territoires et les logiques métropolitaines, induisant une hypertrophie de la centralité. La concentration des populations (80%) et des activités sur un espace intercommunal représentant 20% du territoire wilayaï crée certes, d'un certain point de vue, des ressources et des opportunités multiples, mais génère aussi des déséquilibres en termes d'équipements et de services [643]. Le processus de métropolisation agit en faveur de la ville centre et des axes structurants, tout en reléguant la périphérie et ses marges à des fonctions de réceptacles passifs. Cette dynamique différentielle induit des pressions multiformes sur les ressources agricoles et naturelles et inévitablement des surcoûts économique et environnemental.

Conscients de cette situation descendante faisant dominer un centre décisionnel hégémonique, seul et unique allocataire des ressources sur une périphérie subordonnée et exécutante, mal ressourcee et disposant de marges de manœuvre pour agir, la population Annabi [644] se saisit à partir des années 1990 des opportunités offertes aux interstices d'un système urbain pour ménager des espaces de résidence, et d'activité, parfois dans l'informalité, payant les coûts forts de leurs choix en termes de transports, de santé, de bien-être et de tracasserie. L'informalité qui prévaut dans différents secteurs d'activités traduit-elle une crise ou résistance, ou serait-elle envisagée comme un moyen « pratique » de régulation territoriale. Les pouvoirs publics qui interviennent souvent a posteriori sont contraints de régulariser des situations de fait accompli (habitat illicite) et d'intégrer au périmètre d'urbanisation les terres agricoles squattées, la révision des

⁶⁴³ Déséquilibre entre un centre hégémonique et une périphérie sous-équipée et disloquée

⁶⁴⁴ La population attachée à Annaba ne trouve pas de gêne autre qu'administratif à s'implanter aux communes de Ben M'hidi et El Chatt et miser sur les transports en taxis collectifs pour accéder à des loyer bon-marché, de même certains investisseurs privés préfèrent s'implanter à la limite Est de la wilaya d'El Tarf pour cibler le marché Annabi, en se localisant près de l'aéroport, là où rien n'est prévu pour valoriser les lieux.

outils d'urbanisme s'occuper à régulariser des passifs qu'à réguler des actifs. La succession aléatoire de ces logiques multiples et contradictoires, génère un déséquilibre général et une instabilité de la dynamique territoriale et économique à Annaba. Ce décalage entre les modes de contrôle et d'appropriation du territoire Annabi, entre les logiques du haut et du bas, révèle un déficit de la régulation de contrôle et témoigne d'une profonde crise de l'aménagement urbain et économique en Algérie, dont les facteurs sont à la fois endogènes et exogènes (centralisation). Ces décalages se déclinent aussi par des manques à gagner sur les opportunités offertes, laissant toute la latitude aux logiques spéculatives et opportunistes de « passager clandestin » de capter les plus-values qui s'offrent, au moindre coût.

Le territoire est plus subit qu'agit, régularisé que régulé, improvisé que pensé, déconcentré que décentralisé, sectorisé que territorialisé. A cela s'ajoute la pluralité des territoires d'appropriation et d'intervention des acteurs. La centralisation du système de production urbaine génère différents types de territoires, la typologie distingue celui des institutionnels, marqué par sa fragmentation sectorielle, de celui des acteurs économiques ou sociaux, lesquels s'approprient le territoire produit selon des logiques spéculatives ou informelles qui échappent au contrôle étatique. Cette imbrication des territoires témoigne d'un déficit de collaboration entre centre et périphérie et donne lieu à une configuration complexe difficile à appréhender et à maîtriser par une gestion publique bureaucratique et une instrumentation territoriale et sectorielle à posture juridico-procédurale (PDAU/POS, SCU,...).

Si les années 1990, et en faveur d'un relâchement de l'Etat providence, les acteurs locaux ont pu façonner l'espace selon leurs propres logiques, dans le cadre d'une concurrence souvent sauvage et en marge des outils réglementaires (PDAU et POS), les années 2000 annoncent un retour hégémonique de l'Etat providence et une reprise en main de l'espace urbain par des programmes publics lourds touchant aux infrastructures et aux grands équipements, restreignant par là-même l'action des acteurs privés à de faibles marges de manœuvre sur la scène économique et urbaine. Ceci n'empêche pas ces derniers de développer des projets dans les secteurs, immobilier, tertiaire et serviciel, le long des axes routiers (shows room) et de petites fabriques qui s'insèrent dans le cadre d'un processus de métropolisation.

L'Etat accélère ce processus par la réalisation des infrastructures routières sans en capter les rentes substantielles, ni corriger les dysfonctionnements. C'est dire que les attributs territoriaux ne s'ont pas mis à contribution pour se transformer en une offre territoriale grâce à une activité consciente d'aménagement et de marketing territorial. A l'heure de la libéralisation, de la sélectivité et la différenciation, des processus économiques profonds traversent le territoire Annabi et tendent à le façonner selon certaines logiques et appétits spéculatives auxquels les institutionnels semblent

manifester désintérêt. Les récents investissements publics (post 2000) et leurs logiques volontaristes et re-distributives installent un capitalisme subventionné qui ne résiste pas aux récents chocs pétroliers et débouche sur l'austérité. La manne financière (2008) permet alors de donner aux projets publics le dernier mot au détriment des projets locaux, les territoires se contentent de subir passivement les décisions du centre. A titre d'exemple au lieu de saisir l'opportunité de la ville nouvelle (Draa Errich) pour reconfigurer l'armature urbaine d'Annaba et renforcer le système de triangulation proposé par le PDAU intercommunal (2008), les pouvoirs publics renouent avec leurs logiques d'intervention ex-nihilo et improvisent la nouvelle ville sur la forêt de Oued Laaneb, faisant fi des prescriptions des instruments d'aménagement et d'urbanisme. Est-ce l'urgence qui édicte une telle ligne de conduite ou est-ce une stratégie de développement qui ne voudrait pas être constitutive du territoire.. Une logique combien distinctive qui n'est pas différente de celle des firmes qui préfèrent intervenir et produire des « ilots de développement », et des grappes totalement détachés de leur contexte environnant.

L'organisation institutionnelle continue à privilégier la déconcentration à la décentralisation, la sectorisation à la territorialisation, la logique normative à la culture de projet, la libéralisation pluraliste a été vite rattrapée par des restrictions. Après avoir légué au pouvoir wilayal [645] les missions d'aménagement et de développement, les années 2000 viennent conférer aux pouvoirs sectoriels les moyens de budgétiser leurs actions et de supplanter les initiatives locales. La thématique du développement local apparaît occasionnelle, elle disparaît et réapparaît au gré des conjonctures, baissière et haussière. C'est ainsi au milieu du conflit centre/périphérie que se construit réellement le territoire Annabi et se fabrique l'action publique urbaine en Algérie. Ce sont plus les conjonctures, que les structures qui façonnent les territoires et conditionnent l'accès aux ressources disponibles. Autrement c'est l'Etat providence, à travers ses politiques sectorielles qui monopolise le jeu territorial et mène les actions d'aménagement et accessoirement de développement de façon descendante et selon une instrumentation normative et programmatique.

Les ambitions de Annaba butent à un centralisme étatique qui continue à monopoliser l'allocation des ressources et à moderniser le territoire de façon centralo-sectorielle, faisant abstraction de la réalité des territoires et des aspirations de ses acteurs et leurs idéels. Les outils sectoriels et programmatiques visent beaucoup plus l'équipement du territoire [646] et la satisfaction des besoins socioéconomiques, que la mise en place d'une stratégie de développement économique ou territoriale. Les politiques de croissance privilégient alors le sectoriel au territorial, la conquête que la restructuration, la rupture à la continuité, le logement que l'économie.

⁶⁴⁵ Lequel pouvoir aurait déjà été dépossédé de toutes ses prérogatives.

⁶⁴⁶ Afin d'accroître l'amélioration de l'attractivité des territoires.

Chapitre Sixième

Evolution de l'Offre foncière économique au niveau du territoire Annabi

Introduction

Une rétrospective de l'OFE [647] sur un territoire donné renvoie à interroger ses dimensions physique, normative et institutionnelle [648], ainsi que les conditions et les formes de mise en produit des différentes catégories de foncier économique. Le caractère multi-vocationnel du territoire Annabi [649], conjuguée à l'étroitesse de son étendue géographique et à la complexité de son organisation/fonctionnement, problématissent l'OFE et son allocation entre usages concurrentiels. L'objet de ce troisième chapitre est de décliner, au fil des temporalités, l'OFE dispensée au niveau du territoire Annabi, en saisissant ses trois aspects ; le premier est spatial et permet d'observer le déploiement/polarisation multi-niveaux [650], wilaya [651], et intercommunal de l'OFE [652] ; le second est gestionnaire et vise l'identification des organismes allocataires des ressources foncières publiques, ainsi que leurs logiques d'action [653] ; et le troisième est évolutif et permet d'inscrire l'offre selon une certaine trajectoire, qui n'invoque pas seulement les dimensions conjoncturelles, mais aussi structurelles.

Pour ce faire, trois temporalités sont dégagées : la première correspond à la décennie nonante et voit surgir et recomposer de nombreux acteurs fonciers locaux (AFL, AFIWA, URBAN, AADL) ; la seconde s'identifie à la décennie de réveil (2000) [654] et où l'OFE sera au centre de logiques sectorielles et concurrentielles (CALPIREF, ANIREF,...) ; la troisième se focalise sur la période de remise en cause et de confusion entamée à partir de 2008 [655].

⁶⁴⁷ Au premier abord, il y a lieu de distinguer au préalable l'OFE brute (potentielle) de l'OFE effective (réelle), celle mise en produit par des opérateurs. Si la première prend un caractère physico-normatif, et renvoie à un travail technico-juridique d'identification des gisements fonciers par le biais des instruments d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS), la seconde concerne des biens fonciers, acquis, lotis, viabilisés et commercialisés par les catégories d'acteurs.

⁶⁴⁸ Soit à un simple système de production de droits de construire sur des terres destinées à des activités économiques

⁶⁴⁹ Soient, industrielle, touristique, résidentielle, et agricole.

⁶⁵⁰ Echelle qui se justifie par le fait que les politiques sectorielles (ZIDI, ZET, ..) sont centralisées et engendrent des déclinaisons territoriales (polarisation ou d'équilibre)

⁶⁵¹ Echelle qui permet d'appréhender les politiques et les stratégies foncières

⁶⁵² Echelle qui permet de saisir le déploiement des gisements fonciers les aspects de centralité, de métropolisation et de mutabilité des espaces urbains et économiques.

⁶⁵³ Aussi, de s'assurer si l'OFE se résume à une gestion des stocks ou d'une mise en produit et une structuration de l'offre à travers des mécanismes, des stratégies et des outils appropriés ?

⁶⁵⁴ Le qualificatif « réveil » paraît significatif pour cette période, le document produit par le MIPI sur la nouvelle stratégie industrielle (2007), s'intitule ; réveil d'un géant.

⁶⁵⁵ Là où les pouvoirs publics renoncent aux politiques d'ouverture et de libéralisation et renouent avec les logiques de redistribution concessionnaire du foncier économique.

1. La politique nationale d'OFE et ses logiques de stock

La littérature grise, développée par les ex-ministres ; Ali BRAHTI (2013) et M. BENMERADI (2005, 2009) [656], défend l'idée que l'OFE en Algérie n'est pas particulièrement abondante, étant conditionnée par un territoire national certes vaste, mais déséquilibré, n'offrant à l'urbanisation que quelque 0.4% de sa surface et dont presque le moitié est déjà consommée. C'est en tout cas ce que réaffirme A. BRAHTI (2002) à l'occasion de ses nombreuses communications. Cette superficie brute n'inclut pas évidemment les éventuelles contraintes juridiques et techniques, ce qui complique la tâche des pouvoirs publics, celle de départager cette ressource rare de façon rationnelle entre secteurs stratégiques et logiques antinomiques, entre urbanisation et développement, logement et économie, etc.

Cela justifie la montée de plus en plus de voix alarmistes, criant à l'épuisement du patrimoine domanial et son bradage. Les divers dispositifs juridiques auraient, dit-on, défalqué depuis 1973, à l'intérieur et à l'extérieur des zones spécifiques, plus de 100.000 ha du patrimoine privé de l'Etat [657], sans que les pouvoirs publics ne puissent dégager une rente substantielle, encore moins, réaliser les objectifs de développement visés. Le problème est donc double ; parallèlement à la rareté, les ressources foncières font l'objet d'une gestion publique inefficace. Les procédures dérogatoires, les abattements, et les prix administratifs appliqués pour accroître l'offre en logements et pour promouvoir l'investissement privé se sont déclinés par des manques à gagner substantiels, dont les plus-values sont détournées pour alimenter des velléités spéculatives. Le gel de près du 30% des surfaces aménagées et cédées aux opérateurs et la constitution d'actifs dormants chez les EPE (21 000Ha) seraient autant de faillite de cette logique extensive et dilapidatrice (A. BRAHTI, 2016). Faudrait-il pour autant incomber la responsabilité à la prédominance d'une politique monopoliste et re-distributive du foncier privé de l'Etat, et surtout à l'absence de mécanismes ou d'autres formes d'intervention foncière susceptibles de rationaliser l'allocation des ressources ?

En dépit des disponibilités foncières « limitées », sommes-nous confrontées en Algérie à une rareté foncière ou est-ce que le problème se pose plutôt en termes d'efficacité du mode d'allocation des ressources foncières publiques à destination des investisseurs ? La situation paraît paradoxale, l'Etat continue à dilapider et brader son patrimoine foncier sans se soucier de la réalisation des objectifs de développement industriel et de relance économique, vise-t-il le développement ou la redistribution ? Pour décrypter la situation foncière actuelle, une rétrospective permet de comprendre les conditions de genèse d'une politique de l'OFE, historiquement concomitante à une politique d'industrialisation lourde dont les déclinaisons méritent d'être analysées.

⁶⁵⁶ Tous deux ex-directeurs centraux du Domaine et ex-ministres

⁶⁵⁷ Dont 40% assignée à l'investissement industriel

1.1. Industrialisation et littoralisation des complexes industriels (1970-1990)

En optant pour l'industrialisation lourde [658], l'Algérie volontariste ne semble pas avoir manifesté, lors de la première phase d'industrialisation (1967), le besoin de mettre en place une politique d'OFE à l'échelle des territoires, ni même de mobiliser les capitaux privés pour l'édification de l'économie nationale. Le modèle socialiste de développement adopté jadis, appelle l'Etat national et volontariste à collectiviser les moyens de production et à budgétiser la production de complexes industriels, dont l'exploitation sera confiée à de grandes sociétés nationales (SNS et ASMIDAL). Ce n'est que progressivement qu'une politique de normalisation et de standardisation des espaces industriels sera mise en place, afin de diffuser le phénomène industriel en partant des grands pôles comme Annaba, tout en associant accessoirement les investisseurs privés à l'effort de développement industriel. Cette politique devait prendre appui sur des structures existantes et des schémas de développement « gaullisto-modernistes » pour mettre en place rapidement et selon le modèle « fordiste » un réel processus d'industrialisation du pays. Les branches d'activités ciblées sont la sidérurgie, la chimie lourde, la cimenterie, la pâte à papier, et l'engrais, l'objectif prioritaire est de se créer un « plan de charge » et de satisfaire prioritairement les besoins du marché algérien. Le choix des investissements et leur localisation partent d'une logique de rentabilisation des ressources du pays (gaz, gisements,..) et d'exploitation des avantages comparatifs.

Cette politique, très pragmatique [659], serait-elle en grande partie le prolongement du Plan de Constantine (1958) et vise-t-elle l'installation rapide des bases d'une industrialisation lourde susceptible d'accélérer la modernisation économique du pays. Les complexes industriels [660] induisent une polarisation du développement et externalisent de nombreuses activités économiques au plan territorial et régional, mais la littoralisation des investissements industriels ne tarde pas à renforcer les déséquilibres territoriaux et à enclencher des mouvements de population. La bande littorale nationale [661] dont la profondeur ne dépasse pas les 50km, continue à attirer l'essentiel des investissements publics, au détriment des terroirs des hauts plateaux et du Sahara.

Annaba serait parmi les wilayat littorales ayant tiré avantage de ces ressources centrales pour impulser une dynamique d'industrialisation et de croissance économique. Annaba, jusqu'ici à vocation agricole, accueille alors sur son territoire deux « complexes industriels », l'un implanté à El Hadjar (complexe SIDER) en 1973, au lieu et place des hauts Fournaux, et l'autre à El Bouni

⁶⁵⁸ Le modèle socialiste de développement se base sur l'industrialisation lourde (Polov).

⁶⁵⁹ Ce pragmatisme est lié au caractère purement économique de cette politique et sa nature spatiale, plusieurs critiques trouvent que cette politique industrielle a accentué le déséquilibre territorial entre le nord et le sud (littoralisation de l'urbanisation et des infrastructures).

⁶⁶⁰ Comme ceux de SIDER et ASMIDAL à Annaba

⁶⁶¹ L'Algérie souffre depuis la période coloniale d'une littoralisation de l'urbanisation.

(ASMIDAL) [662]. Ce développement industriel qui tire profit des infrastructures portuaire, routière et ferroviaire, enclenche un processus de modernisation de l'économie locale [663], offre massivement de l'emploi, et génère les phénomènes d'exode rural et de précarité, aggravant ainsi les problèmes de logement et d'équipement [664] hérités des années de guerre. Des milliers de baraques prolifèrent aux alentours d'Annaba-centre, sur sa plaine marécageuse et malsaine. Face à la démobilisation des autorités locales, la SNS agit rapidement pour prendre en charge l'hébergement des familles de leurs ouvriers, et procède à la création ex-nihilo d'une cité ouvrière à Sidi Ammar et d'une autre à El Bouni (ZUP Hippone la Royale). Un certain conflit naît entre SNS et les édiles et les entreprises publiques sont sommés de prendre en charge les besoins de leurs ouvriers en logements.

La seconde phase d'industrialisation du pays (1974-1979) inscrite sous le slogan d'« industrie industrialisante » (G. DE BERNIS 1971) [665] œuvre à la prise en charge de la diffusion du fait industriel à travers la mise en place d'une politique industrielle conjuguée à une politique foncière plus ou moins territorialisée. Celle-ci prend une posture normative et égalitariste, et vise l'équilibre et l'équité régionale. Un besoin se fait sentir de développer une politique d'OFE bien maîtrisée, susceptible de faire associer les acteurs privés à l'effort de développement et de résoudre les problèmes des territoires dévalorisés et dépourvus d'activités productives. Une offre foncière industrielle, sous forme de zones d'activités (ZI, ZAC), est mise en place pour recevoir les unités de production. Près de 500 unités industrielles de taille variable (300 à 3000 ouvriers) sont aussitôt créées à travers le pays et implantées en sites propres, et parfois en hors-site [666].

C'est le moment d'organiser les territoires et de mettre de l'ordre dans le secteur de l'industrie du tourisme, et de l'urbanisme (PUD, ZHUN). La mission de production des zones d'activités industrielles est confiée officiellement à un aménageur public CADAT. Cette caisse cumule les fonctions de planification et de production des zones spécifiques. Cet organisme de mission affiche rapidement à son actif près de 77 zones industrielles dont 74 sont actuellement fonctionnelles. Toutefois les conditions de viabilité, d'équipements et d'organisation de ces lotissements d'activités ne sont pas toujours aux normes requises, et des jeunes entreprises publiques et privés auront à

⁶⁶² Dont la polarisation provoque dans les années 1970-80 une dynamique socioéconomique qui dépasse les limites du territoire Annabi.

⁶⁶³ L'activité agricole sur laquelle prend appui l'économie territoriale à Annaba se met progressivement mal-à-l'aise avec la dynamique d'industrialisation enclenchée depuis 1956 et génère des activités industrielles le long de la RN16 (Annaba-El Hadjar) et un peu plus loin au sud-ouest les hauts fourneaux. L'implantation du complexe d'El Hadjar consacre cette tendance et enclenche un processus d'industrialisation du territoire Annabi, avec l'implantation de nombreuses activités industrielles.

⁶⁶⁴ Les pouvoirs publics sont contraints de gérer les effets induits de ces projets de croissance économique

⁶⁶⁵ Gérard DESTANNE de Bernis, est un économiste français de tendance marxiste.

⁶⁶⁶ Une circulaire (1973) vient clarifier les conditions de localisation de ces zones d'activités spécifiques.

charge de créer ces conditions de toute pièce, avant de s'engager dans leur activité d'origine. Cette situation pénalise et hypertrophie les entreprises et hypothèque les nécessaires relations transversales et synergiques entre-elles, étant souvent assiégées dans des enceintes bien clôturées [667]. Au plan organisationnel, il faut dire que les EPE situées en aval sont structurées de façon descendante et ont pour punique mission de transformer des produits semi-finis issus des complexes industriels (Sidérurgie, pétrochimie) en produits finis (relation verticale). L'absence de processus inverse susceptible de privilégier une coopération interentreprises bien territorialisée [668] ne permet pas l'émergence de filières ascendantes (automobile, électroménagers...). Aussi, et au lieu d'externaliser les tâches accessoires grâce à un large système de sous-traitance, ou de filialisation [669], les sociétés nationales préfèrent une politique d'intégration, ce qui accroît les effectifs, étend l'emprise des installations industrielles, et alourdit leur système de gestion, sans donner lieu toutefois à un réel tissu industriel [670]. La logique d'ancrage des zones industrielles obéit beaucoup plus à des critères d'aménagement du territoire et de géographie sociale qu'à des impératifs et stratégies d'aménagement économique.

Contrairement aux complexes industriels dont la localisation obéit à des impératifs technico-économiques très stricts et très déterminants en termes de coûts de production, l'implantation des unités de transformation bénéficient d'une grande liberté, ce qui permet aux pouvoirs publics d'intégrer d'autres paramètres et de conjuguer aux impératifs économiques, les besoins socio-urbains en termes de création d'emploi, de stratégie d'aménagement du territoire. Les aspects économiques liés à la rentabilité des installations, à la compétitivité et à la création des richesses sont renvoyés aux calendres grecs. Ce qui ne va pas sans induire des surcoûts dans les investissements publics, notamment pour les terrains vierges, sans que soient réalisés des bénéfices ou des retours sur investissements. La logique sociale supplante la logique économique.

Les inondations de 1982 furent catastrophiques et les autorités locales engagent dans l'urgence une opération d'éradication des bidonvilles baptisée « *dégourbisation* », et procèdent au refoulement vers les wilayat d'origine, sinon à l'installation de la population dans des baraques préfabriquées (type Chelef), sur des sites sommairement aménagés. Cet urbanisme de crise qui rappelle les SAS et les cités de recasement de jadis, consacre une fois de plus la dévalorisation de la périphérie Annabi et une dilapidation des ressources foncières disponibles, extirpées des terres

⁶⁶⁷ La nouvelle géographie économique permet de comprendre aujourd'hui que la création d'une zone industrielle est loin de se réduire à un lotissement d'activités et devrait intégrer un ensemble de paramètres. Le service aux entreprises, la mutualisation des efforts sont de ces paramètres à prendre en charge.

⁶⁶⁸ En dépit de la proximité recherchée par le lotissement d'activités, les zones industrielles favorisent des situations célibataires, réduisant leur configuration à une juxtaposition d'unités de production de différents secteurs sans coopération inter-entreprises et sans ouverture sur leur environnement économique et universitaire.

⁶⁶⁹ Prenant appui sur une territorialisation de la production.

⁶⁷⁰ Au sens économique du terme.

agricoles. Cette constellation de localités hétéroclites et sous équipées, déconnectées les unes des autres, perturbe le fonctionnement et l'équilibre de l'armature urbaine à l'échelle intercommunale (L BOULBIR, 2005).

Le souci d'équilibre régional est au centre de l'intérêt de l'appareil programmatique, même si les pouvoirs publics ne sont pas représentés à cette échelle. Le centre, l'Est, l'ouest et le sud sont les points cardinaux dans le fractionnement de chaque type de production. La localisation des unités de production cherche un déploiement « égalitaire » sur les différentes régions, et une large diffusion sur les territoires pour raccourcir les distances liées au système de production et de distribution et aussi pour assurer un meilleur équilibre entre les régions. Les zones industrielles se diffusent de la bande littorale pour gagner les villes des hauts plateaux et arrivent aux piémonts sahariens. L'industrialisation lourde ayant porté essentiellement sur la sidérurgie et les matériaux de construction a eu des effets controversés sur les territoires et les sociétés rurales [671], mais peine à satisfaire tous les besoins. L'absence d'une maîtrise de la dimension spatiale de cette politique sectorielle a généré de nombreux problèmes spatio-urbains et sanitaires à Annaba : déstructuration des espaces, pressions sur le foncier, informalité, pollution et autres.

1.2. Les stocks fonciers hérités de la période de croissance (1970-80)

L'intégration du potentiel nécessaire à la réalisation des programmes de développement dans les réserves foncières communales (RFC, 1974) [672] permet jusqu'ici aux pouvoirs publics de constituer un portefeuille substantiel, en-deçà de ces besoins. La mise à l'arrêt des programmes de logements et d'investissements publics met en jachère de vastes emprises foncières, partiellement viabilisées, situées à l'intérieur des tissus urbains et en zones spécifiques. Le PUD en tant qu'outil programmatique s'en passe, en période collectiviste, de toute contrainte juridique ou foncière pour concrétiser ses schémas [673], et consacre une occupation irrationnelle et à faible densité des sols urbains. Les EPE et EPL s'installent souvent, par souci de gigantisme, sur de vastes emprises foncières qui dépassent de loin leurs besoins réels et leurs perspectives de développement (cas de la SNVI [674] et de l'ORLAIT à l'Allalik, El Bouni)). De même les logements, les équipements publics, les activités économiques et touristiques bénéficient des mêmes largesses foncières, ce qui induit inévitablement des dilapidations, surcoûts en termes de viabilisation et de gestion. Les prix administratifs pratiqués jadis par l'administration ouvrent l'appétit des prédateurs qui instrumentent

⁶⁷¹ En termes d'accroissement de l'offre en emplois, en formation, en logements

⁶⁷² Ordonnance 74-26, portant constitution des réserves foncières

⁶⁷³ Ainsi, à l'intérieur du périmètre urbain dégagé par le PUD, tous les terrains sont considérés comme urbanisés ou urbanisables et sont intégrés d'office dans les RFC.

⁶⁷⁴ SNVI : Société Nationale des Véhicules Industriels

la technique du lotissement à des fins de spéculation foncière. La procédure ZHUN requise pour la concrétisation des programmes de logements dépassant les 1000 logements [675] permet certes de pourvoir les espaces résidentiels en équipements et services de proximité et autres commodités, mais l'esprit « cité-jardin » et collectiviste qui préside à leur élaboration encourage les faibles densités de logement (variant de 30 à 35 logts/ha). La programmation et projection des espaces urbains prêtent peu d'attention aux logiques économiques qui gouvernent la ville libérales (rentabilité) et laissent l'initiative à la main invisible du marché. Les lotissements résidentiels présentent des situations plus catastrophiques, même si les pouvoirs publics à Annaba tentent de minimiser les dégâts en projetant de telles opérations foncières sur des terrains pentus [676] dont la configuration est financièrement incommode aux logements publics collectifs. La mise à l'arrêt des chantiers de ZHUN au niveau du territoire Annabi, et le faible écoulement des lots au sein des ZI et ZAC, conjugués aux disponibilités foncières situées à l'intérieur des tissus urbains, sont autant de données qui interpellent les pouvoirs publics pour inventorier et constituer rapidement des gisements fonciers substantiels, afin de les réallouer à d'autres projets et acteurs.

Toutefois ce potentiel foncier et immobilier ne tarde pas à manifester de l'intérêt et à faire l'objet de convoitise des différentes forces sociales à Annaba. Si la catégorie aisée cherche à s'en saisir du foncier avantageusement situé pour réaliser des résidences adaptées à son mode de vie, dans le cadre des projets de promotion immobilière ou d'auto-construction, les investisseurs privés voudraient en acquérir pour ériger différents projets immobiliers de proximité (cliniques, hôtels, centres d'affaires,...), de mêmes les couches moyennes cherchent à en prétendre pour construire des logements coopératifs ou aidés. Les EPE tentent de survivre à la crise économique en tentant de capter les différents segments de demande en logements et réorientent leur activité vers la filière de promotion immobilière.

En cette période de crise nonante, les pouvoirs publics n'ont de choix que d'allouer les ressources publiques pour encourager ces dynamiques spéculatives. Ils procèdent alors à la prospection des lieux pour l'extension de la ville Annaba-centre en envisageant à partir de 1990 un PUD intercommunal « groupement ». Toutefois les difficultés technico-financières ne leur permettent pas d'entrevoir l'aménagement des flancs de montagne, ni les terrains pentus ou marécageux, leur viabilisation est jugée excessivement coûteuse. Seules les terrains déjà viabilisés et valorisés et rapidement mobilisables suscitent leurs intérêts, ce qui réduit considérablement l'offre foncière, notamment pour la promotion de l'investissement productif.

⁶⁷⁵ Cette procédure consiste à structurer, programmer et viabiliser des terrains pour recevoir sur le court terme des logements publics.

⁶⁷⁶ Oued Forcha, Oued Kouba, les Carroubiers,...etc.

1.3. L'OFE sous forme d'espaces spécialement aménagés (ZI, ZAC, ZET)

La politique d'OFE développée à partir de 1970 [677] s'est déployée à deux échelles distinctes ; l'une à posture sectorielle et conférant à l'Etat la réalisation des ZI (1973) par le biais d'organismes aménageurs (CADAT, 1973, EGZI, 1984), et prend une forme plutôt territoriale, conférant aux communes la mission de réaliser des ZAC (1974) [678] dans le cadre de la politique des RFC. Il apparaît que les deux types de zones d'activités (ZI et ZAC) n'ont pas les mêmes caractéristiques (taille, vocation, encadrement,...) même s'ils sont théoriquement appelées à se compléter. En termes d'aménagement, les ZI et les ZAC prennent la configuration de simples lotissements d'activités, où chaque parcelle se voit assigner une unité de production, correspondant à sa taille, sans toutefois prendre en considération les possibilités d'extension. Sur le terrain, les pratiques d'aménagement dénotent une tendance à l'improvisation, au surdimensionnement, aucune stratégie d'OFE n'est affichée clairement. La politique égalitaire et d'équilibre régional imposait une zone industrielle pour chaque agglomération importante et une ZAC pour chaque commune.

A l'heure des bilans et après une période d'uniformisation et de neutralisation du vecteur foncier, la politique de collectivisation foncière (RFC) s'est soldée par une consommation irrationnelle et abusive des réserves foncières publiques. Ces ressources puisées souvent sur les terres agricoles domaniales sont versés tout bonnement au profit d'une urbanisation lâche et à faible valeur ajoutée. En matière d'offre foncière, l'Etat aurait extirpé de son portefeuille foncier privé, entre 1973 et à 2004, privé plus de 19000 ha pour la réalisation des ZI et ZAC (A. BRAHITI, 2002), et un total de près de 100000 Ha au profit de la sphère économique (CNES, 2004).

Ce n'est qu'en 1975 que la production du foncier économique sous forme de zones industrielles sera codifiée et assignée au puissant organisme étatique, la CADAT [679]. Cette caisse sera rapidement investie du pouvoir de planifier le développement urbain et territorial, ainsi que de la mise en chantier des grandes opérations urbaines et industrielles de concert avec l'instance centrale de planification et de programmation; le PLAN et localement avec la DIE. Cet organisme de mission acquiert tacitement une vocation d'utilité publique, et bénéficie d'une certaine autonomie de décision. Ses compétences dans la cadre de la coopération lui permettent d'honorer sa fonction d'aide à la décision et de technicien privilégié des pouvoirs publics. La politique ou plutôt la

⁶⁷⁷ Le décret n°73-45 du 28.02.1973 et le décret n°84-55 du 3/03/1984 ont mis en place un dispositif général de création et d'encadrement des Zones Industrielles.

⁶⁷⁸ Créées dans le cadre des plans de développement.

⁶⁷⁹ CADAT : Caisse Algérienne de Développement et d'Aménagement du Territoire. Elle est une structure qui a été créée en période coloniale (1959) pour encadrer le Plan de Constantine. Après l'indépendance, elle a eu pour mission de prendre en charge la production des zones industrielles étatiques.

réglementation [680] applicable aux ZI à partir des années 70 permet la création de 70 zones industrielles à travers le pays, déployées sur une superficie totale de 12800Ha.

Pour ce qui est des ZAC, leur création revient à l'initiative des communes, par arrêté et conformément à la réglementation foncière [681]. On énumère à travers le pays 477 zones d'activités, couvrant une superficie globale de près de 7300 ha, toutefois plus de 111 d'entre elles se trouvent encore dans une situation juridique inextricable, car le transfert préalable de propriété, notamment d'origine privée, au nom de la commune n'a pu être concrétisé pour non-respect des procédures. A défaut de projet structurants, les communes se voient assignées la mission de création des lotissements résidentiels communaux et accessoirement de ZAC [682] d'EPL. En l'absence de services techniques puissants et de bureaux d'études privés spécialisés, les collectivités locales font souvent recours aux services de la CADAT pour l'élaboration des études d'aménagement.

Aussi, seules 327 zones d'activité ont fait l'objet d'un permis de lotir et sur les 30.108 lots créés seuls 9506 ont été rétrocédés par acte. De gros problèmes se posent au niveau des zones d'activités, liés à leur sous-administration [683] et sous équipement. Leur élaboration technique est sommaire et leur création ne bénéficie pas de toutes les mesures d'accompagnement notamment financières. Cette situation a généré des dysfonctionnements importants et surtout une utilisation irrationnelle des espaces. L'état des lieux fait ressortir que les ZAC sont occupées en grande partie par des PME/PMI et quelques EPE/EPL de bâtiment. Si les parcelles sont rationalisées pour les premiers entre 400 et 1000 m², celles affectées aux EPE paraissent vastes et extensionnistes, dépassant de loin leurs besoins réels. Les entreprises publiques implantées dans les ZI élargissent la gamme de production et se versent dans les secteurs du bâtiment, de la distribution, du textile et autres, tandis que opérateurs privés ciblent surtout l'agroalimentaire et la confection, surtout à Annaba. La cohabitation des deux sphères, publique et privée, les petites et moyennes fabriques de transformation ou de sous-traitance n'augure à aucune coopération directe, chaque partie semble détenir une part du marché.

1.4. L'OFE à Annaba avant la libéralisation foncière (1990)

La politique programmatique était peu pragmatique et tenait peu en ligne de compte l'existence de potentiel générique dans les espaces valorisés ou mutables. Ceci se solde par des manques à gagner pour les territoires potentiels et une dilapidation des ressources budgétaires et foncières pour les territoires répulsifs. A l'échelle de la wilaya d'Annaba, cette politique redistributive s'est

⁶⁸⁰ Décret de création et de délimitation des ZI avec la désignation d'un aménageur (CADAT, EGZI, ..).

⁶⁸¹ Dans le cadre de l'ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales

⁶⁸² ZAC : Zone d'Activité Commerciale

⁶⁸³ Une grande confusion caractérise la gestion des ZAC qui devrait revenir normalement aux collectivités locales.

déclinée par une pénalisation des territoires industriels et dynamiques à l'image de Annaba-centre et El Bouni, et surtout une vacance/abondance des ZAC dans les territoires à faible activité économique (Treat, Chorfa, Ain Berda, Oued Laaneb...). Les logiques égalitaires et équilibristes qui président à la planification des espaces économiques semble être en contradiction avec la dynamique des territoires et leurs attentes. Cette situation de décalage appelle à entrevoir une régulation territoriale qui soit plus réaliste et adaptée.

Annaba bénéficie de quatre zones industrielles assez dynamiques, dont la gestion est actuellement confiée à la société de gestion des participations zones industrielles Est (SGP ZI-Est). Ces zones s'étalent sur une superficie globale de 534 Ha, et renferment 253 lots, cédés en totalité, et exploités à 75%. Les filières qui y sont représentées sont l'agroalimentaire, l'industrie pharmaceutique et chimique et la sidérurgie. Toutefois ces zones industrielles continuent à souffrir des litiges fonciers, et bénéficient régulièrement de programmes de réhabilitation, le dernier en date (2005-2008) entend améliorer les conditions de viabilité,

En termes d'offre en ZI, le tissu industriel des territoires Annaba regroupe à côté des quatre (4) zones industrielles (ZI) susvisés, deux complexes industriels et une zone d'activité Laalalik (El Bouni) dont l'occupation est anarchique. (Tab n°04).

Tab n° 04- Les zones industrielle à Annaba							
Zone industrielle	Superficie (Ha)		Nombre de lots	Commune	Aménageur et année	Opérateurs	Observation
	Totale	Cessible					
Pont Bouchet	116	102	55	El Hadjar	URBAN 75	51	Occupé et viabilisé
Meboudja	62.50	57	53	Sidi Amar	URBAN 75	44	Occupé et viabilisé
Berrahal	122	118	77	Berrahal	AFIWA 90	60	Occupé et viabilisé
Marché MIN	50.70	40	62	El Bouni	URBAN 90	61	Occupé et viabilisé
Total Wilaya	351.20	317	247	04	216		Occupé et viabilisé
PATW 2012 – SGI-Est - adapté par l'auteur 2018							

Les grandes idées de jadis, celles de créer une gare de treillage pour renforcer la logistique autour du port se sont évaporées avec le temps, en dépit des grands investissements routiers et ferroviaires consentis autour de la zone de Laalalik. Dans ces ZI, la taille moyenne des lots varie de 0.8 à 2 Ha, ce qui sous-entend que les unités industrielles y sont assez importantes. Leur déploiement trahit l'esprit d'équilibre et privilégie une concentration au niveau de l'agglomération Annaba, à hauteur de 72%. La commune Berrahal n'en bénéficie que d'une faible part, alors que Ain Berda en est totalement dépourvue (PATW Annaba, 2012).

La ZI du MIN (El Bouni) se situe au Sud de Annaba, à 5 km, s'étale sur 50.70Ha et est desservie par un chemin de fer. Sa conception modulable permet son adaptation aux activités productives (industrielle, alimentaire, dépôt). La zone est scindée en trois parties ; installations

industrielles (70%), services (10%), voirie et parkings (20%). Une dizaine de lots demeurent encore non construits et l'URBAN envisage déjà son extension.

Hormis les cinq communes ; Sidi Salem, El Hadjar, Ain Berda, Oued El Aneb et El Eulma, les autres communes de la wilaya de Annaba, soient Séraïdi, Chétaïbi, Tréat, Berrahal, Sidi Ammar, Annaba et Chorfa ne disposent pas encore de ZAC, la vocation touristique, agricole et montagnarde de certaines d'entre elles n'en suggère pas leur implantation. Au niveau des cinq ZAC, la taille moyenne des lots est de 1 000 m² (voir Tab n°05), ce qui ne permet pas d'accueillir de moyennes fabriques.

Tab n° 05- Les zones d'activités commerciales à Annaba					
Zone d'activité	Commune	Superficie Ha	Surface cessible (Ha)	Nombre de lots	Observations
Sidi Salem	El Bouni	11.50	9.80	81	Partiellement viabilisée
El Hadjar	El Hadjar	1.90	1.50	27	Partiellement viabilisée
Ain Berda	Ain Berda	13.50	11.10	171	Partiellement viabilisée
El Eulma	El Eulma	5.00	5.00	1	Partiellement viabilisée
Oued El Aneb	Oued El Aneb	9.70	9.10	44	Partiellement viabilisée
Total		41.60	36.50	324	
SGP-ZI Est 2003 – adaptée par l'auteur 2018					

La gestion de ces ZAC est assurée actuellement, du moins sur le plan foncier, par l'AFIW, elles souffrent de nombreux handicaps, et leur configuration est réduite à des lotissements sommaires, non clôturés et dont les réseaux sont souvent dégradés ou colmatés. Les rejets des eaux usées sont déversés directement dans les oueds sans traitement préalable. Il faut dire que les ZI et les ZAC restent gérées par des structures foncières et ne disposent pas d'organismes spécialisés implantés sur place, susceptibles d'offrir des prestations aux entreprises en termes de restauration, de logistique, ..., de formation etc, à même de créer des synergies et des fédérations.

L'organisation des activités industrielles à l'échelle du territoire de la wilaya de Annaba est déterminée en grande partie par deux complexes industriels (ASMIDAL et SIDER) dont l'implantation aurait déterminé le déploiement des ZI et ZAC, dégagant rapidement des axes de développement, à commencer par le premier couloir de concentration des activités, représenté par l'axe Nord Sud (RN16, voie ferrée), reliant Annaba à El Hadjar et qui dessert les ZI Pont Bouchet, Meboudja et la zone d'activités de Laalalik. Une voie de contournement a été créée vers l'Est pour permettre l'accessibilité directe au Port. Le deuxième couloir de développement industriel, certes de moindre importance, est structuré autour de l'axe Est-Ouest (RN44, voie ferrée) et qui dessert la ZI le MIN, la ZAC Sidi Salem et relie l'aéroport à la ZI de Berrahal. Cet axe est supposé permettre le desserrement du tissu industriel à long terme vers l'hinterland. Deux autres axes de développement sont en gestation ; les CW 56 et CW129, ces voies au gabarit très réduit attirent ces dernières années certaines activités industrielles qui tentent de se greffer au complexe El Hadjar et de capter

les plus-values qui se dégagent. Deux récentes ZAC (Derradji Radjem, et El Gantra) viennent d'être créées, et d'autres fleurissent ici et là et de façon plutôt spontanée. Le long de l'axe CW129 reliant Annaba à Ain Berda, émerge les ZAC de Koudiat Merah et de Ain Berda, et se prolifèrent aussi des unités de production en hors zones spécialement aménagés, entraînant un émiettement du paysage agricole.

Les principaux organismes aménageurs des ZI au niveau de Annaba sont surtout l'URBAN, et les agences foncières locales (AFIWA, AFL), lesquels reprennent à partir de 1990 le relais des collectivités locales et des instances centrales. Ces structures se sont chargées de la mission de régularisation ou de titrisation des attributions au niveau des ZI et ZAC, et accessoirement de la gestion des stocks fonciers. Déconcentrés ou décentralisés, ces opérateurs fonciers seront contrariés par l'émergence du CALPI et sont dédoublés, voire remplacés à partir de 2003 par l'AGRFUWA.

L'OFE à Annaba comme dans la plupart des villes algériennes reste largement conditionnée par l'urbanisation actuelle et passée, si les zones d'activités situées au niveau des territoires valorisés ou proches des centres sont saturées et n'offrent que peu de lots vacants, les zones situées en territoires dévalorisés disposent d'un stock appréciable qui ne trouve pas de preneurs ; c'est le cas des ZAC de Oued Laanab, et à un degré moindre de Ain Berda. L'AFIWA trouve de réelles difficultés à écouler les invendus, même en proposant des prix bradés. Pour ce qui est des terrains attribués au niveau des ZAC, les différentes situations établies par les pouvoirs publics font ressortir que 30% des lots attribués n'y sont pas encore construits. Une étude commandée par le CALPI en 2006 pour recenser les disponibilités foncières dans les zones d'activités fait ressortir 155 lots de terrains vacants, des terrains vides et même non payés (Tab n° 06).

Tableau 06. Bilan d'assainissement des organismes gestionnaires du foncier						
AFL- URBAN-DOMAINE						
Organismes	Nbre lots recensés	Nbre lots relocalisés	lots récupérés directement	Dossiers en contentieux		
				non-paiement	non construit	bâti non exploités
Agence foncière	118	27	20	34	30	07
URBAN	18	06	00	00	12	00
direction des Domaines	18	00	01	00	06	00
Total	154	33	21	34	51	07

source CALPI 2006

En termes d'offre touristique, le territoire Annabi dispose de 04 ZET (Tab n°07) ainsi que de nombreuses potentialités pour le tourisme (plages, montagnes, parcours urbains et forestiers, sites historiques,). Son Infrastructure hôtelière urbaine reste concentrée à Annaba et tend à se renforcer, ce qui lui permet de promouvoir un tourisme d'affaire et accessoirement balnéaire (PATW, 2012).

Tab n°07- Les Zones d'expansion Touristique (ZET) au niveau de Annaba			
Désignation	Superficie (Ha)	Commune	Observations
ZET Baie Ouest Chétaibi	328	Chétaibi	-
ZET Oued Bagrat (Séraïdi)	1375	Séraïdi	-
ZET Corniche Annaba	356	Annaba	ENET étude en cours APD-VRD
ZET Sidi Salem	37	El Bouni	ENET étude en cours APD-VRD
			Auteur 2018

Les récentes révisions des ZEST de Chétaibi, Séraïdi et Annaba, attribuées à des BET étrangers, suscitent l'appétit des investisseurs privés locaux, toutefois, les nombreux dossiers déposés à partir de 2013 au niveau du CALPIREF pour accéder à un foncier touristique demeurent sans suite.

La surface agricole utile SAU (48177Ha) qui représente plus de 80% de la SAT et se concentre au niveau des communes de Cheurfa, El Eulma, Ain Berda, El Hadjar et El Bouni, est détenu à 70% par les privés et reste insuffisante comparativement à la démographie du territoire (PATW, 2012). Autre opportunité, les terres agricoles restituées aux personnes physiques, dont certaines ont perdu leur vocation limitant le portefeuille foncier appartenant au domaine privé de l'Etat. Ainsi d'importantes assiettes foncières dépassant les 500 ha à Annaba sont restituées à leurs propriétaires d'origine. Si les assiettes situées à l'intérieur du tissu urbain sont récupérées par des projets immobiliers, les terrains situés en périphérie n'arrivent pas à s'écouler sur le marché pour différentes raisons, les propriétaires terriens ne disposent pas de moyens pour mettre en produit ce potentiel et les pouvoirs publics ne semblent pas vouloir ou pouvoir les préempter, est-ce par manque de ressources financières suffisantes, ou par manque d'un cadre légal pour de telles opérations d'acquisition. Ces terrains situés le long des axes routiers (RN44 et CW128) sont rachetées par les investisseurs privés à des prix sacrifiés. Ainsi la capacité de réponse des pouvoirs publics aux besoins socio-économiques et aux demandes des investisseurs s'est considérablement limitée, faute de moyens financiers et légaux d'anticipation des besoins socio-économiques. Le PDAU intercommunal de 1998 ne dégage pas de grandes opportunités foncières et sa révision en 2003 s'est imposée cinq ans après son approbation. Ainsi, le potentiel dégagé n'est pas réellement saturé, mais faute d'une politique foncière locale, l'acquisition et la mobilisation des terrains privés, ainsi que l'aménagement des terrains accidentés sont rendus pratiquement impossibles. En termes de foncier économique, le seul recours aux édiles reste la récupération des lots inoccupés dans les zones spécifiques, une tâche qui n'est pas souvent aisée.

En ce qui concerne le foncier urbain situé au niveau et hors ZHUN, les situations sont nuancées. Au niveau de la commune d'El Bouni, les disponibilités dégagées par le POS dans les années 1990-2000 ont été rapidement épuisées, hormis les quelques espaces greffés de servitudes. Les potentialités situées au niveau des zones de Boukadra II et III destinées anciennement à recevoir la ZHUN El Bouni commencent à être urbanisées à partir de 2006, après avoir autorisé

l'urbanisation des terres agricoles existantes. Des disponibilités foncières existent encore au niveau de Bouzaaroura, Boukhmira, etc. La ZHUN de Sidi Ammar dont la propriété revient à SIDER est actuellement saturée, les unités de voisinage UV 5, 6, et 7, restées vierges jusqu'au début des années 1990, suscitent l'intérêt de l'entreprise sidérurgique SIDER, mais aussi des pouvoirs publics et finit par être totalement urbanisées. La partie centrale qui longe l'axe principal de la ZHUN est occupée par des parcs d'entreprises de bâtiment affiliées à SIDER, leur délocalisation à partir des années 2000, dans le cadre d'un arrangement permet l'injection d'équipements publics.

2. Les potentialités foncières dégagées par les PDAU Annaba

2.1. Les outils d'urbanisme post 1990 et la lecture prospective

Deux outils réglementaires d'aménagement et d'urbanisme [684] sont institués en Algérie par la loi LOF 90-25, le PDAU et le POS. Ces outils permettent de créer des droits de construire sur les territoires vierges à conquérir et aussi de définir des règles et conditions d'exploitation des assiettes foncières existantes ou dégagées. Ainsi, tout semble se jouer à première vue à l'échelle de ces deux outils, du moins avant la promulgation des lois cadres sectorielles. Le POS s'est avéré un outil opératoire pour gérer le foncier urbain à l'intérieur du tissu urbain. L'injonction de nouveaux outils sectoriels, augure à une prégnance des stratégies sectorielles sur celles des territoires. C'est d'abord le tourisme qui commence à imposer avec ses récentes lois sur le tourisme et l'environnement des territoires spécifiques qu'il soustrait à la compétence des services de l'urbanisme. Il y a aussi le secteur de l'aménagement du territoire qui arrive à mettre en place des schémas directeurs sectoriels.

Ainsi si l'on confère au PDAU une vocation stratégique, étant inscrit à l'échelle de l'aménagement et sur le long terme, le POS prend alors une vocation plutôt tactique, voire juridiquement opératoire. Le SNAT(PAT), les SEPT, les schémas sectoriels, le PATW, situés tous en amont, jouent-ils de référentiels aux outils territoriaux ou sont-ils des instruments concurrentiels dont l'inscription centrale et sectorielles ne leur permet pas d'être opérationnels?

La nouvelle stratégie industrielle qui se dessine autour des récentes zones industrielles initiées par l'ANIREF (ZIDI) tend à privilégier les outils d'aménagement du territoire et sectoriels et semble faire fi des prescriptions des PDAU et POS. Ainsi, l'effort local de prospection foncière entamé à travers les études d'aménagement et d'urbanisme, rallié par le cadastre général se heurte à un dédoublement sectoriel et aussi à l'absence d'une budgétisation des actions foncières par la wilaya. Les terres privées restituées à leurs propriétaires ont tendance à être récupérées par les

⁶⁸⁴ Issus de la loi 90-29 du 1 décembre 1990 modifiée et complétée par la 04.05 du 14 août 2004

canaux spéculatifs sans que les pouvoirs publics n'y opposent un quelconque droit de préemption. Ces terres actuellement à vocation agricole et intégrées dans le périmètre urbain de l'agglomération urbaine Annaba font l'objet de tractations douteuses et les pouvoirs publics préfèrent souvent se rabattre sur les terrains publics du Domaine que de s'adresser au marché foncier, afin de constituer des réserves foncières.

Les territoires de l'agglomération Annaba regroupant les communes en conurbation Annaba centre, El-Bouni, –EL-Hadjar et Sidi-Amar) renferment 75% des disponibilités foncières soit 1585 ha, viennent ensuite les centres d'appui ; Berrahal et Ain Berda, lesquels dégagent respectivement 285 Ha et 188 Ha. Les communes lointaines, dont la vocation est agricole ou forestière, ne permet pas de dégager de grandes emprises foncières pour l'urbanisation.

Les études de POS lancées à partir du milieu des années 1990 couvrent l'ensemble des tissus urbanisés et permettent de dégager un potentiel de l'ordre de 2111 Ha, dont l'essentiel a été dédié à la construction des logements, des équipements, les investissements de proximité n'en bénéficient que de quelques rares parcelles. Les emprises de quelques activités nuisibles (décharges publiques, fourrières,..) situées à Annaba centre ont été récupérées essentiellement pour la promotion immobilière privée (Oued Edheb). Les études de PDAU de deuxième génération sont venues à partir des années 2000 pour dégager davantage de potentiels fonciers afin de satisfaire les nouveaux programmes publics de logements et équipements. Les différentes révisions dégagent pour la wilaya de Annaba un potentiel appréciable de l'ordre de 2103 ha, comme indiqué dans le tableau ci-après (Tab n°08).

Tableau 08. Disponibilités foncières dégagées par les PDAU à travers la wilaya de Annaba					
	PDAU intercommunal	PDAU Berrahal	PDAU Ain Berda	autres communes	Total disponibilités
1 ère génération PDAU		285	288		1585 Ha
2 ème génération PDAU					2103 Ha
Source : l'auteur 2018					

Suite à la promulgation de la loi 90.29, une première génération de PDAU est lancée en 1992, l'ensemble des communes (12) composant la wilaya de Annaba a été couvert par des PDAU. Seul l'espace intercommunal qui constitue l'agglomération Annaba a fait l'objet d'un PDAU intercommunal. Cet espace le plus dynamique de Annaba concentre 80% de la population sur 18% de son territoire. Ainsi, les études d'aménagement et d'urbanisme finissent par dégager un potentiel appréciable d'urbanisation, de l'ordre de 2100 ha, réparti entre secteur à urbaniser et à secteur urbanisation future. Toutefois, le potentiel d'urbanisation dégagé par cette première génération d'études est confronté à deux types de difficultés : primo : des difficultés de nature juridique qui

compromettent la mobilisation des terrains privés [685] , secondo : des problèmes d'ordre technico-financiers liés à l'aménagement des flancs de montagne. La viabilisation des terrains pentus ou marécageux est jugée couteuse par les pouvoirs publics. A cela s'ajoute enfin l'absence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine inscrite à la bonne échelle et susceptible de résoudre les problèmes fonciers et d'assurer un minimum d'équilibre entre les entités qui composent la Wilaya.

Autre ressource, les terres agricoles restituées aux personnes physiques, dont certaines ont perdu leur vocation, limitent le portefeuille foncier appartenant au domaine privé de l'Etat. Ainsi d'importantes assiettes foncières dépassant les 500 ha sont restituées à leurs propriétaires. Si les assiettes situées à l'intérieur du tissu urbain sont récupérées par des projets immobiliers, les terrains situés en périphérie n'arrivaient pas à s'écouler sur le marché pour différentes raisons, les propriétaires terriens ne disposent pas de moyens pour mettre en produit ce potentiel et les pouvoirs publics ne semblent pas vouloir les préempter, pour manque de ressources suffisantes. Ainsi la capacité de réponse des pouvoirs publics aux besoins socio-économiques et aux demandes des investisseurs s'est considérablement réduite, et une révision des PDAU s'impose déjà au début des années 2000 pour satisfaire la demande sociale. Le PDAU intercommunal de Annaba approuvé en 1998 se trouve déjà en révision en 2003, soit 5 ans après son approbation. Son potentiel d'urbanisation n'a pas véritablement été consommé, mais plutôt compromis par l'absence d'une politique foncière. Les études de PDAU de deuxième génération sont venues dégager davantage de potentiels fonciers pour satisfaire les nouveaux programmes publics et dégagent pour la wilaya de Annaba un potentiel appréciable de 2103 ha.

2.2. La création des ZI et ZAC par les PDAU révisés à partir de 2000 à Annaba

Dans le cadre de la révision des différents PDAU entamée à partir de 2003, plusieurs ZI et ZAC ont été prévues dans différentes communes, soit en extension ou en création nouvelle. Certaines zones d'activités informelles font l'objet de régularisation (Koudiat Merah, et Ain Dalia) (Tab n°09).

Pour les services de l'urbanisme de la wilaya d'Annaba, le potentiel d'urbanisation dégagé par les instruments d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS) est loin d'être satisfaisant, le potentiel brut est compromis par de nombreuses contraintes d'ordre juridique et technique. Les terrains privés de faibles surfaces et jouxtant les périmètres d'urbanisation, sont partagés et cédés dans l'indivision à des tiers, sans observation aucune de la réglementation en vigueur (absence de permis de lotir et certificat de viabilité), ce qui met l'administration devant le fait accompli. Tandis

⁶⁸⁵ Absence d'autorisations, contentieux et litiges opposant les héritiers.

que les terrains de superficie supérieure à 500 Ha, ceux-ci sont détenues par des héritiers en situation de litige et leur mobilisation s'avère de longue haleine.

Tab n°09 - Zones industrielles et activités créées par PDAU révisés à Annaba post 2000					
PDAU	Désignation	Création	Extension	Superficie	Destination
Intercommunal Annaba	ZAC de Bousseadra	X		44 Ha	Agro-alimentaire
	ZI Derradji Radjem	X		105 Ha	Régularisation
	ZAC Berka Zarga	X		125 Ha	Recevoir décharge pub
Berrahal	ZI Berrahal		X	11 Ha	
	ZAC Ain Dalia	X		37 Ha	Régularisation
Ain Berda	ZAC Medjez El Rassoul		X	30 Ha	
	ZAC Koudiet merah	X		35 Ha	Régularisation
Treat	ZAC Treat		X	30 Ha	
	ZAC Ben Merabet	x		17 Ha	Agro-industrielle
El Eulma	ZAC Hashassia	x		12 Ha	Agro-industrielle
DUC Annaba 2012					

Au plan technique, les terrains à urbaniser selon différentes échéances, se situent en grande partie sur les flancs de montagnes et sur des terrains chahutés dont la viabilisation est excessivement coûteuse pour les pouvoirs publics (Boukhadra, Belaid, Belgacem, Sidi Aissa..). De même pour le potentiel foncier situé sur les terrains glissants, inondables et à faible portance (Chétaibi). Les communes ne disposent pas d'assez de ressources pour mobiliser ces terrains pour ses programmes de développement, d'autant plus que leur valeur sur le marché est très faible. Faute de péréquation, Annaba fait face immanquablement à un développement asymétrique.

Au plan opérationnel, et à l'échelle de l'urbanisme de détail, et pour dégager rapidement du foncier urbanisable, plus de 2000 Ha de terrains font l'objet d'études de POS, ce qui permet aux pouvoirs publics de cibler les « poches vides » et de récupérer des assiettes foncières occupées jadis par l'habitat précaire et les cités de recasement, l'objectif étant de lancer des programmes de logements sociaux et promotionnels et d'implanter des équipements et des projets d'investissement. Une rétrospective de l'OFE au niveau du territoire de la wilaya de Annaba permet de comprendre comment les pouvoirs publics se sont arrangés avec ces contraintes juridiques et opérationnelles pour mobiliser le foncier public, et quelles logiques auraient-ils adopter pour réaliser les objectifs de promotion de l'investissement privé.

3. L'OFE publique dispensée à Annaba en période nonante

3.1.L'offre foncière économique dispensée à Annaba après 1990

La décennie 1990 s'annonce difficile, le recul des activités d'aménagement et de viabilisation contraint les pouvoirs publics de se rabattre exclusivement sur les stocks fonciers issus années fastes. De 1990 à 1992, aucun texte règlementaire clarifiant la mobilisation des terrains ne semble avoir été notifié pour faciliter la tâche aux collectivités locales, la promulgation de la loi

d'orientation foncière LOF 90-25 et des lois cadres crée une situation d'incertitude et démobilise les acteurs locaux. Ce n'est qu'à partir de 1992 que des circulaires interministérielles seront dépêchées à l'effet d'instruire les pouvoirs locaux pour valoriser leur patrimoine et effectuer un retour sur investissements. Il est désormais question de mobiliser les terrains viabilisés situés dans les tissus urbains existants [686] afin de promouvoir l'investissement immobilier. L'enjeu est de rationaliser l'occupation des sols, et de constituer rapidement une offre foncière pour la réalisation des logements et des investissements.

Sur le terrain, la densité résidentielle au niveau de Annaba (ZHUN) passe rapidement de 30 à 100 logts/ha et les espaces interstitiels font l'objet de convoitise de nombreux acteurs. Ce processus aléatoire de densification des espaces urbains et résidentiels ne s'est pas conforté par le lancement d'opérations d'extension ou de restructuration urbaine pour dégonfler la spéculation foncière et gérer les besoins socio-économiques selon différentes temporalités. Une rude compétition pour l'accès au foncier urbain et économique s'installe dans la ville Annaba. Les coopératives immobilières utilisent les marges de manœuvre qu'offre la situation sociopolitique pour s'organiser en association de près de 1000 adhérents et exerce une grande pression sur les communes plurielles, pour accéder rapidement et au bon brix (170DA l'hectare) au foncier résidentiel.

La crise multidimensionnelle (logement, emploi, insécurité) se décline aussi par la prolifération à grande échelle des bidonvilles sur les espaces de la marge ; soient sur les sites de Bouzaaroura, Boukhmira, Sidi Ammar et El Gantra. Plus de 15000 baraques se sont implantées sur ces terrains publics situés en marge des axes de circulation. Parallèlement à cette *urbanification*, des dizaines d'hectares peinent à être mobilisés au niveau des ZHUN Plaine ouest, El Bouni et Sidi Ammar et sur les flancs de montagne, faute de lancement de programmes publics. Faute de budgétisation étatique des opérations, les pouvoirs publics n'arrivent pas à assurer une régulation de l'urbanisation et une mise en produit du foncier urbain à destination du logement et des activités économiques.

La nouvelle stratégie de l'habitat procède d'abord à une catégorisation du logement en distinguant pour la première fois le logement social, du logement promotionnel, puis le logement social locatif du logement social participatif. Les modes de financement ne cessent de se diversifier pour mieux cibler l'intervention de l'Etat et mobiliser l'épargne privée afin booter la production du logement [687]. Mais devant l'ampleur de la crise, les stocks fonciers disponibles affichent de plus en plus leurs limites, surtout lorsqu'il s'agit de mettre en place une offre foncière de qualité (forme et localisation). La politique de résorption de l'habitat précaire procède fans l'urgence à

⁶⁸⁶ Les gisements fonciers issus des années de croissance sont appréciables

⁶⁸⁷ C'est à ce titre que deux acteurs fonciers clés seront mobilisés pour prendre en charge le foncier urbain, et la réalisation des logements, c'est d'abord l'agence foncière locale (ALGRFU), puis et surtout l'AADL. Ces deux acteurs prendront en charge l'opération de promotion foncière financée par la Banque mondiale.

l'éradication des bidonvilles, mais sans songer à mettre en place une quelconque stratégie d'aménagement, autre que la consécration de l'état de fait et la régularisation du fait accompli.

La décennie nonante s'annonce comme une phase de transition foncière et d'expérimentation de nouvelles méthodes et stratégies axées sur l'individualisation et la marchandisation foncières, mais aussi sur la valorisation des opportunités foncières et territoriales. La première tâche et non des moindres est d'assurer une sécurisation des propriétés par la régularisation du passif des RFC et l'établissement des titres authentiques, ce qui suppose un lourd travail préalable d'identification, de transfert et de cadastrage. Aussi, le rattachement des droits de construire (investir) au droit de propriété pose de nouveaux enjeux, les instruments d'aménagement et d'urbanisme identifient alors les droits de construire et les potentialités foncières dégagées ne devraient plus satisfaire uniquement aux critères techniques (constructibilité des sols), mais aussi à la rentabilité économique et à la contrainte juridique. L'offre foncière urbaine et économique à Annaba s'est caractérisée pendant cette période par une logique d'opportunité foncière à en lire les nombreux dépliants produits par la wilaya pour faire ressortir les potentialités du territoire Annabi. Cette logique qui émane d'une certaine volonté de mise en valeur des ressources locales ne s'inscrit pas toutefois dans une quelconque stratégie territoriale ou un projet urbain ou économique susceptible de valoriser le territoire wilaya. Les pouvoirs publics placardent sur la presse une liste des opportunités territoriales et sectorielles du territoire et attendent venir les projets d'investissement privés pour juger bureaucratiquement de leur pertinence. C'est la politique du terrain, du fil d'eau et du laisser-faire, qui laisse agir, au gré des opportunités, sans volonté d'anticipation sur les dynamiques en cours. L'offre foncière qui se dégage paraît sélective et cible souvent les espaces urbains existants (centraux et valorisés), ou localisée le long des axes circulation et n'envisage que rarement la conquête de nouveaux espaces (promotion foncière).

Trois principaux aménageurs essayent de prendre le relais des collectivités locales en cette période ; les agences foncières locales (AFL et AFIWA), l'URBAN (ex CADAT) et aussi l'AADL. Ces différents acteurs, aux statuts variés, sont rattachés à différents niveaux et disposent chacun d'un patrimoine foncier appréciable dont l'allocation obéit plus aux logiques et intérêts politiques, qu'aux impératifs économiques. L'administration maintient le contrôle de l'accès au foncier urbain et économique et ne laisse que peu de marge de manœuvre aux logiques marchandes pour définir les projets potentiels et les prix fonciers. En dépit de ces enjeux sociopolitiques, les interventions foncières ne pouvaient ignorer la géographie économique et sociale du territoire Annaba et surtout ses différentes échelles [688].

⁶⁸⁸ Intrinsèquement liées à sa structuration et son mode de fonctionnement, sans risquer de perdre en efficacité

Comment se présente cette offre foncière, est-elle de nature brute ou aménagée, comment passer du gros au vrac, par quelles procédures juridiques opère-t-on ? L'offre foncière économique dépend de la géographie du territoire considéré et par extension de la typologie de ses territoires. D'un point de vue économique, les investisseurs sont attirés beaucoup plus par les territoires valorisés que vulnérables, les premiers offrent plus d'opportunité et de visibilité à leur investissement, alors que les seconds génèrent des externalités négatives et des risques potentiels. Les territoires mutables ne suscitent pas l'intérêt des pouvoirs publics en termes d'idées et options d'aménagement, encore moins pour susciter et accélérer les processus en cours, inverser ou renforcer certaines tendances, afin d'offrir les meilleures conditions d'accueil pour les investissements privés. Faute d'internalisation de la dimension territoriale et de l'activation de l'appareil de production foncière pour prendre en charge la typologie des territoires, l'intervention foncière publique devient tacitement sélective, voire ségrégative, dans la mesure où elle prédestine les espaces attractifs à l'investissement immobilier, et les espaces répulsifs à la résorption de l'habitat précaire ou à l'habitat coopératif. Cette logique simpliste ne fait alors que renforcer les tendances lourdes de ségrégation, observées à l'échelle du territoire Annabi, bien qu'elle améliore toutefois la situation des bidonvilles et de l'auto-construction par la politique des trames assainies ou par les travaux de viabilisation. L'idée de créer une zone franche à Hadjar Ediss (El Gantra) ne suscite pas l'intérêt et sera vite abandonnée.

Autre point d'appréciation de l'offre foncière est celui de l'échelle territoriale, l'offre OFE appréhende-t-elle les différentes échelles du territoire Annabi ? Cette offre foncière s'inscrit-elle dans le registre du temps, c'est-à-dire est-elle dynamique et soutenue à différentes échéances de l'urbanisation et de la volonté d'investir. En d'autres termes développe-t-elle une quelconque stratégie foncière correspondant aux enjeux et ambitions des territoires. Est-elle gérée dans une intention neutraliste ou plutôt pour construire économiquement et selon une culture de projet le territoire de l'agglomération. C'est à l'ensemble de ces questions que l'on entend répondre, en examinant l'historicité et la géographie d'une offre foncière économique que détermine au premier lieu les instruments d'aménagement et d'urbanisme et que des procédures et outils appropriés permettent de canaliser vers des actions ponctuelles. L'offre foncière à Annaba est-elle structurée par des outils territoriaux ou sectoriels ou s'inscrit-elle dans des projets urbains et territoriaux ? L'OFE à Annaba est déployée dans une perspective de dynamisation du secteur de logement sans perspectives de stabilisation ou d'attraction de nouvelles activités. Les besoins de l'entreprise par rapport au marché et à son environnement ne sont pas appréhendés.

Aussi, l'offre se structure exclusivement sous trois formes, les ZI, ZAC et terrains épars. Ce sont généralement des terrains nus et viabilisés, sans autres commodités en termes d'offres de services

ou d'environnement favorable à l'échange et à la mutualisation des moyens pour la création des synergies. Les locaux prêts à l'emploi ne sont pas à l'offre, seuls des bureaux au sein des centres d'affaires sont proposés aux fonctions libérales.

L'OFE es zones industrielles et zones d'activités commerciales et de dépôt est assez importante à Annaba avec 408 lots situés en zones industrielles ZI (528Ha) et 348 lots en zones d'activités commerciales ZAC (150Ha), même si 30% des terrains demeurent inoccupés. Il n'existe pas à proprement parler d'autres espaces d'activités proposés par les pouvoirs publics aux entreprises, comme des incubateurs, ou des parcs technologiques, ou des pépinières d'entreprises. Ces différents parcs d'activités destinées aux PME (production/services) ne sont pas encore à l'ordre du jour [689].

L'OFE paraît moins innovante et s'inscrit majoritairement dans une optique d'économie sociale, à travers la proposition de dispositifs ANSEJ ou de locaux commerciaux aux jeunes (politique Hamrouche). C'est à ce titre que plusieurs locaux sont attribués aux jeunes dans les programmes de logements sociaux (Sidi Salem,...). L'opération la plus importante est celle de la concession des anciens locaux de la coopérative agricole TABACOOOP aux jeunes artisans pour exercer des activités proches de l'informel et sans rapport au tissu industriel existant. Auparavant, le comité AD HOC et dans le cadre de la promotion de l'investissement affecte de nombreux terrains à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre urbain pour exercer des activités économiques ou commerciales ou pour déplacer celles existantes au niveau du centre-ville. Par ailleurs Annaba ne profite pas de son positionnement stratégique pour développer certaines fonctions liées à ses infrastructures de transport (port, aéroport, gares), pour développer autour d'elles des plates-formes logistiques ou des espaces de fret ou de services.

3.2.L'offre foncière dispensée par les agences foncières locales à Annaba

Les principaux pourvoyeurs fonciers sont le domaine national, les communes et la wilaya, ce sont ces structures qui disposent d'un patrimoine foncier privé conséquent susceptible d'être cédé aux opérateurs publics (URBAN, AADL,..) pour l'aménager ou l'allouer. Les communes de la wilaya de Annaba héritent d'un patrimoine appréciable acquis dans le cadre de la politiques de RFC (1974) et dont la gestion est confiée aux agences foncières locales AFL et AFIWA (1990). Ces agences se versent en premier lieu dans l'activité de régularisation du passif des RFC(1974), en faisant octroyer aux bénéficiaires de lot résidentiel ou industriel des actes notariés, avant de songer vers le développement d'une offre foncière propre, puisée sur le portefeuille foncier communal, voire domaniale. L'inventaire des disponibilités foncières et le recueil des informations technique,

⁶⁸⁹ Ce type d'offre foncière ou immobilière permet dans les pays d'Europe de sauver des grandes entreprises dans le secteur du textile par exemple.

juridique, administrative sur les différents dossiers à traiter pose de nombreux problèmes. Les agences locales (AFL et AFIWA) dressent alors un état des lieux et dégagent des disponibilités foncières extraites des anciennes opérations et proposent une offre foncière pour le logement et les activités économiques. Mais la politique publique foncière privilégiée par l'Etat visant la production du logement, l'activité économique paraît comme le parent pauvre. Ainsi sur les dizaines de sites dégagés par l'agence foncière de Annaba, seules deux projets méritent d'être cités, il s'agit de la ZAC Seybouse et la ZAC Plaine Ouest qui ont été récupérées et réaménagées pour relancer l'offre foncière économique. Les agences foncières locales ne collaborent pas à tut point de vue, et chacune se verse dans un champ d'action différent selon la vocation du territoire dont elle a la charge. Ainsi l'AFIWA privilégie le traitement des opérations de ZI (Berrahal), de ZET (Baie Ouest), de ZAC (Ain Berda), etc, alors que l'AFL focalise ses actions foncières sur les lotissements résidentiels et les projets immobiliers, dont la consistance financière serait plus juteuses financièrement pour l'agence. Des départements techniques sont mis en place pour prendre en charge le volet réalisation des études et permettre à l'agence d'entrevoir des perspectives. Mais la politique foncière préférentielle des communes et de l'administration en général est versée vers la production du logement social, ce qui suscite un conflit d'intérêt entre les opérateurs fonciers, mus par des logiques commerciales et les institutionnels mus par les logiques purement sociales.

Sous l'impulsion des services déconcentrés de l'Etat, notamment l'urbanisme, les agences foncières orientent leur offre foncière prioritairement vers la production du logement à caractère social (opération 1000 studios, et autres), et accessoirement vers les activités économiques, particulièrement la promotion immobilière. Les investisseurs privés locaux semblent intéressés beaucoup plus par la promotion immobilière que par toute autre activité de production ou de service. Tous les projets de l'AFL et l'AFIWA se sont évaporés à partir de 1993, particulièrement lorsque le ministère de l'habitat met en place la politique de promotion foncière avec le concours de la Banque mondiale. Les agences sont astreintes à s'inscrire dans la politique d'habitat prônée par l'Etat, et se déchargent de toute politique constitutive basée sur la mobilisation des ressources d'un territoire. L'AFIWA prend en charge l'arrière-pays de la ville de Annaba et tente de se rabattre sur le potentiel foncier existant au niveau de la ZHUN El Bouni et Sidi, mais ne tarde pas à se confronter à deux opérateurs fonciers concurrentiels, l'URBAN qui détient une bonne partie de la ZHUN El Bouni et de Boukhadra, et l'entreprise SIDER (El Hadjar) qui détient en toute propriété la ZHUN de Sidi Ammar. Des POS sont élaborés pour déterminer le potentiel foncier et densifier les espaces existants, l'offre foncière s'annonce déjà limitée. L'AFIWA qui voit ses chances de survie de plus en plus réduites, tente de diversifier ses actions, après avoir inventorié les invendus au niveau des ZAC Ain Berda, Oued Laanab, elle procède à la création de nouvelles ZAC à Boukmira

(Sidi Salem), El Gantra et Bouzaaeoura. L'agence AFL va jusqu'à nouer des relations de partenariat avec les opérateurs publics locaux (BET et EPL) pour tenter de valoriser son patrimoine foncier en lançant de grands programmes de promotion immobilière [690] qui reconfigurent le Nord de la ville de Annaba. Cette dynamique de terrain finit par être rattrapée par des conflits d'intérêt et des tracasseries judiciaires.

3.3. L'offre foncière économique dispensée par l'URBAN (ex-CADAT)

La déspecialisation des EPE [691] contraint entreprises publiques activant dans le secteur du Bâtiment de valoriser leur patrimoine foncier, et d'en acquérir pour se lancer dans les activités de promotion immobilière, à l'image de FERFOS, SNLB, URBAN. La SNLB entreprend la construction d'un centre d'affaire le long de l'avenue de l'ALN, l'EPE « EBAN » tente d'imiter l'EPE GENISIDER et se lance dans la promotion immobilière via sa filiale SOPRIM. Mais, l'URBAN [692] (ex-CADAT), qui profite jusqu'ici d'un certain monopole en termes d'aménagement des ZI se trouve après 1990 dans une situation de démonopolisation et se voit contrainte de diversifier ses activités pour se filialiser en direction des études d'aménagement et d'urbanisme et surtout de la promotion foncière et immobilière. L'URBAN, qui détient une bonne partie de la ZHUN El Bouni et la totalité de la ZHUN Boukhadra entreprend plusieurs actions en vue de valoriser son patrimoine hérité : commercialisation des lots invendus situés dans les ZI, extension de la ZI du MIN, création de lotissement d'activité à El Bouni, lancement en partenariat avec d'autres entreprises d'un programme de 900 logements (MEDITBAT), création de lotissements résidentiels et d'activités, aménagement d'un Village touristique au Cap de Garde, ainsi que des opérations de promotion immobilière à Annaba, Skikda et autres wilayat.

Les lotissements résidentiel ou d'activités sont perçus par les pouvoirs publics comme un moyen de distribution de la rente foncière [693] (1994), celle-ci ne doit pas échapper au contrôle direct des autorités locales, d'où toute la difficulté de l'URBAN à faire approuver de telles opérations. Il est question de se soumettre à certaines conditionnalités pour se faire octroyer les autorisations nécessaires. L'entreprise mise beaucoup plus sur la promotion foncière pour assurer sa subsistance que sur les activités d'études dont la rémunération reste faible. Les actions foncière et immobilière permettent à l'entreprise d'assurer des rentrées substantielles par la valorisation de son patrimoine. L'autonomie de gestion dont bénéficie l'entreprise en qualité d'EPE ne tarde pas à

⁶⁹⁰ L'entreprise communale des travaux d'Annaba ETCA en partenariat avec le BEWA et l'agence foncière se sont lancés dans une grande opération immobilière dite « Bel Azur » qui a donné naissance à un vaste complexe immobilier à Rizi Amor.

⁶⁹¹ Les réformes de 1988, loi 88.1.

⁶⁹² URBAN : Centre d'Etudes et de Réalisations en Urbanisme d'Annaba

⁶⁹³ Assertion avancée par l'instruction interministérielle n°1 du 31 mai 1994

susciter des conflits avec la Wilaya, le Wali entend avoir un droit de regard sur le patrimoine foncier de l'entreprise et en allouer pour les besoins de ses projets socioéconomiques.

L'offre foncière économique développée par les services du domaine semble échapper à tout contrôle des pouvoirs locaux. En théorie, le Domaine ne pourrait vendre des terrains bruts qu'après aménagement et viabilisation, c'est-à-dire en passant par un aménageur foncier, mais la réglementation lui permet de vendre directement pour les terrains situés en hors site et cela en toute opacité. A BRAHTI (2002) évoque dans son rapport que le domaine aurait vendu plus des centaines d'hectares du domaine privé de l'Etat en hors site.

4. L'offre foncière économique dispensée à Annaba à partir de 2000

4.1. L'heure est aux bilans et enquêtes

Avec l'arrivée de Bouteflika au pouvoir en 1999, le dossier du foncier économique connaît un regain d'intérêt, des bilans et des enquêtes sont lancés, confiés à l'ANAT (1999) [694] sur la thématique des zones industrielles et au CENEAP [695] sur le dispositif CALPI. Le CNES, de son côté, consacre de nombreuses cessions au foncier (urbain, industriel, touristique, agricole) et aborde ce dossier sous des optiques parfois critiques (2002, 2005,...). De même la Banque mondiale s'autosaisie du dossier et ses experts entreprennent leurs propres enquêtes (2002), particulièrement sur le dispositif CALPI et le climat des affaires en Algérie. Les conclusions convergent dans leur ensemble et attirent toutes l'attention sur une situation de dilapidation du patrimoine foncier privé de l'Etat, concomitante à une gestion permissive, nourrissant un marché parallèle informel et spéculatif. Les enquêtes révèlent des dysfonctionnements récurrents liés à des aspects purement pragmatiques, et recommandent des dispositions d'ordre organisationnel.

Parallèlement, des réflexions seront développées par certaines personnalités nationales, comme Ali BRAHTI (2002) et M BENMERADI (2005), ex-directeurs généraux du Domaine, sur la question foncière en Algérie et particulièrement sur le foncier industriel. Ces auteurs défendent en général les logiques et les intérêts de leur secteur de rattachement et insistent tout particulièrement sur le bradage du foncier privé de l'Etat, notamment sa gestion administrative, et recommandent en fin de compte une gestion parcimonieuse et valorisante du patrimoine privé de l'Etat. Ils ne parviennent pas à élaborer de véritables politiques foncières susceptibles d'inscrire la gestion du foncier public dans le long terme et dans des perspectives stratégiques de développement territorial et économique. Le grand absent de ce débat national sur la question foncière sont surtout les

⁶⁹⁴ Cette agence retrouve son statut d'utilité publique et sa mission stratégique d'aménagement du territoire de jadis.

⁶⁹⁵ CENEAP organisme de recherche sociologique

académiques, lesquels ne se sont pas saisis de cet important dossier et l'université est restée en marge de ce bouillonnement intellectuel, réactivé à intervalle de 5 ans.

Les enquêtes et les bilans entrepris à partir de 2000 se sont focalisées sur les aspects pragmatiques dans l'objectif de dresser un bilan sur les stocks disponibles, l'inventaire des acteurs qui gèrent le foncier industriel et leurs pratiques, le parcours et les difficultés de l'investisseur, les conditions d'accès au foncier, .. etc. Les bilans et les enquêtes se sont inscrits dans une stricte logique d'inventaire, c'est-à-dire dans un objectif d'économie foncière et de rationalisation de la gestion foncière. Les approches compréhensive et exploratoire, ou encore comparatives ont été dès le départ écartées, leur posture cognitive risque de fâcher les commanditaires. L'esprit ayant présidé à ces analyses découle de cette logique de consécration de l'esprit de contrôle discrétionnaire de l'accès aux ressources foncières, et donc de définition unilatérale des règles d'accès, la gouvernance privilégiée vise à empêcher ou faciliter l'accès à telle ou telle catégorie d'acteurs. L'action foncière est réduite à son caractère purement juridico-procédural et n'embrasse aucune dimension sociopolitique et culturelle. Ainsi, l'étude de l'ANAT ne part d'aucune problématique précise, la grille de lecture se contente de vérifier l'état d'écoulement de la marchandise foncière, l'engagement moral et financier de l'investisseur vis-à-vis de l'opérateur foncier, le suivi et l'accompagnement du bénéficiaire, etc. L'étude réalisée par l'ANAT (1999) révèle une situation juridico-administrative catastrophique, d'importants stocks fonciers (38%) existent au sein des ZI et sont hypothéqués par des problèmes technico-juridiques. A cela s'ajoute les problèmes des lots attribués et non occupés évalués à 36%. Où se situe le problème, est-ce au niveau de ces promoteurs fonciers qui délivrent des produits non finis (actes et viabilisation), ou est-ce dans des investisseurs qui accèdent au foncier économique à des fins spéculatifs, ou est-ce plutôt le passif d'une gestion foncière publique qui donne peu d'importance à la légalité et au droit foncier ? L'enquête ne donne aucun élément de réponse à ces questions et se contente d'appuyer son constat par des chiffres et des renvois superficiels.

C'est à la base de cette enquête « administrative » purement quantitative et de pure forme, que le chef du gouvernement ira jusqu'à bloquer toute création nouvelle de ZI. Au niveau wilayal, des dispositions seront engagées par le président du CALPI, sous forme de mise en demeure et de poursuite judiciaire pour la récupération en vain des parcelles non occupées ou honorées.

Le **CENEAP (2000)**, organisme d'étude et de recherche socio-anthropologique a été chargé de l'évaluation du dispositif CALPI. Sa démarche ne s'écarte pas de l'orthodoxie en vigueur et l'approche statistique qu'il adopte est similaire à celle de l'ANAT et devrait aboutir à des conclusions semblables. Ce centre de recherche dégage des taux des projets réalisés ou en cours de réalisation, sans s'emballer dans une démarche d'interprétation des chiffres déduits. Pourquoi le

dispositif CALPI n'a pas fonctionné comme prévu et comment l'a-t-on détourné de sa mission, par qui et pourquoi et à quelles fins ? L'étude réalisée par le CNEAP aboutit au même constat, les projets avalisés par le dispositif CALPI de 1994-1999 et effectivement réalisés ou en cours de réalisation n'excèdent pas les 16%. Des terrains cédés ou concédés depuis 4 ans ne sont pas entamés en construction encore moins en fonctionnement. Les situations de terrains inexploités ou détournés de leur vocation industrielle révèlent des enjeux spéculatifs avérés.

Les diagnostics aboutissent après de longues controverses à une remise en cause partielle des dispositifs transitoires créés dans des contextes de crise et d'urgence (CALPI, comté technique,...). Les alternatives continuent à sursoir aux règles du marché et à privilégier un accès administratif au foncier public. La problématique soulevée par les réformes cherche à expliquer les origines du blocage qui caractérise la gestion foncière ; serait-il lié à des conditions objectives qu'il s'agit de démasquer en toute rigueur et franchise, ou plutôt lié à une réelle pénurie foncière [696] ? Le problème foncier serait-il lié aux pratiques de bradage et de gaspillage des ressources foncières disponibles [697], ou plutôt à une mauvaise gestion publique de cette ressource rare ? Ce sont autant d'hypothèses qui semblent motiver la nouvelle réforme foncière et inscrivent ses règles dans un processus long et incertain. L'investigation porte désormais davantage sur la dimension juridique et procédurière et fait abstractions des enjeux enfouillés, tellement ces pistes dérangent. On se contente à chaque fois de mettre en place de nouvelles modalités de gestion, de nouveaux outils d'action foncière, mais sans songer à changer le contexte général, à définir clairement les objectifs. C'est en substance la teneur des réformes foncières récurrentes entamées à partir de 2000.

Ces réformes foncières sont sous-tendues par la volonté du pouvoir présidentiel [698], de restaurer l'autorité de l'Etat, qui n'est autre que celle des personnes qui l'incarnent, non pas seulement par rapport aux territoires, mais aussi et surtout par rapport aux réseaux qui se sont renforcées à la faveur de la crise sociopolitique. Il paraît toutefois paradoxal, qu'à un moment où l'on attendait une montée en pouvoir des Walis, qui sont les représentants du Président au niveau des wilayat, c'est surtout les secteurs qui montent au créneau et acquiert une suprématie sur les territoires, générant ainsi des situations tendues. Les ministères de l'aménagement du territoire [699] (2000), de l'investissement (2001) [700], du tourisme (2003) [701], de l'habitat (2001) [702] mettent en place de nouvelles stratégies sectorielles et cherchent à s'opérationnaliser via des actions

⁶⁹⁶ Dans un pays aussi grand que l'Algérie (2.3 millions de km²). Brahti réduit ce chiffre à 4% de surface utile à l'urbanisation

⁶⁹⁷ Comme essai de le démontrer les anciens directeurs du Domaine, chiffres à l'appui.

⁶⁹⁸ Puisque le président ne manque pas de déclarer qu'il ne voudrait pas être un $\frac{3}{4}$ Président.

⁶⁹⁹ Ce secteur intègre l'idéologie de la durabilité

⁷⁰⁰ L'investissement se renforce à se projette à l'international

⁷⁰¹ Ce secteur devient le cheval de bataille de l'économie

⁷⁰² avec de nouveaux modes de financement (location-vente).

territoriales et foncières. Certains y lisent dans cette sectorisation une forme de partage du pouvoir au sein d'un sérail non monolithique [703], étant donné que les secteurs n'affichent pas une même référence et la presse révèle le manque de cohérence au sein de l'équipe gouvernementale, d'autres y voient une tentation du Président à concentrer l'allocation des ressources entre une poignée de ses personnalités rapprochées. En pareille situation et sans tergiverser, une historicité des pratiques est à même de permettre de comprendre la trajectoire foncière en Algérie et d'expliquer les externalités et les tendances majeures qui s'y dessinent.

Avant de réguler tout marché foncier, le recueil de l'information est fondamental pour agir, toutefois sa collecte via certaines n'est pas toujours évidente, face à des risques de résistance. L'enquête ou le bilan n'augurent qu'à des informations a posteriori, alors que régulateurs ont surtout besoin d'une veille et d'une observation en continu pour agir à temps. Face à la complexité du champ foncier et l'incertitude qui le sous-tend, la mise en place d'un observatoire est importante à entrevoir, afin de juger des pratiques quotidiennes et des tendances. Il est question d'établir un tableau de bord de l'offre foncière, centralisant l'ensemble des informations développées par différents acteurs, afin de donner de visibilité et d'anticipation aux institutionnels. Le manque de données chiffrées fiables et mis à jour sur l'évolution des stocks, des allocations et des transactions foncières ne permet pas de déterminer avec précision la situation du foncier à Annaba. Les instances centrales n'ont souvent droit de la part de l'administration wilayale qu'à une information lacunaire, non argumentée et difficile à vérifier. Y a-t-il réellement une pénurie foncière, comment l'identifier, la localiser, en analyser les causes. En l'absence de statistiques fiables, et d'outils d'observation et d'information, de transparence, il est difficile de mener une analyse exhaustive. L'objectif de ces enquêtes et bilans est de répondre à deux questions essentielles : Y a-t-il pénurie foncière ou une mauvaise gestion du foncier ?

4.2. La volonté de rationalisation de la gestion du patrimoine foncier de l'Etat

Suites aux conclusions de différentes enquêtes, une volonté politique s'est affichée clairement et annonce l'option pour une rationalisation et valorisation de la gestion du foncier économique disponible. La dilapidation, la mauvaise gestion, le bradage et le détournement du foncier privé de l'Etat devrait impérativement cesser. Le Chef du Gouvernement, va jusqu'à bloquer toute nouvelle offre foncière en zones industrielles et entrevoit une centralisation et sectorisation de la gestion du foncier économique entre les mains de puissantes agences nationales, fonctionnant selon des règles de management et de transparence.

⁷⁰³ Cette thèse est confirmée par les nombreuses déclarations du président lui-même et de l'ancien chef du gouvernement Ahmed Ouyahia.

C'est l'heure de mettre de l'ordre dans le paysage institutionnel. Les agences locales (AFL et AFIWA) créées au début des années 90 sous l'autorité des communes sont regroupés en une seule agence wilayale (AWGRFUA, 2003) placée sous l'autorité du Wali. La nouvelle agence wilayale subit rapidement une forte pression de la part de la population pour l'accès au foncier urbain, son nouveau rattachement administratif sous la houlette du pouvoir wilayal, ne lui facilite pas la tâche de nouer facilement des partenariats avec les autres acteurs opérateurs locaux pour le lancement de grandes opérations urbaine, l'exemple de l'opération Entrée Ouest illustre bien cette difficulté abyssale. Le Wali en tant que président du conseil d'administration ne dispose pas d'assez de temps pour entrevoir des réunions pour trancher sur certains dossiers. L'agence se limite alors à poursuivre son travail de régularisation du passif des RFC, à récupérer via des procédures judiciaires les terrains cédés et non occupés, et lance occasionnellement un grand lotissement résidentiel (Sidi Aissa) ou une ZAC (Seybouse).

Même si elle continue de gérer son patrimoine foncier dans une logique de rente [704], l'URBAN perd son monopole de jadis, et se doit, désormais, de collaborer avec le CALPI et mettre son patrimoine à disposition du Wali afin de pourvoir facilement aux autorisations nécessaires pour ses projets de promotion immobilière et touristique. En effet, l'intense activité foncière et immobilière qui permet à l'entreprise de survivre à la crise est souvent mal gobée par les autorités wilayales, lesquelles voient d'un mauvais œil que de tels projets soient initiés par une EPE et qu'un important gisement foncier soit valorisé en dehors de leurs circuits. Des conflits surgissent à plusieurs reprises, d'abord entre la wilaya et l'entreprise MEDITBAT, puis avec la direction de l'URBAN autour des terrains situés à El Bouni. La wilaya voudrait « intégrer » d'autorité le patrimoine de l'URBAN pour réaliser ses programmes de logements. Le projet de village touristique au Cap de garde ne vira jamais le jour et les autorités de la wilaya n'hésitent pas à boycotter la journée organisée par l'URBAN pour promouvoir le projet (2007).

L'administration en charge de l'investissement tente de se moderniser en intégrant le principe d'agencification et en instituant une certaine déconcentration via des agences régionales. Le MIPI cherche à concentrer et à vulgariser l'information pour faciliter la tâche aux investisseurs. Le CALPI lui-même qui met à contribution l'ensemble des opérateurs fonciers est appelé à dresser une banque de données sur le foncier économique disponible.

Afin de redynamiser l'investissement qui subit depuis 1993 un grand blocage foncier et surtout le « hasard moral » du comité CALPI, les pouvoirs publics procèdent à partir de 2001 à la création de l'agence nationale ANDI en remplacement de l'APSI. Cette nouvelle agence tente de mettre un

⁷⁰⁴ Au lieu de développer le volet études d'urbanisme, l'entreprise se contente de vendre ses résidus fonciers et en tirer de grands profits, sans chercher de nouvelles perspectives pour l'entreprise.

terme au dispositif transitoire CALPI et d'intégrer dans ses prérogatives la mission de gestion du foncier économique. La réactivation du CALPI et la domination des acteurs fonciers locaux. C'est à partir de 2006 que le CALPI se trouve réactivé pour voir le jour et donner plus de transparence dans sa gestion. La création de l'ANIREF (2007) consacre une logique de rationalisation qui tend à éviter le bradage du foncier public. L'agence est investie des fonctions d'expertise foncière et de management au profit des différentes parties concernées par l'OFE (pouvoirs sectoriels, territoires, investisseurs), via des rapports de contractualisation et d'intermédiation.

4.3. Les produits innovants et la nouvelle OFE post 2000

Parallèlement aux processus de rationalisation et de modernisation de la gestion foncière, les pouvoirs publics tentent d'innover et de ne pas se contenter d'une offre foncière pure et simple. Jusqu'aux années 2000 on ne connaît pas d'offres foncières en dehors des ZI et ZAC, on évoque aujourd'hui l'offre logistique, les zones franches, les ports secs, les Technoparc, autant d'arrangements territoriaux qui relèvent de la nouvelle géographie économique. Une expérience de Technoparc (Ain Abdellah) a été entamée au niveau de la capitale Alger et s'est étendue à Annaba (Technoparc Chaiba) et vers d'autres grandes villes pour soutenir l'activité technopolitaine. Le ministère de l'industrie développe à partir de 2007 un nouveau produit industriel, soient des ZIDI proposées en remplacement aux ZI classiques. Cette volonté d'innovation a été portée essentiellement par trois secteurs stratégiques, le secteur du tourisme qui propose de nouveaux produits touristiques (ZEST, POT), et le secteur industriel qui propose les ZIDI, ainsi que le secteur des transports qui annonce la mise en place des plateformes logistiques. Ces produits se sont inscrits dans des stratégies sectorielles et d'aménagement de territoire qui en sont demeurées peu consensuelles. Dans ces différentes formes de mise en produit du foncier économique, leurs protagonistes cherchent de créer des connexions entre un ensemble d'éléments pour créer des synergies et une mutualisation des moyens. Les efforts se font également du côté de la maîtrise d'ouvrage et de la territorialisation. Les secteurs d'activités économiques ciblées par le gouvernement depuis 2000 sont listés comme suit : (Tab n°10) :

Tab n° 10 – les nouveaux produits par secteurs d'activités		
Secteur	Produits fonciers	acteurs
Industriel	ZIDI	
portuaire et logistique	Port sec, plate-forme logistique	
commercial	Centres commerciaux	Privés
Touristique	ZEST, POC	
Technologique	Technoparc	
Distribution	Showrooms, Mall	Privé

Auteur 2018

Les zones d'activités aménagées jusqu'ici sous forme de lotissements dans les secteurs de l'industrie et du tourisme cèdent la place à des produits innovants. L'offre foncière économique ne se limite plus à la fourniture de terrains viabilisés, mais plutôt à cadre intégré. L'approche strictement foncière et aménagiste cède la place à une approche multidimensionnelle qui intègre la dimension territoriale et sectorielle (technopole,..) et donne lieu à de nouveaux arrangements territoriaux inspirés de l'expérience américaine de La Silicon Valley. Les potentialités des territoires sont intégrées dans une démarche de collaboration et de synergie, entre une université, une industrie locale, et des réseaux de recherche, cette mise en relation de la recherche et de l'industrie permet de privilégier l'expérimentation et l'innovation. Ce sont autant d'atouts qui devraient régénérer les opérations de mise en produit du foncier dans le secteur de l'industrie et du tourisme et dans bien autres secteurs, notamment sanitaire. Parmi les nouveaux produits propulsés par le département Temmar et ses collègues, ce sont surtout les ZIDI transférées de la Corée du Sud et les Technoparc issus de l'expérience anglo-saxonne, dans oublier les ZEST et les POT dans le secteur du tourisme.

Il va de soi que cette quête de la qualité et de l'innovation sectorielle devrait être accompagnée de la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage stratégique et opérationnelle, et surtout d'une instrumentation territoriale assez ouvertes sur les stratégies sectorielles. En effet, les nouveaux instruments de planification urbaine et territoriale lancés à partir de 2000 ; le PDAU intercommunal (2008), le SCU (2007), le PAWT (2010), n'insistent pas seulement sur les questions de qualité et de durabilité, mais aussi et surtout sur la pertinence de certains nouveaux produits. Le PATW évoque les « districts industriels résidentiels » [705], les « plates-formes logistiques multimodales de rang régional » [706] (PATW, 2012). En faisant intégrer les compétences étrangères, l'Algérie capte de nouvelles idées dans le jargon de la planification territoriale et sectorielle, comme celui du tourisme durable, de la métropolisation, etc.

Toutefois l'ensemble de ces outils sectoriels et territoriaux font abstraction des acteurs économique et foncier et n'invoquent pas la place des investisseurs privés, domestique et étrangers, encore moins aux pouvoirs locaux, notamment les communes, dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets réduits à des instruments. Ces outils de planification s'apparentent à des instruments de programmation technique des besoins socio-économiques, leur posture normative ne leur permet pas d'appréhender les processus territoriaux, encore moins de promouvoir un

⁷⁰⁵ Et entend mettre en place une stratégie territoriale qui localise les industries à caractère répétitif (matériaux de construction, agroalimentaire,..) en périphérie et réserver *les zones centrales aux activités à forte valeur ajoutée et à faible pollution, avec l'objectif d'aboutir à des aménagements de haute qualité environnementale.*

⁷⁰⁶ Cette infrastructure permet l'interconnexion air, mer, terre, et la liaison avec les différents modes de transport urbain et suburbain

développement constitutif des territoires. Dès lors les investissements publics et privés se déclinent en des opérations d'équipements et en des îlots de modernités totalement déconnectés de leurs espaces d'ancrage. Ceci explique-t-il l'absence d'effets d'entraînement et d'externalités positives sur la centralité et les espaces environnants. La concentration des activités au sein d'un espace n'enclenche pas systématiquement un processus de métropolisation, puisque les plus-values ne sont pas captées. Pendant toute la décennie 2000, les pouvoirs publics sont restés dans l'attente d'un développement économique que les firmes étrangères sont supposées apporter, leur offre institutionnelle se limite à l'équipement et l'octroi d'avantages divers, sans afficher une réelle stratégie d'investissement, ni mettre en place un projet territorial multi-niveaux. Leur seul objectif étant d'attirer des IDE dans des secteurs productifs. La localisation des projets d'investissements est laissée à l'appréciation des investisseurs domestique et étranger, ce qui débouche généralement sur des blocages et des conflits.

L'absence de réels pouvoirs de décision à différentes échelles territoriales, notamment régionale, empêche la mise en place de stratégies sectorielle et territoriale et consacre une lointaine logique d'uniformisation et de neutralisation des espaces. La volonté tardive de l'Etat de renouer avec les investissements publics, témoigne-t-elle d'un échec, ou plutôt de la volonté d'améliorer la qualité de l'offre territoriale à travers la mise en place d'une OFE innovante susceptible d'enclencher une dynamisation de l'investissement local. Ne cherche-t-on pas à renouer avec l'ancien mode de contrôle et de normalisation des espaces qui confère à l'Etat une grande place dans l'économie ?

5. L'Offre foncière économique à partir de 2008

5.1. Le revirement de la politique foncière publique à partir de 2008 :

A partir de 2008, l'ANIREF, tente de prendre le devant de la scène en entreprenant la contractualisation de ses services auprès du Domaine et autres bailleurs fonciers, afin de prétendre à une gestion concessionnaire des actifs résiduels (800 à 1000 Ha), et excédentaires (15000 Ha) que l'Etat entend récupérer auprès de ses EPE dissoutes ou actives. Au titre de l'année 2008 l'ANIREF recense ce qui suit (Tab n° 11)

Désignation			Batis		Terrains nus	
	nombre	Superficie			Nombre	Superficie (Ha)
Résiduels	675		622	165 Ha	53	58.5 Ha
Excédentaires	181	783 Ha				783 Ha
66 ZI	1120 lots	784 Ha				

ANIREF 2008

L'agence entend élargir ses services aux organismes aménageurs (URB) pour gérer les terrains vacants situés dans les ZI/ZAC (2000 Ha). Au total ce sont près de 16000 Ha que l'agence entend récupérer pour dynamiser l'investissement productif. Par ce faire le MIPI entend surmonter la contrainte de l'accès au foncier économique public pour relancer l'économie, même si le patronat paraît dès le début sceptique, et voit d'un mauvais œil la nouvelle réforme. A la différence du CALPI, l'ANIREF n'attend pas venir les investisseurs, mais privilégie dès sa création sur la communication et la démocratisation de l'information via son portail électronique. Une banque de données est rendue accessible à tout investisseur, à partir de son site Internet (www.aniref.dz) et ses multiples réseaux régionaux. Ainsi 240 actifs, sur 2500 actifs recensés sont déjà mis en ligne, et la première opération de vente aux enchères commence déjà à Blida. C'est certes insignifiant, mais c'est déjà un début dit-on.

En termes de gestion des actifs résiduels et excédentaires, et pour faciliter la tâche à l'ANIREF, un décret exécutif (2009) [707] vient définir les actifs dormants et distinguer les différentes catégories de fonciers économiques, susceptibles d'être allouées aux investisseurs ou à des services et établissements publics à caractère administratif, notamment les actifs situés dans des zones urbanisées. Les walis n'hésitent pas à manifester de l'intérêt pour l'acquisition de ces biens fonciers et immobiliers. Sur le terrain, force est de constater qu'au lieu de rationaliser et d'allouer ces actifs pour la promotion de l'investissement, les pouvoirs publics démultiplient ces derniers temps la construction des sièges administratifs et les équipements de loisirs.

Des opérations de recensement des actifs dormants sont entamées par l'ANIREF et leur mise en produit par concession aux enchères publiques permet-elle de développer une OFE conséquente à l'échelle nationale, eu égard à la demande pressante ? A l'échelle de la wilaya de Annaba, l'ANIREF procède à la mise en concession par voie d'enchères publiques de 32 actifs seulement en 2010 (Tab n°12).

Tab n°12 – Mise en concession des actifs par l'ANIREF-2010					
Origine	Commune	Adresse	Surface terrain (m ²)	Surface Bâti (m ²)	Mise à prix (Annaba)
ENEAD	Sidi Amar	ZI Meboudja	20 453	8 500	15 969 867 DA
EPRIMCO	El Bouni	ZA Lalalik	12 725		5 726 250 DA
ETA 1	El Hadjar	Zone industrielle	7 329		-
ETA 2	El Hadjar	Zone industrielle	9 293		-
ETA 3	El Hadjar	Zone industrielle	16 000		-
ETA 4	El Hadjar	Zone industrielle	29 000		-
					ANIREF 2010

⁷⁰⁷ D E n° 09-153 du 2 mai 2009, fixant les conditions et les modalités de concession et de gestion des actifs résiduels des entreprises publiques autonomes et non autonomes dissoutes et des actifs excédentaires des entreprises publiques économiques (EPE)

Entre 2009 et 2010, ce ne sont que 44 actifs qui seront concédés à l'échelle de 13 wilayat, soient 3 actifs par wilaya. La modernisation de l'OFE par l'ANIREF n'est pas synonyme d'abondance ou de satisfaction de la demande économique, la logique parcimonieuse semble persister encore. La faiblesse des actifs mis en produit par l'ANIREF face à une demande importante émanant des opérateurs conduit le ministre de l'industrie, de la PME et de la promotion de l'investissement M BENMERADI à renoncer à cette logique parcimonieuse et à la politique de privatisation en général et instruit l'ANIREF à créer « *des zones industrielles modernes dotées des services d'appui aux unités industrielles* » (Youcef SALAMI, 2010). Le ministre entrevoit de lancer plus de 40 ZI le long de l'autoroute Est-Ouest dotées de toutes les commodités. L'ANIREF entend intégrer à la fois le rôle de l'ex-CADAT, et aussi celui des ex-EGZI. Le président du FCE R. HAMIANI (2009) paraît moins inquiet par la création des nouvelles ZI que par les conditions d'octroi et d'accès au foncier, il n'hésite pas à solliciter en vain l'accord des pouvoirs publics pour la construction des ZI privées par les opérateurs privés, son ambition étant d'en finir une fois pour toutes, dit-il, avec la distribution aléatoire des lots industriels.

Pour Annaba, les pouvoirs publics entrevoient la création d'une ZIDI à Aïn Said, commune d'Aïn Berda, couvrant une superficie de 102 Ha et abritant 104 lots, dont la superficie varie de 3000 à 10 000 m². Une enveloppe de 2,3 milliards de dinars est allouée pour son aménagement. Mais à partir de 2011, et à la faveur du printemps arabe, le discours public semble s'infléchir en faveur des territoires et du développement local, voire des jeunes entrepreneurs et l'économie sociale.

5.2. Le printemps arabe : quel ajustement à partir de 2011

L'ANIREF organise deux séminaires pour informer et sensibiliser les acteurs locaux et les opérateurs privés sur les enjeux des investissements publics en termes de promotion du foncier industriel et du développement local. Le premier séminaire est organisé à Annaba, et le second à Béjaïa « les zones industrielles et le développement local ». L'ANIREF entend concilier la promotion sectorielle innovante du foncier industriel et le développement local. L'enjeu est d'exploiter les ressources que recèlent les territoires en conjuguant une dynamique de valorisation des potentialités des régions et une dynamique de l'économie nationale (ZIDI). Ce qui revient à conjuguer l'offre à la demande sur différentes échelles (local, régional et national). Il s'agit de mettre en synergie et convergences, les différents intervenants liés à la promotion du foncier industriel. C'est à ce titre que les walis sont appelés à jouer le jeu, à travers le dispositif CALPIREF, et d'assurer une régulation du foncier industriel. M BENMERADI précise que 40% des ZI ne sont pas fonctionnelles (Wahid ZITOUNI, 2011), mais entrevoit paradoxalement la construction de nouvelles ZIDI.

5.3. L'Offre foncière économique déconcentrée à partir de 2015

La crise pétrolière s'annonce dès la mi-2014, suscitant une conjoncture défavorable et une détérioration des équilibres macroéconomiques du pays. L'ANIREF précise dans sa note de conjoncture (marché du foncier économique, 2015) que le contexte économique se caractérise par l'incertitude sur l'investissement et la croissance. Les capacités de financement de l'économie nationale reculent drastiquement et les investisseurs se rétractent et reportent leurs investissements. En dépit des facilités accordées, la demande en foncier économique se décline en baisse. Les investisseurs créent à l'absence d'une volonté de créer de nouvelles ZAC/ZI qui impacte négativement l'investissement. Ils revendiquent la réhabilitation des ZI/ZAC existantes qui souffrent d'importantes inconvénients et inoccupations. Certaines activités sont détournées vers l'habitat et les services.

Pendant ce temps-là le pouvoir central, qui mise jusqu'ici sur les secteurs, instruit les walis de se conduire en manager et d'impulser un développement territorial. Une campagne de récupération des lots industriels non occupés est entamée. Le pouvoir wilaya qui retrouve ses compétences en termes de développement économique et de promotion de l'investissement trouve des difficultés à s'imposer face au dictat des secteurs et à l'emprise des réseaux. Il faut dire que *«depuis l'époque du wali Baghdadi, Annaba n'arrive pas à développer une réelle vision pour son urbanisme et son développement local. Et, c'est là les avantages et les inconvénients d'un État jacobin. Le développement, faut-il le souligner, dépend de la personnalité du wali, selon qu'il se conduit comme un simple haut fonctionnaire chargé de gérer les affaires courantes ou comme un véritable leadership marquant son passage par des grandes actions qui sont, en définitive, celles de l'État»* L. BOULBIR (2011). La dissolution du CALPI et la mise en place d'une commission de wilaya chargée du suivi des projets d'investissements [708] reconforte-t-elle le couple Wali-DMI dans leurs nouvelles missions de mise en produit du foncier économique. Les 429 dossiers bloqués jusqu'ici au niveau du CALPIREF sont transférés vers la DMI, et les 96 sur 145 demandes de permis de construire sont satisfaites, tandis que 800 nouveaux dossiers d'investissement sont déposés dont 155 sont étudiés par le Wali personnellement. Le Wali entend récupérer les terrains non occupés au niveau des ZI et ZAC et entrevoit de lancer en 2016 une ZAC à Berrahal d'une superficie de 500 Ha et 440 lots en collaboration avec la SGI, ANIREF et DMI (Naima BENOURET, 2017).

Dans le cadre d'une vaste opération d'assainissement et de récupération du foncier économique, la DIM (Annaba) récupère au cours de l'année 2017 douze (12) assiettes foncières

⁷⁰⁸ Instruction interministérielle n° 2144 portant promotion de l'investissement économique.

situées dans les 4 ZI, attribuées auparavant dans le cadre du CALPIREF. Sur les 122 assiettes attribuées, 28 projets ne sont pas entamés. Sur le terrain, les services de la DMI constatent que 84 projets d'investissement sont en cours de réalisation.

6. La situation des friches urbaines et industrielles

6.1. Les friches urbaines issues de la liquidation des EPE et EPL

Si dans les pays du Nord, les espaces urbaines et industriels qui tombent en désuétude sont au centre d'intérêt multiples [709], en Algérie et à partir des années 1990, les pouvoirs publics peinent à enclencher une politique de recyclage de ces terrains pour de multiples raisons, les motifs idéologique et historique ne sont pas des moindres. Même en période d'hégémonie étatique post 2008, les ambitions affichées par le ministère de l'Habitat en termes de régénération urbaine (2011) se sont vite éclipsées. Les syndicalistes (UGTA), alliés d'hier, ne lâchent pas prise et préfèrent bénéficier et écouler par eux-mêmes le patrimoine des EPL dissoutes sur un marché foncier et immobilier hautement spéculatif. Les pouvoirs publics, quant à eux, cherchent à mobiliser ce potentiel à des fins de développement urbain et économique. Les conséquences de cette controverse qui ne se hisse jamais à un conflit, sont fatales pour les territoires Annabi, de nombreux sites avantageusement situés sont restés en l'état ou occupées par des activités informelles.

Après avoir surmonté l'obstacle syndicaliste et idéologique, la volonté d'assainir ou de privatiser le patrimoine des EE/EPL s'affiche clairement à partir des années 2000, la mission confiée à l'ANIREF et au Domaine se confronte à des difficultés d'ordre juridique. Les biens fonciers et immobiliers affectés aux entreprises et organismes publics sont-ils leur propriété privée ou relèvent-ils du domaine privé de l'Etat. Un décret exécutif (2008) arrive à trancher en distinguant clairement « le foncier « résiduel », détenu par les entreprises dissoutes, et qu'il est facile pour l'administration de le récupérer et le foncier « excédentaire » qui appartient aux EPE actives dont l'extirpation pourrait être pénalisante pour des EPE en difficulté. Toutefois, le potentiel dégagé n'est pas important et sa mobilisation ne s'inscrit pas hélas dans une politique cohérente de régénération ou de renouvellement urbain, c'est la politique de la dent creuse à remplacer par des programmes de proximité. Les walis ne tardent pas de manifester de l'intérêt pour ces espaces.

Annaba dispose à la veille de la crise économique (1986) d'un vaste réseau d'EPL versées dans les activités de construction et de distribution qui détiennent un patrimoine foncier et immobilier appréciable et avantageusement situé. Le démantèlement du réseau de distribution publique donne

⁷⁰⁹ Même s'ils divergent du point de vue idéologique entre les anglo-saxons qui préfèrent la régénération urbaine et européens qui optent pour le renouvellement urbain,

l'opportunité aux différents acteurs de récupérer des friches situées à l'intérieur du tissu urbain, principalement au centre-ville (Souk el fellah, galeries,..), et aux quartiers de Bouzered Hocine, champ de Mars, la colonne, oued Forcha et à oued Edheb. Les locaux sont occupés en période nonante par des activités commerciales et des friperies, avant que l'Etat ne songe à la privatisation d'une bonne partie. Ce patrimoine fait l'objet de convoitises de la part des acteurs privés si ce n'est la résistance des travailleurs qui se sont opposés catégoriquement à toute privatisation qui ne passe par eux. Ainsi, le parc immobilier jouxtant le boulevard de Bouzered Hocine (EDIMCO) finit par recevoir un programme privé de promotion immobilière après la vente des terrains. Le patrimoine détenu par les EPE et géré par les SGP fait lui aussi l'objet de conflit entre l'Etat et les travailleurs. Le conflit persiste depuis les années 1990, les pouvoirs publics lancent de nombreux concours d'idées en vue d'aménager et de valoriser ce potentiel qui fait l'objet de vives pressions. S'il est très facile de faire face aux spéculateurs fonciers et immobiliers, l'ancrage institutionnel de certaines forces occultes rend difficile leur repoussment par les édiles. Une enquête lancée par les services de l'urbanisme en collaboration avec d'autres services de la wilaya (Domaine, Cadastre..) révèle l'existence d'un stock foncier et immobilier compromis par des problèmes juridico-administratifs. A titre d'exemple, les locaux délaissés par les entreprises publiques [710] au niveau de l'avant-port Annaba, tardent à être occupés ou recevoir d'autres usages, seul un investisseur privé s'est implanté pour produire de l'huile de table au lieu et place de la ENCG, d'autres parcelles reçoivent des équipements publics.

Les autres gisements fonciers et immobiliers non exploités et dont les négociations piétinent avec les Syndicats, sont ceux relevant du patrimoine des EPL, leur dévolution aux travailleurs permet leur morcellement (Laalalik,) pour être vendues pour des opérateurs privés, ou simplement récupérés par l'Etat pour ses projets d'équipement. Plus de 30 entreprises locales affiliées à la wilaya sont proposées à la privatisation. Ce patrimoine est vendu ou cédé en l'état sans être recyclé ou valorisé par des aménagements appropriés.

6.2. La situation des terrains militaires à Annaba

Les terrains militaires constituent un patrimoine sensible dont la mobilisation reste délicate pour les pouvoirs civils. Il est paradoxal de constater au niveau de la ville de Annaba que ces terrains situés au centre-ville soient sollicités pour la réalisation de lotissements résidentiels (Champ de Mars), ou de coopératives immobilières (19 Mai) pour le personnel militaire, alors que leur situation centrale les prédestine à la réalisation d'équipements ou d'espaces publics. Des circonstances historiques font que ce sont plutôt les rapports de force qui détermine la politique foncière. Les

⁷¹⁰ Dont les activités sont liées au port et à l'importation et exportation.

pouvoirs publics voudraient saisir ces opportunités foncières pour restructurer et étendre le centre-ville dont l'emprise date du XIX^{ème} siècle. S'ils arrivent après un long parcours à récupérer le terrain du 19 Mai pour ériger tardivement un grand Hôtel urbain (Sheraton), les militaires arrivent à récupérer le terrain du champ-de-Mars et à ériger en plein centre-ville un lotissement résidentiel individuel, compromettant ainsi toute extension du centre-ville en direction du champ-de-Mars. Hormis les terrains occupés par des décharges publiques (Oued Edheb, Sidi Salem, Didouche Mourad), les tentatives des pouvoirs locaux de récupérer les terrains publics vacants ou occupés par des fonctions et activités inadaptées au centre-ville, pour la promotion de l'investissement privé sont souvent confrontées à des résistances internes. Pire encore, l'administration se trouve dans certaines situations en position de défense de ses propres biens fonciers et immobiliers contre l'assaut de la mafia du foncier, et le dictat des secteurs, les fonctionnaires emploient pour ce faire des méthodes et des stratagèmes, dont la teneur est déconstruite au chapitre dixième.

6.3.La manifestation d'intérêt du Wali d'Annaba

Après avoir tenté de récupérer en vain les terrains publics dans les années 1990, la wilaya tente cette fois-ci de manifester de l'intérêt pour l'acquisition des biens fonciers avantageusement situés dans les tissus urbains. Une commission composée des services du Domaine, Cadastre, Daira et APC et chapotée par la DUC procède en 2006, sur instruction du Wali, à l'inventaire des actifs des EPE dissoutes ayant suscité l'intérêt de la wilaya. Il s'avère que ces actifs ne sont pas tous des biens de l'Etat, et appartiennent en majorité au Domaine et à quelques opérateurs publics, d'autres sont des propriétés privées. Certains biens possèdent des actes publiés, les biens privés de l'Etat se trouvent affectés à des organismes publics ou cédés aux sociétés de salariés des entreprises dissoutes.

Des fiches techniques ont été établies et la commission en fait ressortir la consistance physique des biens (Superficies bâties non bâties), leur occupation actuelle, la nature juridique, la destination des biens par rapport aux instruments d'urbanisme (PDAU et POS) ainsi que l'affectation éventuelle proposée par ladite commission. Le travail élaboré aurait touché 51 sites différents sur le territoire de la commune de Annaba et l'enquête dégage 31 terrains relevant du domaine privé de l'Etat et 21 parcelles appartenant à des personnes publiques (EPL, OPGI, agence foncière,) et privées. Si la moitié est fonctionnelle (29), seules 4 lots sont vierges. Les surfaces varient de 5000 m² à plus de 10000 m². Les biens affectés aux organismes publics sont sans actes de propriété, ou appartenant à des entreprises publiques dissoutes. L'objectif de l'opération étant d'injecter des logements et des équipements publics

Conclusion

L'effort de normalisation de l'offre foncière entrepris depuis 1973 pour booster l'industrie et rééquilibrer le territoire national ne s'est pas retenti territorialement par une dynamique d'investissement, les espaces économiques sont restés déconnectés de leurs territoires d'ancrage, et n'auraient pas favorisé l'émergence des logiques d'intégration, de transmission et de synergie. La recherche d'une certaine efficacité des EPE contraint l'Etat de rationaliser l'allocation des ressources et de recenser les actifs dormants en vue de les réallouer à des fonctions souvent économiques. Les terres publiques mobilisées jadis à de faibles prix et densités ne donnent pas les résultats escomptés (CNES 2004), leur densification permet la capitalisation de leur viabilisation. L'OFE se décline en des zones spécifiques (ZI, ZAC et ZET), contentieuses et sous équipées dont les parcelles sont parfois surdimensionnées par rapport aux besoins réels des EPE/EPL et se présentent à partir des années 1990 comme des gisements fonciers et immobiliers dont la mobilisation n'est pas évidente. La résistance syndicale, et la faiblesse des différentes stratégies sectorielles réduisent l'action publique à des politiques de privatisation et de récupération des stocks dont les coûts en termes de réhabilitation et de restructuration sont excessifs.

La rétrospective de l'OFE dispensée sur le territoire Annabi, permet de dégager trois principales temporalités ; la première correspond à la décennie nonante où l'OFE est à posture généraliste, ciblant les potentialités offertes et chapotée par les opérateurs locaux (ALGRFU, URBAN et Domaine) auxquels vient s'interposer rapidement le dispositif CALPI (1994-2003) comme allocataire exclusif et incontournable des stocks fonciers situés à l'intérieur des tissus urbains et dans les zones spécifiquement aménagées (ZHUN, ZI, ZAC, ZET,..). La seconde temporalité correspond à la décennie 2000, où les secteurs économiques (tourisme, industrie,..) revendiquent une place dans la dynamique foncière locale et tentent de récupérer les potentialités foncières et les espaces spécifiques pour mettre en produit une offre sectorielle innovante. Les études d'évaluation engagées sur la pertinence des dispositifs locaux (CALPI, CNEAP 1999) permettent de recenser les vacances dans les ZAC et ZI, la faiblesse des actifs concédés par l'ANIREF (2009-2014) et des financements alloués pour la viabilisation des ZET à Annaba, explique-t-elle l'échec de ces logiques sectorielles trop lourdes et parcimonieuses pour être efficaces. La troisième temporalité qui s'annonce après 2008, semble être marquée par un retour aux investissements publics et à l'Etat aménageur, avec l'engagement d'une quarantaine de ZIDI le long de l'autoroute Est-ouest (2010) et la mise en place de schémas directeurs sectoriels. Annaba bénéficie dans ce cadre d'une ZIDI (Ain Said) dont l'implantation excentrée la situe en marge de la dynamique locale. Les crises successives, printemps arabe (2011), pétrolière (2014), perturbent ce

processus et finissent par enclencher un reversement de tendance, laissant se profiler un discours ambivalent.

La mise en produit du foncier économique s'est-elle vraiment améliorée à partir des années 1990, ou assiste-t-on simplement à un changement de régime ou du moins une remontée de tension. Si pendant les années 1990, l'aménagement urbain et économique s'est concentré sur les projets immobiliers spéculatifs, les années 2000 consacrent d'abord une rationalisation de l'OFE avant d'annoncer subitement un retour vers la production de zones spécifiques intégrées dans une vision globale d'aménagement du territoire qui privilégie la polarisation. Les potentialités foncières, les gisements, les friches identifiés à l'échelle du territoire Annabi sont difficilement inventoriés, apurés, et redistribués par la machine bureaucratique-administrative et ne seront jamais structurés ou mobilisés dans des projets urbains ou territoriaux pertinents et apparaissent donc comme des dents creuses ou déconnectés les uns des autres. La tentative de structuration d'une offre foncière tertiaire ou servicielle autour de la thématique des « entrées de villes » engagée à Annaba (2006) s'est réduite à l'échec et mérite l'analyse de son montage institutionnel.

La démarche publique peine à évoluer d'une logique d'opportunité, misant sur des enclaves de modernité, vers une logique constitutive d'un développement intégré des territoires, c'est dire que la mise en place collective et partagée de projets de développement s'avère une tâche délicate dans un contexte de rapport tendu entre centre et périphérie. L'attention publique dans un contexte de libéralisation sauvage s'est portée sur l'allocation des ressources foncières et ne s'est pas élargie aux conditions de mobilisation des forces économiques. Le seul souci des réformes récurrentes est la mise en place les conditions d'accès au foncier économique privé de l'Etat. Le « hasard moral » qui prévaut comme mode de prise de décision sera privilégié par la législature par rapport aux règles du marché, et ce tout le long de la transition foncière. Les logiques de patrimonialisation et de rationalisation sont mises en avant, enrobées de nouvelles compétences et d'expertises [711] qui renforcent la position du centre et écartent davantage la périphérie. Les investisseurs privés ne sont pas associés à l'élaboration des règles et les subissent derrière le guichet. L'OFE du territoire Annabi, continue à s'inscrire dans une logique de gestion de stock, qui ne définit aucune stratégie d'investissement ou de développement territorial, la logique de rationalisation et le manque de visibilité à différentes échelles, place les acteurs publics à l'expectative, plus qu'à la réactive. En effet, l'OFE à Annaba n'arrive pas à capitaliser les vocations multiples de la ville portuaire Annaba (services, logistique, travaux maritimes,...). Les infrastructures routières et ferroviaires, ainsi que les Gares, les ports et aéroports, ne sont pas mobilisés par des aménagements appropriés pour permettre

⁷¹¹ une volonté de marketing territorial en direction des entreprises

de capter les effets induits en termes de parcours et d'environnement immédiat à travers la promotion des activités de commerces, de services, de tourisme urbain. La logique d'uniformisation et de neutralité des espaces héritée de l'ère collectiviste perpétue dans un cadre de libéralisation. La planification urbaine (PDAU et POS) prend une posture normative et ne se décline pas sur le plan opérationnel par des aménagements urbains et économiques appropriés, susceptibles de moderniser et de valoriser l'action foncière publique (acquisition foncière, exercice du droit de préemption). Les opérateurs fonciers locaux, les services de l'urbanisme et de la construction, opérant pour le compte de la wilaya se limitent à recenser le foncier domanial non contraignant et à les affecter par des procédures dérogatoires aux programmes de logements et équipement. Il va de soi que la politique d'OFE ne saurait à elle seule assurer le développement et le rayonnement de Annaba, n'étant qu'un simple volet d'une stratégie de développement économique dont le propre est d'être globale et intégrée et surtout mobilisant une action collective coordonnée.

Conclusion de la deuxième partie

Les réformes foncières à teneur libérale instituent l'individuation et la marchandisation foncière et restituent de nouveaux modes d'allocation des ressources foncières, avec de nouveaux rapports de pouvoirs au sein de la sphère publique. A la situation monopolistique exercée par les communes et l'administration en période de collégialité et de collectivisation foncière succède une situation de libéralisation qui entend séparer les pouvoirs et les compétences pour les déléguer à des agences de régulation foncières locales dont le rapport au pouvoir politique devient plus contractuel que hiérarchique.

La trajectoire foncière du territoire Annabi augure à la mise en place d'une transition foncière prolongée dont le processus de codification reproduit sous différentes formes les mêmes règles de contrôle discrétionnaire et d'appropriation du foncier économique public. Cette confusion brouille les conditions d'accès au foncier et sujette à des dérives. Le paysage institutionnel qui en résulte se caractérise par la démultiplication et l'instabilité des acteurs fonciers dont l'échiquier est en proie à des processus de résistance, de dédoublement, d'évidement, de bifurcation et de centralisation. Les pouvoirs fonciers sont réparties entre une multitude de centres de décisions. A la logique de survie affichée par les acteurs fonciers à Annaba succède une logique d'annexion puis d'emboîtement chapotée par le CALPI avant que ne soit consacrée une wilayisation du pouvoir foncier. Le dispositif transitoire CALPI qui domine le champ foncier depuis 1994 et emboîte de façon informelle les opérateurs fonciers locaux subit une tentative d'emboîtement par l'ANDI à partir de 2001, à laquelle résiste le pouvoir wilayal. Le remplacement du CALPI par le CALPIREF en 2007 perpétue le conflit sectoriel et augure inévitablement à la consécration d'un pouvoir foncier polycéphale (ANIREF, ANVN, ANDT...).

Ainsi, l'analyse du corpus juridique et institutionnel suffit-elle comme démarche pour dévoiler et interpréter les nombreux processus et enjeux qui sous-tendent la trajectoire foncière des territoires et partant pour déterminer les modes de régulation qui se mettent en place, au fil des temporalités ? Annaba se présente comme un territoire à enjeux dont le rétrécissement des frontières et le maillage territorial et infrastructurel concentrent les ressources spécifiques et les richesses au sein d'un espace multi-vocationnel, suscitant de fait des conflictualités et des compétitions, et induisant de l'incertitude et des surcoûts nécessaires au bon fonctionnement du territoire métropolitain et multi-niveaux. Les externalités produites par les ressources génériques sont souvent captées par la wilaya d'El Tarf pour son développement territorial, et Annaba n'en reçoit que l'alourdissement de sa gestion urbaine. Les crises de logement et d'emploi génèrent une forte pression foncière et alimentent un marché informel que la planification urbaine et territoriale

semble ignorer. Les logiques structuro-fonctionnalistes et extensives des instruments d'urbanisme privilégiant l'aménagement au développement, la normalisation à l'appropriation. Cela tient-il à l'architecture du paysage institutionnel, coiffé selon un modèle jacobin dont le mode de gestion disconvient à la dynamique des territoires et aux processus de transformation socio-urbaine et économique qui la sous-tendent. L'absence d'une « régulation urbaine » qui soit assez cognitive pour rendre intelligible les processus de transformation, de recomposition, d'*urbanification*, de métropolisation, empêche les pouvoirs publics d'anticiper sur les dynamiques en cours et d'allouer efficacement les ressources spécifiques. Ceci aggrave les tendances et exacerbe les enjeux territoriaux et fonciers. Aussi, l'absence d'une culture de projet susceptible d'identifier, de porter et de structurer les politiques urbaine et territoriale empêche l'ajustement de la trajectoire du territoire Annabi à différentes échelles et selon une posture qui soit prospective et proactive. Le paysage institutionnel qui prévaut ne confère pas assez d'autonomie aux collectivités locales et aux opérateurs privés pour s'ériger en de véritables protagonistes du changement socio-urbain et sont placés en situation de démobilitation, d'apprentissage et d'attente d'instructions centrales.

L'institution d'une individualisation et la marchandisation foncière en Algérie s'inscrit dans une construction juridique et institutionnelle embryonnaire et inachevée posant ainsi un problème d'interprétation des règles et surtout d'exercice du pouvoir foncier au sein d'une sphère publique traversant une transition politique et économique. Les règles et les institutions ne cessent de se démultiplier tout en s'inscrivant dans un processus de centralisation/sectorisation, d'abord en faveur du pouvoir wilayal (CALPI), puis progressivement en direction des secteurs (ANDI, ANIREF), chaque département ministériel crée à partir de 2000 sa propre stratégie (tourisme, industrie, Urbanisme, aménagement du territoire,...), ses propres outils de gestion et ses propres acteurs en charge de la gestion foncière.

L'OFE en Algérie aurait-elle vraiment et contrairement évolué d'une logique normative (ZI, ZAC), vers une logique de rationalisation, de valorisation et d'innovation, ou avant eu plus droit plus à de discours qu'à de nouveaux produits fonciers. Les années 2000 marquent une volonté de polarisation et d'innovation, mais sans être accompagnée par une politique de recyclage du foncier économique tombé en désuétude (foncier dormant). Plutôt que de se focaliser sur les conditions de mise en produit d'un foncier économique et adapté aux attentes des territoires et des investisseurs, les réformes se sont concentrés sur les modes d'accès au foncier privé de l'Etat, privilégiant par là-même une gestion parcimonieuse des stocks fonciers. L'enjeu ne se situe pas dans la production foncière mais plutôt dans la gestion des stocks. Ainsi, dans les années 1990, l'OFE à Annaba, proposée par des acteurs locaux et déconcentrés s'est inscrite dans une dimension spatiale, donnant des résultats plus ou moins tangibles. Cette gestion quoique lacunaire et nourrie de vieillités

spéculatives aurait permis la création de centres d'affaires et commerciaux, de cliniques, et surtout la dynamisation de l'activité de promotion immobilière ainsi que de nombreuses zones d'activités même informelles. Tandis que l'OFE enclenchée à partir de 2000, par des nouveaux acteurs sectoriels (ANDI, ANIREF,...) s'est inscrite dans une logique sectorielle qui suscite des conflits avec les opérateurs locaux (CALPIREF), et peine à donner ses fruits au niveau du territoire Annabi. Les dizaines de biens fonciers et immobiliers proposés à la vente aux enchères par l'ANIREF demeurent insignifiants et la seule ZIDI Ain Said prévue à Ain Berda n'arrive pas encore à voir le jour. De même, les terrains touristiques prévus dans les nombreuses ZEST sont toujours en souffrance faute de viabilisation, laissant la latitude aux activités informelles de pousser et de compromettre ainsi leur urbanisation.

Le discours institutionnel qui prévaut continue à défendre jalousement une logique de rationalisation de la gestion du foncier privé de l'Etat, et mise sur le marketing pour écouler à des prix forts les stocks invendus et situés dans des espaces répulsifs. Cette attitude parcimonieuse, qui fait abstraction des enjeux territoriaux, génère un blocage foncier et entraîne une complexification des procédures d'accès au foncier privé de l'Etat et surtout une instabilité des régimes fonciers (cession/concession).

Une revue rapide des « règles du jeu » appliquées à l'OFE au niveau du territoire Annabi, permet une première appréhension de la situation foncière en Algérie. La reconnaissance du terrain et de ses contraintes, des catégories acteurs inscrits à différentes échelles, des outils sectoriels et territoriaux, des ressources foncières potentielle et effective, constitue le préalable à une confrontation dynamique à la demande émanant des investisseurs privés (industriel, touristique et commercial). Ces acteurs publics et privés, institutionnels et économiques, agissent et subissent, développent des logiques et des rationalités parfois antagonistes, contrôlent, approprient et réagissent aux règles et décisions, et s'inscrivent leur action plurielle dans une dynamique complexe dont la maîtrise et la capacité de réponse renseigne de la pertinence de l'OFE et de son système de pilotage.

TROISIEME PARTIE

**La demande foncière et sa confrontation à
l'offre publique :**
« Vers un décalage structurel »

Introduction de la troisième partie

Le processus de libéralisation de l'économie nationale bouleverse le modèle de développement en élargissant le champ économique aux investisseurs privés, domestique et étrangers, l'allocation des ressources et la régulation des compétitions et des conflits deviennent problématiques et controversées. Une connaissance des logiques institutionnelles et entrepreneuriales qui traversent le champ de l'investissement et déterminent la dynamique économique s'avère impérieuse. Cette troisième partie, aborde selon une approche compréhensive les conditions d'élaboration, de mise en œuvre, et d'appropriation des règles et des institutions, son ambition étant d'interroger les interactions qui en découlent, ainsi que les logiques dont sont mus les différentes catégories d'acteurs quant à aux questions d'allocation et d'accès au foncier économique. La confrontation [712] dynamique des pouvoirs, des informations, des logiques, des rationalités, des projets et des représentations [713], préfigure un jeu conflictuel et évolutif, opposant les institutionnels, le patronat et le syndicat, sur différentes arènes de confrontation, imprégnant à la trajectoire foncière et économique des territoires une posture incertaine et imprédictible.

Cette partie est scindée en quatre chapitres, le premier chapitre tente d'appréhender les règles normatives et les institutions qui régissent le secteur de l'investissement et de l'entrepreneuriat en Algérie et interroge les conditions de leur élaboration et évolution depuis 1990. Le deuxième chapitre aborde les catégories d'acteurs privés, internes et externes, son analyse se focalise sur l'émergence de nouveaux investisseurs au prisme de leurs statuts, leurs stratégies (lobbying, passager clandestin,..) et leur organisation collective. Le troisième chapitre évalue la demande foncière exprimée par les investisseurs auprès du CALPI Annaba (2006-2008) en saisissant ses différents attributs, notamment foncier et territorial. La catégorisation de cette demande aux plans sectoriel et géographique permet de comprendre les logiques des acteurs et de révéler les enjeux. Le quatrième chapitre vient confronter l'OFE dispensée par les dispositifs juridico-institutionnels à la demande foncière exprimée par les investisseurs privés et tente d'évaluer le degré de satisfaction quantité et qualitative des demandes, et surtout les réactions des uns et des autres aux différentes situations de blocage, de contournement et d'informalité [714].

⁷¹² Le travail s'annonce difficile en l'absence de statistiques actualisées et avérées, mais possible. Les acteurs institutionnels et économiques sont souvent peu bavards et discrets, évasifs et allusifs dans leurs propos, d'où la pertinence de recourir à d'autres sources d'informations (ANDI, CALPI, ANIREF), et surtout à des entretiens et à l'exploitation des rapports développés par l'APW, la direction de l'urbanisme, de l'agriculture.. etc.

⁷¹³ chacune des deux parties développe une stratégies d'investissement en partant de différents référentiels (maximisation du profit, problèmes de territoire, captation,..).

⁷¹⁴ Il s'agit de vérifier si les investisseurs réussissent tous à se procurer facilement un terrain à l'échéance voulue, au bon endroit et au bon prix, d'évaluer le type de rapport qu'ils entretiennent avec les instances locales.

Chapitre Septième

Processus de codification de l'investissement et émergence de nouveaux investisseurs « offensive libérale, pluralité affinitaire et résistance au changement »

Introduction :

L'inscription de l'économie nationale dans une posture capitaliste s'est avéré source d'incertitudes et de tâtonnements pour un système socialiste, habitué à la redistribution et à la neutralisation des enjeux. Les efforts consentis jusqu'ici en termes de législation et d'infrastructures ne semblent pas avoir amélioré l'allocation des ressources, ni entraîné la dynamisation de l'investissement. L'évolution des conjonctures et des rapports de forces au sein des différentes sphères, interne et externe, semble impacter le processus de codification de l'investissement dont les déclinaisons en termes de dynamisation de l'investissement méritent d'être étudiés dans le temps long. La crise des EPE déficitaires et la libéralisation économique ouvrent la voie à l'émergence d'une pléiade d'investisseurs et d'hommes d'affaires dont les conditions de formation et de développement semblent obéir à des facteurs historiques, structurels, mais aussi à des dynamiques d'interactions.

Ce chapitre septième se propose d'analyser de façon rétrospective les politiques d'investissement qui se sont succédé en Algérie depuis 1993, et de saisir aussi leur impact sur les conditions d'émergence de nouveaux investisseurs. L'objectif étant d'évaluer la pertinence des règles et des institutions mises en place pour la promotion ou la régulation du jeu économique, et partant de déceler les processus et les enjeux qui sous-tendent leur trajectoire. L'approche multi-niveaux permet de conjuguer une analyse macro [715], à une analyse microéconomique [716] et de confronter le jeu économique à son environnement. Si la littérature grise privilégie des lectures descriptives, muettes et purement statistiques [717], se focalisant sur les aspects démographique, catégoriel et schumpétériens, les lectures qualitatives, sous entendues anthropologiques et politistes, paraissent plus cognitives, leur constructivisme tente de mettre en exergue les processus et les enjeux enfouillés [718] et propose des éclairages réalistes et assez proche de la réalité du terrain.

⁷¹⁵ Dont le propre est d'appréhender les enjeux sectoriels.

⁷¹⁶ Afin d'évaluer l'interaction des acteurs à l'échelle des territoires

⁷¹⁷ L'unique ouvrage qui traite de ce sujet est celui de A BENACHENHOU, « les nouveaux investisseurs »

⁷¹⁸ Liés à son caractère (familial, politique,...), aux préjugés à son encontre, à ses comportements stratégiques vis-à-vis de son environnement Leur appréhension revêt une grande importance pour une gestion publique qui se veut performante et réactive

1. La promotion de l'investissement : approches et politiques

La réglementation de l'investissement en Algérie sous l'ère libérale s'amorce à partir de 1993 [719], avec la mise en place selon le standard international de politiques [720] de promotion ou plutôt de dispositifs de promotion de l'investissement. L'arsenal juridique jusqu'ici lacunaire se renforce à partir de 2000, avec la promulgation d'une série d'ordonnances sur l'investissement. La première intervient en 2001 [721], la seconde en 2006, et la troisième en 2016, sans compter les lois de finances qui viennent annuellement [722] modifier et réconforter ou revoir le code de l'investissement en vigueur. La législature entend à chaque fois améliorer le contenu du code pour l'adapter aux conjonctures et à la dynamique du terrain [723], sans y arriver vraiment. Le problème serait-il lié à l'approche duale de l'investissement (foncière et institutionnelle), à la transversalité de ce secteur stratégique ou plutôt à la nature même des politiques de développement envisagées ? Une rétrospective du processus de codification permet d'en éclairer les tenants et les aboutissants. Si la collaboration des secteurs fait souvent défaut, notamment sur le dossier foncier, les tentatives du parlement de proposer un code d'investissement butent à une résistance institutionnelle (R. TLEMCANI, 2016), le pouvoir central préfère toujours monopoliser l'énoncé et légiférer par ordonnance, la coiffure des règles de jeu selon une certaine posture mérite toutefois lecture et attention.

1.1. Le processus de codification de l'investissement et ses externalités

Dès ses débuts (1993) et bien avant, la législature propre à l'investissement ne cesse d'évoluer en termes d'organisation, d'encadrement et de procédures de facilitation de l'acte d'investissement, faisant osciller les règles entre ouverture, restriction et protection. Ce mode de faire installe au fil des codes et des LFC une instabilité juridique largement dénoncée. Globalement, il est possible de caractériser le processus de codification de l'investissement en Algérie en cinq (5) temps majeurs :

- **Premier temps (1993-2000) :**

Selon le CNES (2004), la philosophie du code de l'investissement de 1993 se résume au droit d'investir librement, à l'égalité des investisseurs nationaux domestiques et étrangers devant la loi; à l'octroi des incitations (allègements fiscaux et parafiscaux) et à la création d'une agence centrale de

⁷¹⁹ Décret législatif n° 93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement

⁷²⁰ Des expériences plutôt qu'à des politiques proprement dites d'investissement, dont le propre est d'assurer une certaine cohérence et synergie.

⁷²¹ Ord. 01-03 du 20 Aout 2001, relative au développement de l'investissement.

⁷²² Notamment les lois de finances.

⁷²³ Certaines conditions objectives seraient à l'origine de cette incertitude, le président Bouteflika dira lors de son discours à Sétif (2008) que le pays, avide d'IDE, n'était pas en mesure d'imposer quoi que ce soit aux investisseurs étrangers. La crise multidimensionnelle post 2015 impose à l'Algérie l'adoption d'un profil adapté et de renoncer à son patriotisme économique qui risque de dissuader les investisseurs potentiels.

promotion de l'investissement (APSI) [724]. L'agrément préalable, connu par l'autorisation des institutions administratives pour investir, est supprimé et est remplacée par une simple déclaration. Le délai maximal d'étude des dossiers est fixé à 60 jours et la législature se soucie de la débureaucratization de l'acte d'investir et de ne pas exiger des formalités lourdes pour la validation des projets d'investissement. Le Code procède à la clarification, l'affinement et la pérennité des garanties et des encouragements acquis au double plan fiscal et douanier ; à l'accélération des transferts et de renforcement des garanties, associés au capital investi et aux revenus qui en découlent ; à la modulation des encouragements accordés aux investissements réalisés en Algérie autour de trois régimes [725]. La mise en œuvre du dispositif APSI s'est toutefois confrontée à l'immobilisme de tout un environnement, censé être au service de l'investissement (CNES, 2004). En effet, la bureaucratie finit par évider le dispositif de ses bonnes intentions pour le rendre au bout d'un certain temps inopérant. Au bout du compte, le bilan paraît modeste, et sur les 4300 intentions d'investissement enregistrées jusqu'à 2000, la plupart sont restés sans suites.

- **Deuxième temps : l'ordonnance de 2001 et la volonté de réformer le dispositif**

En 2001, une ordonnance relative au développement de l'investissement [726] [727] remplace le Décret exécutif de 1993, ses objectifs premiers sont l'amélioration de l'environnement, administratif et juridique, la suppression de la distinction entre investissements publics et investissements privés ; l'élargissement de la notion d'investissement à ceux réalisés en concession et/ou licence, aux prises de participation dans les EPE, et aux reprises d'activités (privatisation) ; la suppression de l'octroi automatique des avantages. Le nouveau dispositif prévoit en plus des régimes général et dérogatoire; la création d'un conseil national (CNI), placé sous l'autorité du Chef du Gouvernement [728] et d'une agence nationale (ANDI) dont les missions consistent à accueillir, d'informer et d'assister les investisseurs; de fournir des prestations administratives ; et de gérer le Fonds d'appui à l'investissement. Deux écueils majeurs entachent ce nouveau dispositif, une confusion institutionnelle liée au double rattachement de l'ANDI, et surtout un chevauchement des compétences entre le CNI et l'ANDI. Au lieu de jouer le rôle d'un accompagnateur ou de développeur, l'ANDI préfère concentrer ses activités sur l'octroi des avantages en régime général et

⁷²⁴ Pour assister les promoteurs dans l'accomplissement des formalités classiques par le biais d'un guichet unique

⁷²⁵ Un régime général, un régime spécifique pour les investissements réalisés dans les zones à promouvoir et un régime spécifique pour les investissements réalisés dans les zones franches.

⁷²⁶ Loi n° 01-03 du 20/08/2001)

⁷²⁷ Cette ordonnance mise en place en même temps que celles concernant les PME et la gestion des capitaux marchands de l'Etat et l'ouverture des capitaux des entreprises.

⁷²⁸ Dont les missions sont de proposer la stratégie et les priorités pour le développement de l'investissement ; l'adaptation aux évolutions constatées des mesures incitatives; se prononcer et approuver les conventions ; se prononcer sur les zones éligibles au régime dérogatoire ; proposer la création d'institutions et d'instruments financiers adaptés au financement de l'investissement

déroatoire (Y. BENABDELLAH, 2008), la bureaucratie se donne la latitude d'improviser les critères d'éligibilité, ce qui accroît l'incertitude et augure à des dérives.

- **Troisième temps : Les retouches de l'ordonnance de 2006**

Constatant certains manquements et résistances, le nouveau code d'investissement (2006) [729] s'emploie à apporter des changements et des améliorations au fonctionnement du dispositif ANDI, on tente alors de minimiser le « hasard moral ». Le processus d'octroi des avantages est réaménagé pour limiter l'appréciation subjective du guichet de l'agence, et surtout pour alléger la procédure de recevabilité des dossiers, le contrôle a posteriori est assigné à des organes habilités. L'ANDI est appelées à se départir de sa fonction de contrôle, pour intégrer des missions d'accompagnement et d'information. Un premier décret vient préciser la composition, l'organisation et le fonctionnement du CNI [730] et un vient fixer les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'ANDI [731], avant qu'un troisième ne vienne préciser la liste des avantages. Le problème du foncier économique sera traité en 2007 avec la création conjointe de l'ANIREF et du CALPIREF consacrant par là-même un retour à la dualité de l'approche de l'investissement.

- **Quatrième temps : Les ajustement annuelles depuis 2009, 2010, 2011 et 2012**

La crise des sub-primes semble avoir été le prélude aux pays postsocialistes pour la restauration de l'Etat national dans ses fonctions classiques de protectionnisme et de patriotisme économique (A BELHIMER, 2012, 2015). Le réquisitoire du président Bouteflika contre les investisseurs étrangers (Sétif, 2008) révèle un malaise bien profond, et témoigne de l'échec de la politique économique du pays poursuivie depuis 2000 [732]. Les investisseurs étrangers (importateurs et producteurs) sont taxés d'opportunistes, faisant plus du commerce que du transfert de technologie [733]. Des chasseurs cherchant à profiter des largesses juridiques (2001, 2006) pour capter les ressources du pays et transférer massivement les dividendes vers les pays d'origine [734]. Les facilitations accordées jusqu'ici aux investisseurs étrangers sont abandonnées et virent au protectionnisme et au patriotisme. Le gouvernement, fort de son fonds de régulation, va jusqu'à exiger aux investisseurs étrangers de renouveler leurs offres, de façon qu'elles soient assez bénéfiques pour l'économie nationale, de proposer une offre gagnant-gagnant. La loi de finance de 2009 [735] et sa

⁷²⁹ Ordonnance n° 06-08 du 15 juillet 2006.

⁷³⁰ Décret exécutif n° 06-355, du 09 octobre 2006, relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil National de l'investissement (CNI)

⁷³¹ Décret exécutif n° 06-356, du 09 octobre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI)

⁷³² Basée exclusivement sur l'attraction des IDE et la privatisation des EPE

⁷³³ Les entreprises françaises d'automobiles font de l'importation et de la vente en Algérie et construisent des usines de montage en Afrique en dépit de la différence de taille de marché.

⁷³⁴ entre 2001 et 2007, plus de 22 milliards de dollars

⁷³⁵ LFC 2009 - Ordonnance du 09-01 du 22 juillet 2009

complémentaire [736], viennent consacrer trois dispositions principales : les règles de 30/70% pour les sociétés étrangères exerçant de l'importation en direction de l'Algérie, la règle protectrice 51/49 appliquée aux investisseurs étrangers activant en Algérie [737], et le droit de préemption appliqué aux investisseurs étrangers. La législature craint que la volatilité des projets d'investissement étrangers déstabilise l'économie nationale et épuise ses dividendes. Ces règles restrictives dressées contre l'oligarchie mondiale et son économie financière ne constituent pas une exception Algérienne, d'autres pays comme la Chine en font usage depuis longtemps sans que les firmes étrangères ne s'y disconviennent. Les conjonctures font osciller les rapports de forces et changer les règles d'investissement aux avantages de l'une ou de l'autre partie. Les nouvelles restrictions de rattrapage touchent aux activités d'importation, à la promotion immobilière [738], et à l'investissement étranger. Ces règles, dont on discute pas la pertinence ici, portent un coût fatal à l'investissement étranger en Algérie et démobilisent les investisseurs étrangers, notamment arabes, dont les secteurs préférentiels sont l'immobilier et le tourisme. EMAAR, qui envisageait d'investir entre 3 et 5 milliards de dollars, finit par être découragé par l'instabilité juridique et la bureaucratie et décide de plier bagages en 2009 et sera suivi par de nombreux investisseurs étrangers qui décident de geler leurs projets en Algérie à l'instar de SIDAR (2012).

A. TEMMAR (2008) cherche à convaincre que cette remise à l'ordre de la gestion de l'investissement ambitionne de combattre la lenteur et les restrictions bureaucratiques, pour ce ministre le CNI vise la définition de la stratégie de développement de l'investissement et l'ANDI apporte information, facilitation et assistance à la promotion de l'investissement en collaboration avec les administrations concernées. Pour le MPPI la rareté du foncier économique est liée au manque d'organisation et de régulation, à l'absence de cadastre général et au gel de la réalisation des ZI et ZAC (Meziane RABHI, 2008). Le discours solennel du Président (2008) révèle une nouvelle politique économique, marquée par un retour de l'Etat (M. MAMART, 2008) et une réorientation vers l'industrie (Badreddine KHRIS, 2010) et les investissements publics. De nombreux plans de soutien à la relance économique sont lancés (PSRE), autour de la réalisation des grandes infrastructures techniques, leur stratégie mise davantage sur la demande, soit là où la dynamique d'investissement n'est malheureusement pas constatée (A BENACHENHOU, 2009).

⁷³⁶ La loi sur les IDE promulguée en 2009, institue que tout projet d'investissement lancé par des investisseurs étrangers doit élargir son capital à un ou des partenaires locaux à hauteur de 51% au minimum

⁷³⁷ La règle « 51/49% », contraigne l'investisseur étranger désirant investir en Algérie de s'associer à un partenaire algérien à hauteur de 51%, ceci permet aux pouvoirs publics de contrôler les entrées et sorties des devises.. L'enjeu est de limiter le transfert massif des dividendes et de protéger l'économie nationale en cas de cession d'entreprises.

⁷³⁸ Interdiction des ventes sur plan.

- **Le cinquième temps : le récent code de l'investissement de 2016 ;**

Le nouveau code de l'investissement (2016) entend alléger la bureaucratie de l'investissement et réduire la paperasse à une seule pièce, il accorde des avantages fiscaux, douaniers ciblés, s'il franchise de la TVA, il rajoute des taxes supplémentaires. Les investissements stratégiques dans les secteurs de l'industrie, l'agriculture et le tourisme, ainsi que ceux créant des emplois (plus de 100) bénéficient d'avantages exceptionnels. Un jeu de règles commence à s'annoncer, pour modérer la position des pouvoirs publics et mettre en confiance les investisseurs étrangers. Si, le droit de préemption [739] et la règle protectionniste 51/49%, longtemps critiquée, y sont extirpées pour être gérées par des lois de finances (LF, 2016), sans doute pour préparer leur éradication [740] ou leur relativisation, celle du droit de préemption est remplacée par la procédure de contrôle des cessions par le ministre. Le fonctionnement de l'ANDI, l'octroi des avantages et leur liste, les seuils d'éligibilité (2, 3, 5 milliards de dinars), ..., seront encore modifiés. Au bout du chemin, les règles normatives liées à l'investissement deviennent tellement instables que l'on peut énumérer déjà l'introduction de 20 modifications en l'espace de 20 ans (T. ABDELBARI, 2017), soit en moyenne, une par année. Cette instabilité juridique serait-elle liée à la nature de la politique d'investissement adoptée en Algérie, ou plutôt à l'incertitude de l'environnement international ?

1.2. La politique de l'investissement en Algérie et les limites de ses approches

Dès ses débuts (1993), l'investissement en Algérie adopte une approche dyadique ; institutionnelle et foncière, et écarte toute vision intégrée et multi-niveaux de l'acte d'investissement. Le caractère centralo-sectoriel du système d'allocation des ressources y serait à l'origine de cette segmentation. Si l'agence APSI (1993-2000), et ANDI (2001), incarnent l'approche institutionnelle, prônée par le MPPI [741], les dispositifs CALPI (1994-2006), CALPIREF (2007-2014), et le Guichet unique local (2015), fondent l'approche foncière, prônée par le MICL qui domine les territoires. Les deux départements, MPPI et MICL sont concurrentiels en termes de développement, territorial ou sectoriel, le premier maîtrise la dimension sectorielle et entend déployer sa stratégie au niveau territorial, et le second défend farouchement son champ de compétence et son droit à mener sa propre politique de développement. Les approches qu'ils développent (institutionnelle et foncière) évoluent selon des trajectoires séparées et excluent toute vision intégrée susceptible de les rapprocher pour fédérer et synergiser leurs efforts autour de projets constitutifs des territoires.

⁷³⁹ Contrôle de l'accès des étrangers à l'économie nationale.

⁷⁴⁰ La règle 51/49% devrait disparaître en 2020, pour permettre l'adhésion de l'Algérie à la zone de libre échange.

⁷⁴¹ Mise en avant par le secteur de l'industrie et de l'investissement et s'inscrit à une échelle centrale, ce qui compromet la vocation transversale (interministérielle) de l'investissement.

Dans un premiers temps (1993-2000), les deux approches sont conduites séparément, l'une de l'autre, l'APSI relève du ministère en charge de l'investissement, et le CALPI agit localement sous l'autorité du Wali et du MICL. En l'absence de coordination entre les deux structures en charge de l'investissement, certains investisseurs partent du CALPI et n'arrivent pas à se faire octroyer des avantages règlementaires auprès de l'APSI. E-H. MAKBOUL (2011, 2012) révèle les limites de cette dualité sectorielle, en termes de promotion de l'investissement. Pourquoi n'entrevoit-on pas ou n'arrive-t-on pas à unifier les deux dispositifs en une seule interface juridique ?

Les réformes entreprises dès 2001 ambitionnent de changer le statut de l'APSI pour améliorer sa performance et emboîter les dimensions, institutionnelle et foncière au sein d'une nouvelle structure. Le gouvernement Ouyahia entrevoit alors, la création d'un guichet déconcentré (GUD, 2001) pour territorialiser le dispositif [742], et procéda au rattachement de l'ANDI sous une double autorité, l'une à vocation gestionnaire, représentée par le MIPI, et l'autre à vocation d'autorité, représentée par les services du chef du gouvernement. Ceci devrait permettre à la nouvelle agence ANDI de s'investir d'un pouvoir supra-sectoriel. En intégrant la dimension foncière au dispositif de promotion de l'investissement (ANDI), la législature ambitionne-t-elle le développement d'une vision intégrée de l'investissement. [743]. La tentative d'emboîtement du CALPI par l'ANDI ne tarde pas à susciter un conflit d'intérêt entre le MICL et le MIPI et induit un blocage du nouveau dispositif d'investissement. Le Wali de Annaba, refuse de jouer le jeu, et de siéger sous l'autorité d'un responsable de l'ANDI. Le dispositif transitoire CALPI refuse de se soumettre à une agence qui est supposée être pérenne. Après un temps d'attente et de blocage, la législature revoie alors explicitement ses copies et limite les prérogatives de l'ANDI (2006) à l'octroi des avantages fiscaux et parafiscaux. Désormais, la gestion du foncier économique revient de nouveau au dispositif transitoire CALPI dont l'intervention dans le champ industriel est sujette à controverses. En haute sphère, le conflit bas son plein, et le changement des ministres ne clôture pas le dossier, sans une politique foncière, une stratégie industrielle serait sans assise.

C'est ainsi qu'en 2007, et à l'issue d'un long débat au gouvernement, l'on institutionnalise une gestion duale de l'investissement, par la création de deux structures foncières parallèles, l'ANIREF affiliée au MIPI et le CALPIREF, relevant du MICL, les deux structures sont investies de la mission de régulation, avec des modes de gestion différents. Si la législature arrive à trancher sur le rattachement respectif de ces deux structures et leur vocation régulationniste, les champs de compétence en termes de gestion catégorielle du foncier économique resteront flous. Cette

⁷⁴² La décentralisation ou plutôt la déconcentration du GUD entend résoudre cette problématique territoriale, rapprocher l'ANDI des investisseurs.

⁷⁴³ Le CALPI est représenté au sein du conseil d'administration de l'ANDI

segmentation de l'OFE semble obéir à l'esprit centralo-sectoriel du système politique et permet au pouvoir central de régler momentanément le conflit d'intérêt entre secteurs de souveraineté, même si la problématique de la gestion du foncier économique reste posée. Le partage des rôles observé entre 2011 et 2014 entre le CALPIREF et l'ANIREF ne donne pas des résultats probants, faute de coopération, la législature revient à mouture originaire, celle d'une régulation de type fordiste.

1.3. Les limites des politiques de promotion de l'investissement en Algérie

En référence au code de l'investissement (2001), sont considérés comme investissements les actions suivantes, acquisitions d'actifs entrant dans le cadre de création d'activités nouvelles, d'extension de capacités de production, de réhabilitation ou de restructuration, action de participation dans le capital d'une entreprise sous forme d'apports en numéraires ou en nature et action de reprises dans le cadre d'une privatisation partielle ou totale. Un investissement est considéré comme national, lorsqu'il est totalement porté par des personnes physique ou morale nationales, et comme investissement étranger, lorsqu'ils sont réalisés en totalité par des personnes physique ou morale étrangères. Les politiques d'investissement et leur qualité (protection de la propriété, la non-discrimination, système d'octroi des avantages et d'exonération, la transparence, l'arbitrage des conflits), déterminent le climat d'affaire et par extension le comportement des investisseurs nationaux et étrangers.

S'agissant d'une économie purement rentière, E-H MAKBOUL [744] s'interroge si les différentes politiques d'investissement initiées en Algérie depuis 1990 arrivent réellement à optimiser les dispositifs, les politiques et les expériences, pour créer une véritable synergie et impulser une relance effective de l'investissement local ? Les politiques d'investissement mises en œuvre selon une posture juridico-administrative, écartant toute action politique ou managériale, et seraient à l'origine de la pérennisation d'un environnement d'affaire délétère et mal adapté aux enjeux et aux attentes des investisseurs, notamment étrangers. Le brouillage et l'instabilité des règles juridique, le changement récurrent des statuts et missions des structures, le traitement bureaucratique des dossiers d'investissement et l'allongement des délais et des procédures, sont autant de découragements auxquels viennent s'ajouter les difficultés d'accès au foncier économique, au crédit bancaire, voire même à l'information basique sur les territoires et les droits de construire. Le CNI et l'ANDI jouent le rôle de simples guichets, et ne se prémunissent ni d'une posture opérationnelle pour accompagner les investisseurs, ni stratégique pour éclairer les pouvoirs publics sur les secteurs et territoires prioritaires, encore moins pour donner une visibilité sur les

⁷⁴⁴ DG CENEAP lors d'une communication intitulée « Investissement local et approche territoriale » au Séminaire national tenu à Bejaia 20 Nov 2011) sur les zones industrielles et le développement local organisé par l'ANIREF.

tendances et les enjeux. L'excès de centralisation-hiérarchisation et l'absence d'autonomisation des interfaces juridiques pénalisent l'investissement en Algérie.

Les dispositifs institutionnels mis en place depuis les années 1990 (APSI, ANDI et GUD) ne semblent pas porter de grands fruits, E. MAKBOUL (2011) confirme le bilan négatif et propose, lors du séminaire organisé par l'ANIREF à Bejaïa (2011), une approche plutôt territoriale, misant principalement sur le développement local et territorial pour impulser la politique de développement. L'approche territoriale et sa déclinaison foncière est à même de garantir un réel aboutissement des projets d'investissement. L'Etat semble avoir pris conscience de l'enjeu territorial en inscrivant les dernières zones industrielles (42) dans une politique d'aménagement du territoire, mais il demeure néanmoins, qu'à l'échelle des territoires cette dimension demeure le maillon faible des politiques de développement. La récente réactivation du CALPIREF dans ce sens ne semble pas porter ses fruits, en l'absence de politique et de stratégies territoriales pour dynamiser l'investissement. A défaut d'acteurs politiques inscrits à la bonne échelle, notamment régionale, et reliés par des acteurs opérationnels, il est pratiquement difficile d'engager des négociations et de progresser sur le plan cognitif. Les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat ne sont pas missionnés pour bâtir des stratégies et des politiques et sont astreints à appliquer des normes et exercer des tâches purement administratives. Ils ne sont ni les chefs d'orchestres du jeu économique, ni ses leaderships.

L'Etat algérien marque à partir de 2008 un revirement dans sa politique économique en renouant avec les investissements publics, il cherche à mettre en place, des stratégies nationales dans les secteurs à forte valeur ajoutée, comme l'industrie et le tourisme. Les stratégies annoncées avec grande pompe sous le slogan du « réveil d'un géant » restent au stade des bonnes intentions. Ironie du sort ou stratégie clairvoyante, les pouvoirs publics liquident d'une main les EPE déficitaires et procèdent à la création de nouvelles. Des plans quinquennaux de relance économique sont mis en place pour lancer des grands travaux d'infrastructures et tenter d'accroître l'attractivité du territoire national, ce qui n'empêche pas de laisser planer sur le pays un climat d'affaire assez morose pour décourager les investisseurs étrangers. A. TEMMAR annonce en 2008 vouloir créer quatre grandes sociétés nationales pour prendre en charge le plan de développement annoncé par le gouvernement (Liès SAHAR, 2008). L'économiste et ancien ministre A. BENACHENHOU, ex ministre des finances, dira simplement qu'on s'est trompé en privatisant les EPE.

Le secteur de l'investissement en Algérie semble marqué par un certain nombre d'incertitudes [745] qui augurent vraisemblablement à un changement des règles de jeux au gré des conjonctures et

⁷⁴⁵ Opposant le pouvoir politique au capital économique, national et étranger

des rapports de force entre le national et l'international, le public et le privé, le politique et l'économique. Des institutions, comme l'APSI, l'ANDI, le CNI représentent ces nouvelles règles de jeu au sein desquelles le pouvoir politique prend une place importante.

Au demeurant, aucune politique d'investissement ne semble s'afficher clairement pour mobiliser ces nouvelles forces dans des créneaux précis. L'ANDI (ex-APSI 93-2001), est une agence gouvernementale dont la mission s'est ajustée depuis sa création, son déploiement à l'échelle nationale lui permet d'être présente à l'échelle régionale, en vue de rapprocher les investisseurs des pouvoirs locaux et de favoriser des relations d'affaires. En dépit de son expérience et son affiliation au réseau international des API et leurs corporations, l'agence peine à fournir une expertise de qualité aux pouvoirs publics multi-niveaux, ni à mettre en place des stratégies d'investissement et des politiques qualitatives d'investissement, son mode de fonctionnement se fonde sur le tâtonnement et l'improvisation. Les recommandations issues des nombreux rapports développés par le CNUCED, l'ONUDI, et la Banque Mondiale n'augurent pas à l'amélioration de l'efficacité de l'ANDI. La mise en place d'un CNI (2001), présidé par le premier ministre permet-il de mettre en place des stratégies et de définir les propriétés pour le développement économique du pays ? Le gouvernement souffre-t-il d'un manque de visibilité et de stratégie ou est-ce que sa stratégie à vue d'œil consiste à ajuster annuellement les règles du jeu économique, au gré des perturbations constatées.

2. Les flux d'IDE et climat d'affaires en Algérie

2.1. Importance et évolution des flux d'IDE au gré des règles et des conjonctures

Après une phase d'instabilité du volume des IDE entre 2000 et 2003, où l'Algérie n'arrive à capter que 2 milliards de dollars entre 2001 et 2003, et où la situation à l'échelle des pays méditerranéens profite surtout à Israël, l'année 2004 annonce un certain engouement constant des IDE [746] pour la zone Med jusqu'à 2008. Les flux d'investissement directs étrangers (IDE) en direction de l'Algérie enregistrent aux débuts des années 2000 une certaine évolution, soit moins d'un milliard de dollars par an. Leur concentration sur certains secteurs et leur faible création d'emplois et de transfert de technologie les rend en deçà des potentialités que recèle l'Algérie. Les observateurs diront que l'inachèvement des réformes structurelles et le climat des affaires seraient à l'origine du découragement d'un nombre important d'investisseurs étrangers. Le tableau ci-après (Tab n°13) montre bien qu'à l'échelle du Macherek, c'est surtout la Turquie et l'Egypte qui arrivent

⁷⁴⁶ La rente pétrolière, le décollage de la Turquie et la proximité de l'Europe sont autant de facteurs stimulateurs

à capter le plus de flux d'IDE en l'an 2007, tandis qu'à l'échelle du Maghreb, c'est surtout l'Algérie qui se positionne en premier plan.

Si les pays de la zone Med culminent en 2007 et arrivent à attirer 0.4% des IDE mondiaux depuis 2004, la situation commence à se relativiser à partir de 2008, la crise financière ramène leur part à 0.3% (CNUCED 2008). Les rapports paraissent contradictoires, si l'observatoire euro-méditerranéen des projets d'investissements (MIPO) note un décollage de l'Algérie en termes d'attrait des IDE à partir de 2004, une étude de la BM [747] vient souligner le contraire.

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Algérie	1196	1065	634	882	1081	1795	1663
Egypte	210	647	237	2157	5376	11578	11600
Israël	3562	1651	3901	2002	4881	14729	9998
Jordanie	180	122	443	816	1774	3219	1833
Liban	1451	1336	2977	1993	2791	2739	2845
Maroc	2808	481	2314	895	1653	2450	2577
A Palestine	19	9	18	49	47	19	21
Syrie	110	115	180	275	500	600	885
Tunisie	7242	2278	1283	1540	7281	477	7028
Turquie	3352	1133	1751	2785	10031	19989	22029
Med 10	20430	8837	13738	13394	35415	57595	60483
Lybie	-113	145	143	357	1038	2013	2541

UNCTAD – WR pour 2000-2007 et auteur

, Même s'ils ne sont pas négligeables, les flux d'investissements étrangers (IDE) vers l'Algérie restent indiscutablement en deçà du potentiel du pays et demeurent nettement insuffisants pour assurer une croissance économique plus soutenue ou permettre de contribuer à la réduction du chômage chez les jeunes. En dépit des crises successives (financière, économique et politique), les pays de la méditerranée et particulièrement l'Algérie, résistent et maintiennent un niveau d'IDE certes faible mais tout à fait stable, avoisinant les 30 milliards d'euros. A partir de 2015, la situation change et l'Algérie enregistre un reflux des investissements étrangers, comparativement aux pays de la méditerranée qui marquent un sursaut d'attractivité des IDE et un accroissement des projets d'investissement (571 projets) (ANIMA-MIPO, 2015).

Depuis la promulgation de la loi sur l'investissement (2008), qui ouvre certes des opportunités, mais restreint certains avantages, les chiffres des IDE entrant en Algérie sont en nette régression, on passe de 3 milliards en 2008 à 1 milliard en 2009. Le gouvernement entend « relancer la croissance à travers l'encouragement de la production nationale et mise sur les capacités des entreprises à être compétitives » (NATION, 2010). Si les IDE à destination de l'Algérie atteignent leur pic en 2011, ils ne tardent pas à chuter depuis, une diminution de 42% des

⁷⁴⁷ Fias-Service Conseil pour l'investissement étranger et MENA-région Afrique du Nord et Moyen-Orient, organismes de la Banque mondiale.

flux entrants d'IDE est enregistrée entre 2011 et 2012 [748]. Les flux d'IDE reprennent timidement en 2013 sans atteindre le niveau requis, depuis la situation paraît instable.

L'enjeu de la législature en termes d'encadrement des IDE étant d'éviter un transfert massif des dividendes vers l'étranger et un solde négatif des flux (entrants-sortants). Mais, comment mettre en place une politique d'attraction des IDE [749] qui préserve les intérêts nationaux sans être trop rigides pour bloquer l'investissement étranger ? La maîtrise de ce système complexe où interviennent de nombreux paramètres nécessite la mise en place d'une mission d'observation de la trajectoire des flux IDE et d'identification des tendances baissières et haussières. Cette lourde tâche, intimement liée à la fonction de régulation, sera confiée à l'ANDI à partir de 2009.

2.2. L'environnement des affaires en Algérie

L'appréciation de l'environnement des affaires permet d'aider le « *Gouvernement à formuler des politiques et programmes qui favoriseront la croissance de la productivité et de l'emploi; Pour fournir au secteur privé des faits clairs lui permettant un dialogue fructueux avec le gouvernement et d'autres interlocuteurs* ». Y. BENABDELLAH (2008), Pour encourager le développement de l'investissement privé, la Banque Mondiale use principalement des enquêtes sur le climat des investissements (ECI) et des indicateurs « *Doing Business* », ainsi que des études du FIAS pour évaluer et améliorer les climats d'investissement dans les différents pays. « *Le climat des investissements est défini en termes opérationnels comme l'environnement de politique économique, institutionnel et comportemental, présent et futur, qui affecte la rentabilité et les risques associés aux investissements* ». « *Les réformes touchant les institutions, plus simplement le climat des affaires, ont pris du retard. Le climat des affaires continue à être désigné aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur comme un frein important à la croissance économique (Banque mondiale, FMI et chercheurs libres)* ». « *La croissance exogène générée par la hausse du prix du pétrole n'est pas endogénéisée du fait d'un climat des affaires qui reste loin des standards internationaux. La perception de ce climat par les agents extérieurs et intérieurs reste mauvaise.* » Y. BENABDELLAH (2008),

A partir des années 2000, plusieurs enquêtes sont menées par les institutions nationale et internationale pour évaluer le climat des affaires en Algérie et les contraintes auxquelles font face les investisseurs nationaux et étrangers. Une première enquête a été réalisée par le CENEAP et la Banque mondiale en 2002 auprès d'un échantillon de 562 entreprises publiques et privées, nationales et étrangères, déployées sur presque l'ensemble du territoire national (Alger,

⁷⁴⁸ Même si les flux d'IDE régressent à l'échelle mondiale pendant cette même période à 18.2%

⁷⁴⁹ Balisée par des dispositifs de contrôle et de régulation.

Constantine, Annaba,...). L'enquête arrive à la conclusion que l'environnement des affaires prévalant en Algérie est défavorable à l'investissement. Quatre (4) contraintes majeures sont identifiées ; l'informel, l'accès au crédit, l'accès au foncier et le taux d'impôt.

Une autre enquête [750] réalisée par le FIAS en vue de déterminer les facteurs qui empêchent les investisseurs européens de venir investir en Algérie [751]. Les investisseurs de l'hexagone considèrent que l'Algérie possède des atouts indéniables [752], mais présente aussi des handicaps persistants; notamment, « *l'incertitude et l'instabilité politique, la clarté et l'application des lois et réglementations, la corruption et la gouvernance* ». Interrogés, ces investisseurs manifestent une méfiance à l'égard des institutions, notamment vis-à-vis du système judiciaire. C'est ainsi qu'en dépit de son marché domestique, de ses ressources et opportunités sectorielles, l'Algérie n'attire que peu d'IDE selon ANIMA (2016) [753]. Le cadre d'investissement incertain limite les investissements étrangers à un certain plafond. Si le pic des flux IDE est atteint en 2011, au-delà la tendance s'inverse durablement, pour devenir négative à partir de 2015. Cela implique-t-il que l'Algérie serait un pays fermé, n'offrant pas assez d'avantages comparatifs aux IDE ? A TEMMAR (2009) juge que 49% de part aux étrangers dans les projets de partenariat et des tarifs douaniers de 4% sont autant d'atouts compétitifs. Les patrons se plaignent des exigences des pouvoirs publics en termes d'investissements productifs.

L'Algérie post 2008, cible davantage des partenaires dont le capital savoir-faire, plus qu'économique est à même de permettre de développer l'industrie algérienne dans certains domaines maîtrisés en grande partie par les EPE. Depuis l'amélioration de la santé financière (2008), les autorités algériennes ne cachent plus leur méfiance à l'égard des investisseurs étrangers, l'expérience récente démasque une volonté inavouée d'accaparement des ressources sans contrepartie significative. Dès lors des restrictions de rattrapage sont mises en place, conférant à l'administration un droit de regard aux travers de certaines règles. Mis à part l'effet bloquant de ces règles, les pouvoirs publics arrivent-ils à maîtriser le jeu économique, ou est-ce que celui-ci s'inscrit dans une dynamique d'acteurs qui échappe souvent à leur propre contrôle.

Pour faire faire à l'incertitude qui prévaut et aux perturbations qui s'accroissent à partir de 2008, l'Algérie ne sait plus vers quel temple se tourner et préfère alors légiférer à coût de lois de finances et de LFC, au risque d'exacerber les incohérences et les contradictions dans le corpus juridique. Le pays renonce à toute stratégie économique pérenne qui risque de balancer

⁷⁵⁰ L'enquête initiée par le FIAS s'intitule : « Enquête investisseurs étrangers potentiels ».

⁷⁵¹ Un échantillon de 54 entreprises issues de la France, l'Espagne, et l'Italie, est choisi.

⁷⁵² Affinités culturelles, grand marché intérieur, coût de la main-d'œuvre, politique vis-à-vis des investissements étrangers

⁷⁵³ Rapport d'Anima intitulé « 10 ans d'investissement étrangers et partenariats d'affaires en Méditerranée 2006-2015 »

définitivement le pays vers le capitalisme, la crise des sub-primes donne l'espoir au protectionnisme et pourquoi pas au socialisme de continuer à régner mais d'une façon hybride. Cette attitude équivoque des pouvoirs publics impacte négativement le climat d'affaire et repousse les investisseurs vers des cieux juridiquement plus stables, et où la bureaucratie et l'administration sont moins prégnants sur le monde des affaires. Ceci augure à la délocalisation des investissements et la fuite des capitaux. L'Algérie peine à faire évoluer significativement son environnement d'affaire, sa volonté de contourner cet obstacle en faisant appel aux EPE se confronte à l'échec des politiques de restructuration. Dès lors les EPE pourraient-elles jouer le rôle d'épine dorsale de l'industrie nationale ?

3. Revirement et incertitude liées aux restrictions post 2008

3.1. Le dirigisme patriotique et le scepticisme des investisseurs nationaux

L'Algérie qui croit avoir été épargnée des retentissements de la crise financière mondiale (sub-primes, 2008), entend profiter de l'amélioration de sa santé financière, pour changer de cap et renouer avec le volontarisme économique. Le président de la république [754], avoue l'échec de sa politique économique et entend se rattraper sur de nombreuses concessions, accordées jadis aux IDE. Le temps est au protectionnisme et surtout au patriotisme économique, avec sa fameuse règle de 51/49. Le président n'hésite pas à dénoncer l'attitude de « passager clandestin » que développent les firmes étrangères à l'égard du marché algérien. Ces firmes profitent des largesses du pays pour capter ses richesses naturelles et transférer ses dividendes, sans vraiment en payer le moindre prix et sans accorder des concessions. Le retour au patriotisme économique signifie-t-il un retour aux pratiques volontaristes et dirigistes, ou plutôt une importance accordée aux entrepreneurs domestiques (FCE).

L'Etat engage alors une politique de relance économique basée essentiellement sur la réalisation des grandes infrastructures techniques (barrages, autoroutes,...), et tente d'opérationnaliser les stratégies sectorielles (industrie, tourisme) en budgétisant des grandes opérations. Des plans quinquennaux de relance économique sont engagés pour tenter d'accroître l'attractivité du territoire national, sachant bien que les nouvelles règles risquent de dissuader les investisseurs étrangers. Les pouvoirs publics misent dorénavant sur les investissements publics en cherchant à mettre en place des stratégies nationales dans les secteurs stratégiques, comme l'industrie et le tourisme qui connaissent un regain d'intérêt.. Ironie du sort ou stratégie clairvoyante, les pouvoirs publics liquident d'une main les EPE et procèdent à la création de

⁷⁵⁴ Ayant misé jusqu'ici sur l'attraction des IDE et la privatisation des EPE

nouvelles. L'ensemble des anciens et actuels ministres (A. BENACHENHOU ; M BENMERADI, A TEMMAR) déclarent tous être trompés en se précipitant dans la liquidation et la privatisation des EPE et recommandent la création de nouvelles ZI et nouvelles grandes sociétés publiques pour prendre en charge leur réalisation et exploitation. L'économiste et ancien ministre BENACHENHOU dira simplement qu'on s'est trompé, tandis que ministre de l'industrie, M. BENMERADI, recommande d'effacer tout et de recommencer.

Les firmes étrangères sont alors appelés à intervenir selon de nouvelles règles de jeu (51/49) [755] qui soient cette fois-ci favorables au patronat national, ce qui soulève de nombreuses interrogations sur les intentions et les objectifs d'une telle politique qu'on ne peut la prendre en tant que telle sans encourir le risque d'une lecture lapidaire. Le jeu se ferme-t-il ou devient-il favorable au lobby national ? Certains investisseurs étrangers y voient dans ce changement de règles et particulièrement dans ce coup de tourne vis une forme de blocage de l'investissement étranger, d'autres annoncent vouloir accepter de continuer de jouer le jeu, particulièrement pour ceux qui privilégient une forme d'implantation particulière (les français). A partir de 2011, le gouvernement cherche à instaurer de nouveaux modes de gestion et marque un revirement dans sa politique. Le discours officiel évolue subitement de la PME vers celui du développement local. Un développement qui reste toutefois marqué par l'Etat et ses démembrements, les communes n'exercent pas ce pouvoir sur leurs territoires, encore moins de créer des EPL pour impulser le développement local.

Que pensent les opérateurs économiques algériens quant à ces nouvelles mesures prises par le gouvernement en vue de booster l'économie algérienne ? Les entrepreneurs algériens sont catégoriques: «*Il faut éviter un excès de dirigisme et un retour aux anciennes pratiques qui étaient en vigueur du temps de l'économie dirigée*» (Hakim KATEB, 2008), martèle R HAMIANI, président du FCE. Selon le patronat la LFC2009 va enterrer l'économie algérienne. Le patriotisme qui annonce contraindre les investisseurs étrangers à s'associer minoritairement avec les investisseurs domestiques semble déplaire à ces derniers. Le patriotisme risque l'amalgame au protectionnisme, puis au dirigisme, et au volontarisme étatique, ce qui ne tarde pas à s'affirmer, avec le retour en force des investissements publics et des EPE assainies. Qui rejette la LFC 2009, est-ce les investisseurs étrangers qui voient leurs actions encadrées, ou est-ce les investisseurs nationaux qui produisent ou est-ce les lobbys de l'importation (40 milliards de dollars d'importation par an). La situation paraît paradoxale et les enjeux sont loin d'être simples et engageant simultanément les acteurs internes et externes. Les conditions objectives d'application de la règle

⁷⁵⁵ L'instruction de Ouyahia

51/49 commencent à se poser. Les investisseurs domestiques ne sont pas assez capitalisés pour s'associer aux étrangers, de même pour les EPE.

3.2. Relance économique, abstraction des territoires et absence de projet

Les pouvoirs publics durcissent les règles de jeu (49/51) et renouent avec l'investissement public pour combler le déficit constaté. Le tout semble s'articuler autour du CALPIREF, que ce soit pour le foncier industriel, le foncier touristique ou le foncier commercial, les agences nationales sont appelées à graviter autour de cette structure locale. A partir de 2011, le gouvernement cherche à instaurer de nouveaux modes de gestion et marque un revirement dans sa politique. Le discours officiel évolue alors de la PME pour aller vers le développement local. On parle alors de développement local, un développement qui reste toutefois manipulé par l'Etat et ses démembrements, les communes n'ont pas ce pouvoir sur leurs territoires, encore moins de créer des EPL. Plusieurs voient se sont élevées à l'échelle nationale pour critiquer cette politique axée sur les infrastructures techniques pour promouvoir l'investissement en Algérie. A. MEBTOUL ; A BENBITOUR ; R, GRIM ; S. GOUMEZIANE, tous sont unanimes à critiquer cette politique d'équipement en infrastructures, sans perspective de développement et sans projets structurants. Le gouvernement prend alors conscience des enjeux et marque un revirement de sa politique économique, vers davantage d'interventionnisme. Il assigne alors à l'ANIREF la mission d'aménageur foncier pour piloter un programme d'une quarantaine de ZIDI dont le modèle est calqué de la Corée du Sud, c'est une offre foncière innovante, semblable à celle du technoparc Ain Abdallah.

Les secteurs n'évoluent pas au même rythme, le tourisme n'arrive pas encore à créer des pôles d'excellence touristique PET, de même le secteur de l'urbanisme n'arrive pas à développer une culture de projet, ni à mettre en œuvre la politique de la ville. La politique d'aménagement du territoire se limite à la réalisation des infrastructures et ne parvient pas à inverser les tendances lourdes, ni à impulser un processus de rééquilibrage du territoire national, des projets structurants devraient être alors initiées pour créer un effet d'entraînement sur l'investissement privé.

Le retour au tout Etat et à l'économie dirigiste donnent la primauté aux politiques sectorielles, au détriment des territoires. La relance de l'investissement économique dans les différentes wilayat passe par la levée des principales contraintes liées à la rigidité de l'offre foncière économique, au recul de l'investissement économique dans chaque région, au retrait du secteur public, à l'absence d'une véritable politique économique et d'investissement assez dynamique. Les principaux indicateurs de la région révèlent une situation préoccupante au plan socio-économique (emploi, logement, sous-investissement). Par ailleurs, les besoins en investissement pour développer les

régions et relancer l'activité économique au sein des territoires interrogent les dimensions institutionnelle et stratégique, notamment le rôle de l'Etat, des collectivités locales et des investisseurs privés dont les actions seraient calibrées en fonction de la typologie des territoires. Selon El-Hadi MAKBOUL (CENEAP, 2011), il est question de « *Donner des éclairages sur les niveaux de développement économique des wilayas de l'Est leurs potentialités et ressources, et les mesures missions et politiques à engager pour desserrer ces contraintes au-delà d'une approche foncière restrictive mais à travers une politique économique régionale et dynamique intégrée, cohérente et durable* ».

La corrélation entre les dimensions institutionnelle, territoriale et foncière ne semble pas se satisfaire des logiques sectorielles et des démarches juridico-administratives renvoie à interroger les instruments stratégiques et opératoires dont disposent les acteurs, et sur la structuration de l'action publique. Les guichets que l'Etat met en place à tous les niveaux, à la Wilaya et au niveau de l'ANDI ne semblent pas servir à grande chose en dépit de leur posture déconcentrée et intersectorielle. Ces bureaux véhiculent la même culture bureaucratique et providentielle, et sursoient à toute dimension politique de l'investissement. Le guichet se substitue aux territoires et ne permet pas la mobilisation des énergies entrepreneuriales locales, nationales et internationales. L'absence d'un projet territorial incarné par un leadership, ne privilégie pas la négociation des intérêts divergents et la réalisation des compromis et des consensus.

3.3. La restructuration du secteur industriel et la volonté de diversification

Depuis le milieu des années 2000, le Ministre A. TEMMAR (MIPI), ne cesse de vouloir restructurer le secteur industriel. Après avoir échoué dans la mise en place de la stratégie industrielle (2007), il n'hésite pas à renouer avec la nostalgie de l'ancien système des années 1970, avec la prééminence de l'étatisme volontariste et la prégnance des grandes sociétés nationales à travers la fusion des EPE relevant d'un même secteur. Le capitalisme d'Etat veut créer des champions nationaux en mettant en synergie des EPE déficitaires et sans réelle autonomie. La filialisation envisagée comme stratégie de restructuration du secteur public économique vers la fin des années 80 conduit à la création d'EPE de petites tailles, peu capitalisées, ne pouvant pas développer la fonction recherche-développement, ni être assez compétitives pour prendre des parts de marché à la double échelle nationale et internationale. Le ministre entend opérer une spécialisation dans des filières stratégiques des EPE pour leur permettre de faire face à un marché national de plus en plus segmenté. Toutefois, au lieu de faire appel à la compétence que cristallisent les agences nationales (ANDI, ANIREF,..) pour redéfinir une nouvelle stratégie industrielle, le ministre fait recours à l'expertise étrangère (OBG, KPMG et Deloitte France) pour créer treize (13)

grandes sociétés industrielles versées dans la pétrochimie, la sidérurgie, l'agro-industrie, la pharmaceutique. A. TEMMAR, entend redéployer son secteur de compétence autour des activités industrielles manufacturières susceptibles de valoriser les ressources naturelle ; pétrolière, gazière et minière, ce qui donne à la pétrochimie et à la sidérurgie, aux engrais leur importance capitale. Ces secteurs stratégiques permettent à côté de l'industrie des matériaux de construction de répondre aux besoins du marché national. Même s'il plaide en faveur de l'émergence de sociétés publiques géantes, A. TEMMAR n'exclue pas des partenariats publics-privés pour gagner la bataille du développement économique et entend engager des politiques de mise à niveau des PME et de promotion des investissements étrangers industriels. Les techno-parcs et les zones industrielles intégrées (ZIDI) permettraient le développement des industries basées sur les technologies de l'information et de la communication (TIC). Pour soutenir la stratégie industrielle prônée par le MIPI, axée sur le redéploiement sectoriel et spatial de l'industrie, et les politiques de développement des activités industrielles, les experts d'OBG recommandent la recapitalisation des banques publiques et l'implication des IDE, afin de supporter et de diversifier les sources de financement et favoriser le transfert de technologie et l'accès compétitif au marché extérieur.

L'année 2015 vient annoncer une fois de plus l'échec de la politique économique mise en place depuis 2008. Après l'échec de la politique économique basée sur l'attraction des IDE et la privatisation des EPE pour drainer des capitaux étrangers, transférer le savoir-faire technologique et redynamiser le secteur industriel public, la nouvelle politique économique basée prioritairement sur les investissements publics en termes d'infrastructures techniques et sur un patriotisme économique et dirigiste annonce subitement son échec et l'extirpation de la règle 51/49% pour tenter de séduire les investisseurs étrangers. Le discours sur le développement local et la modernisation des EPE ne semble pas réunir les conditions nécessaires face un étatisme omniprésent. Les politiques sectorielles ayant consommé d'importantes ressources financières débouchent sur de faibles résultats. Le discours officiel invoque la question des PME et entend aller cette fois-ci vers un développement local qui soit sous le contrôle de l'Etat et ses démembrements, les communes n'ont pas droits à de réels pouvoirs sur leurs propres territoires (Rachid GRIM, (2011), et ne peuvent même prétendre comme jadis à la création des EPL.

La politique industrielle traverse depuis 1970 trois phases selon M BENMERADI (2012), la phase de construction et de développement (1966-86), la phase de récession (1987-1999) et enfin l'actuelle phase dit-il de stabilisation et de relance (2000-2018). Ses objectifs devraient passer rapidement de la satisfaction des besoins du marché national et de l'emploi massif à ceux du désengagement et de la privatisation.

3.4. Le capitalisme familial algérien

Dans le monde arabe, les entrepreneurs sont considérés comme des groupes sociaux en formation qui sont loin de constituer une classe sociale homogène, c'est un conglomérat de résidus de l'ancienne bourgeoisie épargnée par la nationalisation, à laquelle s'ajoute une bourgeoisie d'Etat constituée du personnel politique et administratif reconverti dans les affaires dans le cadre de l'infitah, enfin une nouvelle génération née de l'ouverture économique (Eric GOBE, 1996, 2007). En dépit des échecs, les réformes économiques donnent naissance à un jeune capitalisme algérien resté à ce jour à posture familiales, n'arrivant pas s'investir du statut d'acteur économique ou d'une compétence managériale, l'expérience de Khalifa aurait été catastrophique pour les investisseurs nationaux qui sont considérés depuis comme des opportunistes cherchant à cumuler des richesses sur le dos de l'Etat. Pourtant à y voir de près la situation est loin d'être simple, dans la population des investisseurs nationaux évoluent une pluralité d'investisseurs privés, des anciens et des nouveaux, des privilégiés et des laissés pour compte [756]. Ces investisseurs ne présentent pas un corps homogène et ne connaissent pas à ce titre les mêmes difficultés.

Le jeune capitalisme familial algérien est accessoirement bureaucratique, il peine à évoluer vers une posture capitaliste et managériale. La presse nationale paraît peu clément et assimile les hommes d'affaires tantôt à des faussaires et des spéculateurs, tantôt à de simples « patrons-employés » qui ménagent, supplient et arrosent leur environnement bureaucratique, pour accéder aux rentes qu'offre le pseudo-capitalisme algérien. A y voir de près, la situation est loin d'être simple, une multitude d'entrepreneurs évolue dans le champ économique algérien, des anciens et des nouveaux, des producteurs et des importateurs, des bureaucrates reconvertis et des privés, etc. Chaque catégorie d'entrepreneur dispose de financements, d'opportunités, et de parcours différents. Le Film de Athmane ARIQUET évoquant le personnage clé de « Madame DALILA », résume tout le cynisme et la complicité qui se joue entre la sphère publique et privée, où des prête-noms, des intermédiaires, des courtiers, sont embrigadés sous formes des passoirs clientélistes aux confins d'un socialisme bureaucraté, voire un capitalisme apprivoisé.

Si les petits entrepreneurs recourent généralement aux financements familiaux pour monter leur propre entreprise, les grosses fortunes autorisées, évoluant dans les secteurs de la production et la distribution bénéficient des aides et des protections multiformes (N. GRIM, 2012), ces derniers ne peuvent être considérés comme des bourgeois, mais des grosses fortunes (A. BELHIMER, 1997). Sommes-nous en Algérie en présence d'un capitalisme bureaucratique comme en Chine où l'élite dirigeante organise la prédation de l'Etat ou plutôt d'un capitalisme subventionné où l'Etat

⁷⁵⁶ Des hommes d'affaires qui s'affrontent chaque jour à la bureaucratie de l'administration et ses inerties.

régulateur tente de protéger les couches vulnérables des affres du marché, ou s'agit-il plutôt d'un système hybride où toutes les dynamiques contradictoires sont imbriquées dans une logique complexe et évolutive ? C'est dans cet environnement que le capitalisme familial algérien est appelé à interagir pour survivre.

Le fait que le capitalisme algérien soit de type familial ne pose pas réellement de problèmes, la France, la Belgique et tant de pays développés connaissent ce type d'entreprises, particulièrement dans certains secteurs. R. HAMIAINI (2008) lui reproche seulement d'être un « *capitalisme familial trop familial, trop isolé* ». Smaïl BOUGHAZI (2008) considère que sa structure est handicapante, et recommande d'aller vers la bourse, vers des fusions, de faire appel à des compétences en termes de gestion. L'évolution de ce capitalisme familial est conditionnée par un environnement très contraignant, d'abord par la prééminence d'un secteur public qui continue à doper ses EPE déficitaires par la rente pétrolière, et aussi par un environnement institutionnel peu favorable à une bourgeoisie privée en quête d'autonomie.

4. La population des investisseurs : une coexistence générationnelle

La « nouvelle bourgeoisie », longtemps vénérée par l'idéologie socialiste [757], arrive difficilement à évoluer dans un environnement de plus en plus contraignant, ses ambitions ne tardent pas à se confronter à une vive résistance domestique [758], et surtout à une compétition internationale exprimée par les firmes multinationales. Ce sont essentiellement des PME/PMI peu capitalisées et ressourcés, si les importateurs se sont inscrits dès leur création dans le commerce international et le réseau de distribution mondial, les producteurs essaient de capter les ressources offertes et de profiter du déclin du secteur public dans certaines filières, pour investir de nombreux secteurs d'activités (exploitation minière, agro-alimentaire, distribution, ...). Cette population ne relève pas de la même génération, les tailles et les postures diffèrent, les trajectoires aussi, si les uns arrivent à accéder facilement aux guichets et aux commandes publiques, les autres subissent les affres de la bureaucratie qui leur inflige le parcours de combattant. Cette situation n'est pas très différente de celles qui prévalent en Egypte, en Syrie et en Irak (E. GOBE, 1996, 2007).

Les entrepreneurs sont toutefois de deux types, ceux qui se limitent à des projets de proximité dont la visée ne dépasse pas l'échelle de la fabrique, et ceux qui étendent leur organisation pour considérer tout le procès de production et de distribution des marchandises. C'est le cas du groupe CIVETAL qui tend à investir à la grande échelle, à considérer la vocation des territoires, la logistique et le déploiement du réseau de collecte et de distribution.

⁷⁵⁷ Dominait l'appareil de l'Etat

⁷⁵⁸ Accentuée avec l'affaire « El khalifa »,

La première génération d'investisseurs représente, comme en Egypte et en Série, le personnel politique/administratif qui s'est reconverti vers la sphère privée, ainsi que ses affidés. Les anciennes entreprises ont été créées dans les années 1980 aux confins de l'économie socialiste et auraient largement profité des commandes publiques et des conditions de pénurie (K. ASSALA, 2006). La deuxième génération d'acteurs privés émerge à la faveur des réformes économiques et du code de l'investissement de 1993. Si une bonne partie se spécialise dans le commerce international, l'autre tente d'affronter le marché national en mettant en place des PME/PMI qui ne sont pas vraiment capitalistiques et ne détiennent pas assez de ressources, on y retrouve dans cette deuxième catégorie les proches du pouvoir (G. DELHAYE et L. LE PAPE, 2014).

L'acteur privé national noue des relations à l'international, développe des projets novateurs inscrits dans différents secteurs d'activités et affiche des stratégies territoriales et foncières qui méritent d'être appréhendées à bien des égards. En termes d'investissement, les projets spéculatifs et immobiliers sont les plus représentés, comparativement aux unités de production. Ces hommes d'affaires ne reçoivent pas du même soutien et accompagnement en termes de dotation de facteurs de production (finance, foncier, ..), l'organisation industrielle (pépinières d'entreprises, ...), l'encadrement et la mise à niveau des entreprises ne sont inscrits à l'ordre du jour que tardivement avec le soutien des organisations internationales. Les chances de faire de ces entreprises des champions nationaux paraissent peu probables. L'Etat s'emploie paradoxalement à encourager les milliers d'importateurs au détriment des producteurs à en considérer le régime fiscal opposé aux entreprises productives.

Aussi le secteur de l'investissement est miné par de nombreux faussaires qui génèrent la confusion entre vrai et faux investisseur. Certains « intermédiaires » s'adonnent à des trafics d'influence pour préparer administrativement des projets, acquérir un terrain industriel et vendre l'ensemble aux vrais investisseurs, d'autres visent l'acquisition du terrain ou simplement l'octroi d'avantages fiscaux et parafiscaux, ou prétendre à des crédits bancaires, etc. C'est dire que la problématique du vrai investisseur reste posée aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour les bailleurs fonciers, et les décideurs se trouvent en situation d'aléa moral : comment identifier le vrai investisseur ? Et pourtant ce sont souvent les faux investisseurs qui gagnent grâce à des trafics d'influence. Face à cette situation, le durcissement des procédures ne fait que pénaliser les vrais investisseurs en termes de droits de propriétés et de coûts de transaction.

4.1. Les investisseurs domestiques dans l'économie nationale

Les statistiques démontrent que près de 75% des PME recensées en 2005 sont créées après le premier code de l'investissement de 1993, et que plus de 35% sont créées durant les 5 dernières

années (2000-2005) (K. ASSALA, 2006). L'application de la définition de la PME retenue par l'Union Européenne et adoptée par l'Algérie, fondée sur 3 critères (les effectifs, le chiffre d'affaires et l'indépendance de l'entreprise) donne une structure du parc des entreprises où la Très Petite Entreprise (TPE) est largement prédominante. Elle représente en 2005 plus de 95% du total des entreprises. (K. ASSALA, 2006). Ces entreprises de première et de deuxième génération ne perçoivent pas l'environnement des affaires de la même façon, si les premiers craignent plus l'informel, les entreprises d'après 1990 placent les accès au foncier et au crédit en première position. L'analyse des déclarations d'investissement auprès de l'APSI entre 1993-2000 sous l'angle des tranches d'effectifs attendus prévoyant des créations d'emplois variant de 20 à 50 salariés, représentent 91%. Avec un investissement ne dépassant pas les 100 Millions de DA. C'est dire que le jeune le capitalisme familial algérien a besoin de soutien de l'Etat et de s'inscrire plus dans l'économie sociale (pépinière d'entreprises, SPL,..) que d'être confronté directement à l'économie pure et dure.

4.2. Les investisseurs domestiques évoluant au niveau du territoire Annabi

Les investisseurs locaux se sont intéressés aux débuts des années 1970 à l'industrie agroalimentaire (tomate industrielle, biscuiterie, chocolaterie..), puis au tourisme (hôtels urbains), et au commerce de gros (1980). A mesure que l'Etat ouvre des créneaux au secteur privé, les investisseurs tentent de s'en saisir. C'est surtout le secteur du bâtiment et des travaux publics, libéralisé à partir de 1986 dans le cadre de la promotion immobilière privée, qui donne l'occasion aux entrepreneurs, issus de l'arrière-pays, de renforcer le secteur privé. En dépit de la présence d'un véritable tissu industriel et sidérurgique à Annaba (El Hadjar, Asmidal, ferroviaire,..), les activités industrielles ne se sont pas propagées dans le tissu social, au contraire les quelques artisans qui existaient dans les années 1970-80 (tourneurs, fabrication mécanique,..) se sont progressivement évaporés, au profit des activités tertiaires. Le réseau d'importateurs qui s'est développé à partir des années 1990 dans le commerce de gros des articles informatiques et scolaires et autres gadgets ne semble pas progresser vers la production de ces articles ou du moins leur montage, comme c'est le cas à Sétif ou Bordj Bouariridj et El Eulma.

Cette tendance vers l'investissement immobilier s'est accentuée à partir des années 1990 avec les nouveaux textes sur la promotion immobilière de 1993 et 1996. Le secteur de l'importation et de la friperie renfloue les commerces de gros et de détail tout le long des axes routiers et à l'entrée des villes. Les anciens locaux des entreprises de distribution dissoutes sont investis par les jeunes pour vendre des produits chinois, Turques, etc. Si les ex-militaires finissent leur carrière par développer dans les années 1980 des petits projets de stations-services, de Boulangerie, cafétérias,

etc, durant les années 1990, et à la faveur des importants crédits bancaires, ils préfèrent monter des fabriques de tomate, des semoulerie (minoterie), et même des usines de papier. Ce personnel bien introduit accède facilement aux autorisations nécessaires, aux crédits bancaires, et surtout aux terrains situés en hors-sites proprement aménagés. Certains investisseurs préfèrent se cacher derrière des prête-noms, comme par exemple « madame x » pour dissimuler leur position administrative.

Avec le départ des ouvriers des grandes entreprises publiques économiques, l'on espérait que ce potentiel de savoir-faire formé à l'industrie développe des logiques entrepreneuriales et fait propager la culture industrielle dans la société. Rien de tel ne s'est produit ! Ces ouvriers, lâchés par l'industrie, se sont tournés essentiellement vers le bâtiment et les activités tertiaires formelles et informelles, laissant s'évaporer sous nos yeux un capital de savoir-faire en matière d'industrie chèrement payé. L'Etat négocie le départ et ne songe à aucune récupération des investissements consentis, il change radicalement de modèle de développement. Ainsi, à partir des années 1990, les investisseurs domestiques s'orientent principalement vers la promotion immobilière, parallèlement d'autres créneaux surgissent ; comme l'importation des produits informatiques et autres marchandises. Les quelques industriels qui existent sont versés dans la production des matériaux de construction ou le montage d'articles de quincaillerie. Les activités qui se sont libéralisées se versent dans les affaires pour soutenir le processus de tertiarisation de l'économie nationale, avocats, notaires, architectes, comptables, informaticiens sont à la secousse de cette libéralisation. Peu de fonctions libérales se sont tournées vers la production et la technologie, via des bureaux de méthodes. A l'université, les étudiants aux différentes branches suivent cette tendance et postulent pour des diplômes versés dans le tertiaire. Aujourd'hui encore, ceux qui se présentent aux guichets du CALPIREF et de l'ANDI sont ceux qui occupent déjà la scène locale dans des secteurs spéculatifs, et cherchent à étendre, régulariser, ou diversifier leurs activités vers d'autres secteurs..

5. Origine des investisseurs étrangers et affinités culturelles à l'Algérie

Les investisseurs étrangers en Algérie, sont issus d'horizons géographique et culturel différents, leurs typologies, priorités et motivations diffèrent à l'égard de l'Algérie et ses potentialités. Les pouvoirs publics ne redoutent pas la force capitalistique et politique de ces firmes étrangères, mais craignent de voir cette bourgeoisie multinationale transformer l'Algérie en un grand marché de bazar, à travers la mise en avant de projets spéculatifs ciblant des secteurs à faible valeur ajoutée et à forte consommation de dividendes. La population d'investisseurs étrangers reste toutefois méconnue par le monde académique et institutionnel, les travaux qui lui sont consacrés

restent limités [759] et fragmentaires. Pourtant, leur intelligibilité paraît d'une importante capitale pour la mise en place d'une gestion publique performante et adaptée. La connaissance de ces nouveaux investisseurs qui s'intéressent à l'Algérie et particulièrement à Annaba, renvoie à s'interroger sur leur origine géographique, leur taille et surtout leurs projets d'investissement ainsi que leurs secteurs de prédilection. Ces acteurs externes sont-ils des nationaux ou des multinationales, des grandes entreprises ou des PME, de statut public ou privé ? S'agit-il de firmes transnationales délocalisées susceptibles de produire des richesses et de faciliter le transfert de technologies ou plutôt de simples filiales commerciales rattachées ailleurs et cherchant à étendre leur réseau de distribution vers le marché algérien ? La forme d'implantation de ces firmes étrangères dit beaucoup de leurs intentions, de leurs stratégies et permet aux pouvoirs publics d'ajuster leur comportement ?

5.1. L'entrée timide des investisseurs étrangers dans une chasse gardée

Sur fond de crise sociopolitique et en dépit de l'appel des pouvoirs publics, peu d'investisseurs étrangers se sont intéressés à l'Algérie, ce sont surtout les français, les chinois et les investisseurs issus du monde arabe qui manifestent un certain intérêt. L'impression qui se dégage dans l'imaginaire collectif des investisseurs étrangers (Allemands, américains et anglais) est que le marché algérien est dominé par les français pour des considérations historiques. L'autre catégorie d'investisseurs qui fait son entrée ces derniers temps est représentée par les chinois et tardivement les turques, ces forces émergentes tentent de s'accaparer les parts de marché délaissées par les firmes occidentales. Avec l'arrivée de Bouteflika au pouvoir certains investisseurs issus des pays du Golfe commencent à affluer vers l'Algérie, surtout à partir de 2011. Au total, il s'agit d'un ensemble de paramètres structurels (histoire, culture, idéologie) et conjoncturels (crise financière, événements politiques,...) qui déterminent le mouvement des investisseurs et leurs capitaux, sur fond d'une géographie qui n'est pas toujours neutre.

Avec l'amélioration du climat sécuritaire, des investisseurs étrangers aux stratégies plurielles et nuancées entrent en lice, concurrençant ainsi le lobby national et les réseaux clientélistes sur leur propre territoire, ce qui ne va sans susciter des réactions au sein des multiples sphères. Ces investisseurs étrangers font face à un Etat rentier dont les conditions politiques et économiques ne lui permettaient pas jusqu'ici d'imposer quelconques règles restrictives. C'est à partir des années 2000 que les acteurs externes, issus de différentes aires géographiques et culturelles (Arabe, Europe, Asie,...), commencent à s'intéresser au marché algérien, pour fructifier leurs capitaux ; c'est d'abord les hommes d'affaires arabes issus des pays du golfe qui se sont exprimées avec beaucoup de

⁷⁵⁹ L'unique ouvrage qui traite de ce sujet est celui de A Benachenhou, « les nouveaux investisseurs »

prétention, les événements du 11 septembre 2001 les auraient contraints de quitter l'occident et de se rabattre sur le Maghreb. C'est donc par contrainte qu'ils atterrissent en Algérie, et ventent avec arrogance auprès de leurs hôtes le mérite d'y être et d'y ramener du pain. Puis, ce sont les firmes européennes, tant attendues, notamment françaises, dont les liens d'affaires et de coopération avec l'Algérie sont forts et lointains [760], même si leur présence demeure plutôt timide, se limitant essentiellement au partenariat agro-alimentaire, particulièrement sur les territoires kabyles (firme Danone, Nestlé,., etc). Les chinois se sont intéressés à la construction des tours d'habitation et à honorer les commandes publiques issues du programme AADL. Il faut dire que, les relations avec les investisseurs étrangers ne sont pas souvent neutres et n'obéissent pas à des critères strictement économiques, mais s'appuient aussi sur des affinités culturelles et des tractations politiques qui se déclinent sur différents plans. C'est ce qui ramène les interfaces juridiques à privilégier les uns des autres [761].

La nature des investissements, leur échéance, les secteurs convoités par ces investisseurs étrangers et les formes d'implantation en Algérie (partenariat, franchise, ..) sont autant d'indicateurs pertinents pour comprendre les logiques dont ils sont mus, et aussi d'évaluer la perception de l'environnement d'affaire. Les investisseurs étrangers invités à investir en Algérie se limitent à ce jour à développer des projets relevant essentiellement du secteur tertiaire (commerce, tourisme, ..) sans songer à élargir leur champ d'activités aux secteurs productifs et inscrits au long terme. Leur souhait, étant de s'implanter sur des sites valorisés et dotés de toutes les commodités. Certains revendiquent des technopoles, des sites aménagés, ou voudraient se greffer aux tissus industriels existants (Cas d'El Hadjar). La géographie économique en Algérie n'a pas beaucoup évolué en termes d'arrangements territoriaux et les autorités ne peuvent satisfaire ces demandes stratégiques.

5.2. Les catégories d'investisseurs étrangers intéressées par l'Algérie

Dans ce nouvel environnement politico-économique libéralisé, s'observent de nouveaux investisseurs sur le marché algérien, avec un savoir-faire avéré et de nouveaux produits sur un marché jusque-ici monopolisé par l'Etat et ses EPE [762]. Si certains sont des managers de firmes transnationales, d'autres sont de simples hommes d'affaires, ne disposant d'aucune technologie particulière, si ce n'est d'un capital économique . En dépit du climat d'incertitude qui plane sur

⁷⁶⁰ L'auteur du livre « Paris une capitale arabe » va aller plus loin, pour évoquer des questions de corruption et de tractations.

⁷⁶¹ ainsi, à titre d'exemple le directeur de l'ANDI a été taxé de francophonie et de privilégier les investisseurs français, de même que le Président a été taxé de nouer des relations privilégiées avec les hommes d'affaires arabes

⁷⁶² Les cadres des EPE, notamment ceux de l'industrie sont acquis aux thèses marxistes et manifestent souvent une résistance au changement, c'est-à-dire aux réformes. Y aurait-il un lien entre l'offensive de l'Etat contre les cadres dirigeants dans les années 1990, et le phénomène de résistance mené dans le cadre de l'organisation syndicale des cadres dirigeants. .

l'Algérie, certains investisseurs étrangers arabes (émiratis, saoudiens, égyptiens), indiens, et asiatiques [763] n'hésitent pas à investir dans certains secteurs stratégiques, la téléphonie, les banques, l'immobilier, le médicament, etc. A. BENACHENHOU (2006) décrit bien dans son ouvrage ces nouveaux investisseurs en saisissant leur origine géographique et leur secteur de préférence. Les hommes d'affaires issus du monde arabe, ne sont pas des firmes capitalistiques, ce sont des individualités volatiles disposent d'importants capitaux financiers, ouverts à toutes les opportunités. Ces investisseurs auraient été invités par le président de la république à investir en Algérie (Rosa MANSOURI, 2008) [764] et dans différents secteurs, mais semblent rencontrer certaines résistances institutionnelles.

L'Algérie qui entend capter les capitaux étrangers pour relancer son développement économique et impulser ses politiques sectorielles trouve dans les capitaux arabes, l'aubaine financière nécessaire pour se soustraire des investisseurs occidentaux qui refusent de franchir le pas en dépit des nombreuses facilités qui leurs sont accordées. De leur côté, les investisseurs arabes disposent d'un capital estimé à 500 milliards de dollars et sont à la quête de placements qui soient surs et juteux. Mais investir en Algérie requiert patience et persistance pour faire face à la bureaucratie et l'attitude hautaine et arrogante de certains fonctionnaires. Un pays aussi vaste que l'Algérie et une législature aussi permissive de l'investissement n'arrivent pas à faire procurer rapidement du foncier économique et des autorisations nécessaires pour la mise en chantier des grands projets. Si certains investisseurs arabes renoncent rapidement d'autres, comme l'égyptien ORASCOM résiste et ouvre la brèche dans la forteresse bureaucratique.

5.3. Stratégies des investisseurs étrangers et typologie des projets

Sur le terrain, il s'est avéré que les IDE et les partenariats n'ont toujours pas atteint les niveaux escomptés. « *Même si en matière d'opportunités d'investissement, le marché algérien reste très attractif, l'instabilité du cadre juridique et réglementaire n'incite ni les étrangers ni les nationaux à prendre le risque d'investir.* » « *Sur un plan technique, la crise de l'investissement est révélatrice de nombreux dysfonctionnements qui se situent principalement au niveau administratif.* » (CNES, 2004).

Parmi ces investisseurs étrangers, la presse fait état de la présence ces derniers temps à Annaba d'investisseurs français (Carrefour,..), des hommes d'affaires arabes du Koweït (SIDAR), des chinois. Chacun de ces acteurs étrangers aurait concocté selon sa culture propre un certain projet ponctuel pour la ville de Annaba, soit un centre commercial à la française, un centre d'affaire

⁷⁶³ Les Chinois ont tendance à conquérir les pays d'Afrique.

⁷⁶⁴ Enquête réalisée par Rosa Mansouri, Le Soir d'Algérie, 19 mars 2008, investissements arabes en Algérie, entre mirage et réalité.

multifonctionnel et un complexe touristique à la façon de Dubaï. Ces représentations multiples exportées ou importées selon les cas interpellent aujourd'hui les pouvoirs publics à plusieurs égards. Faudrait céder à ces logiques et suggérer une offre foncière correspondant à la demande exprimée, ou plutôt anticiper sur la demande et opposer à ces projets privés ses propres représentations du territoire et de son devenir ? Que proposent les institutionnels à cette gamme d'investisseurs étrangers pour s'y inscrire, une liste volatile des terrains éparses, des projets territoriaux ou des stratégies sectorielles d'investissement ?

Conclusion

Depuis l'« *infitah* » (1986), le corpus juridique régissant l'investissement semble hésitant, greffant au processus de libéralisation une volonté multiforme de contrôle et de normalisation du champ économique. La législature s'emploie plus, à restreindre l'accès aux ressources publiques, qu'à produire les conditions objectives d'un environnement propice aux affaires [765], encore moins à mettre en place des politiques de développement élargis aux investisseurs privés. L'ouverture suscite une résistance interne et une mutation partielle du personnel politique vers le monde des affaires, ce qui fait émerger une bourgeoisie bureaucratique qui brouille les frontières entre les sphères publique et privée et dés-objective l'Etat à bien des égards. Les réformes récursives préservent les mêmes logiques rentières d'exploitation des ressources (minerais, plages, carrières, foncier, ...). A la logique de distribution dilapidatrice des richesses de l'ère socialiste, succède une logique d'accès conditionnel et donc restrictif aux ressources naturelles et urbaines, sans que soient créés les conditions objectives, de mobilisation des forces économiques vives autour de projets pertinents et au sein d'arrangements territoriaux novateurs (SPL, économie sociale).

La politique dyadique de promotion de l'investissement (foncière et institutionnelle) (M-E. MAKBOUL 2011), éprouve des difficultés opératoires à se décliner en des processus territoriaux et économiques, si l'approche institutionnelle limite le champ d'action des structures (APSI/ANDI, CNI) à l'octroi des autorisations et des avantages multiples, l'approche foncière résume la tâche des dispositifs CALPI, ANIREF, et GUL à une rationalisation de l'allocation des stocks fonciers publics, sans entrevoir de véritables stratégies intégrées de valorisation et de développement des territoires [766]. L'instabilité juridique et l'incertitude politico-institutionnelle augurent à une démultiplier des structures et des procédures, générant un climat d'affaire délétère, qui dissuade les investisseurs étrangers et reconforte l'administration dans ses arcanes bureaucratiques.

⁷⁶⁵ Les outils et mécanismes de développement économique et territorial tardent à se mettre en place

⁷⁶⁶ Permettant l'inscription des projets investissements privés à différentes échelles

Le processus de codification de l'investissement révèle la persistance des dispositifs juridico-administratif au sein des différents codes, et traduit vraisemblablement une crise de changement [767]. Les arrangements institutionnels se démultiplient sans favoriser une quelconque autonomie, ou rapport partenarial, encore moins l'innovation et l'économie sociale (SPL) [768] Faute d'accompagnement, le secteur des PME/PMI peine à frôler son chemin face à une concurrence mondiale qui vient à bout du capital culturel. Le réseau d'experts MENA dans son rapport sur l'investissement en méditerranée critique l'ouverture commerciale telle que conduite par certains pays comme l'Algérie et souligne que *« des gouvernements avides d'IDE se sont lancés dans des réformes et la réalisation d'infrastructures parfois trop coûteuses, mais faute d'un minimum de stabilité au niveau politique, ils ont peu de chances d'attirer des investisseurs en dehors des secteurs des mines et du pétrole »*. A BENECHENHOU (2006), ancien ministre de l'économie, note que *« l'investisseur privé, étranger ou national, investit et est disposé à investir plus encore pour peu que les obstacles anciens soient levés et que des barrières nouvelles ne soient pas dressées, notamment par des procédures contraignantes et désuètes »*.

L'échec des politiques de promotion de l'investissement en termes de développement économique et de transfert de technologie, incombe-t-il à une politique économique basée exclusivement sur l'attraction des IDE et la privatisation des EPE, ou plutôt à une gestion publique archaïque privilégiant les dispositifs bureaucratiques (APSI, ANDI) aux dispositifs politiques. Les structures juridiques octroient des ressources foncières et des avantages fiscaux aux investisseurs, sans en assurer le suivi, ni procéder à une évaluation ou un quelconque tableau de bord. Ceci donne la libre latitude aux faux investisseurs de détourner les ressources publiques à des fins de rentes spéculatives. Ce n'est qu'à partir de 2009 qu'une banque de données sera mise en place au niveau de l'ANDI et qu'un suivi permanent est institutionnalisé afin de permettre une visibilité sur les pratiques déviantes et les enjeux [769].

Les dispositifs ANDI et CNI [770], improvisent les règles et privilégient le « hasard moral » comme mode de prise de décision, fournissent aux investisseurs des informations lacunaires et purement statistiques, renchérissent les coûts de transaction et allongent les délais de traitement des dossiers d'investissement, sans assurer, jusqu'à une date récente (2009), les missions de suivi des projets d'investissement [771], d'observatoire et de régulation. Ces interfaces sont réduites à des

⁷⁶⁷ Notamment la volonté du pouvoir politique à perpétuer ses avantages comparatifs dans un contexte libéral et à résister à un changement qui risque de l'emporter.

⁷⁶⁸ Susceptibles de promouvoir de nouveaux systèmes de production et/ou de sauver le tissu économique existant.

⁷⁶⁹ Notamment, les comportements déviant de certains investisseurs ayant bénéficié des terrains et des avantages.

⁷⁷⁰ Se réduit à ces dispositifs bureaucratiques (APSI, ANDI)

⁷⁷¹ Ils ne disposent pas d'une information centralisée sur la dynamique de chantier, et n'assure pas son traitement et son exploitation si elle existe pour repérer les dysfonctionnements et réajuster la politique d'investissement. Aucun suivi,

guichets muets, délivrant des facilités sans demander des comptes, laissant les reines de commandes à l'improvisation et l'arbitraire. L'ajustement « restrictif » opéré par le Président de la République en 2008 n'est pas l'aboutissement d'un diagnostic établi par l'ANDI, le CNI ou le CNES, mais constitue une improvisation politique qui entend surmonter les tares des réformes permissives.

Les investisseurs domestiques [772] constitués de PME/PMI, peu capitalisées et ressourceuses, intéressent peu les pouvoirs publics, avides d'IDE dont le potentiel technologique et productif est à même de relancer le développement économique et sectoriel du pays. Les firmes internationales bénéficient d'une discrimination positive qui leur permet de discuter à haut niveau les avantages et les conditions de transfert des dividendes et de localisation, tandis que les investisseurs domestiques ne disposent d'assez de pouvoirs individuel ou corporatif pour prétendre à des rapports tacites et non distanciés (guichet). Cette situation d'acteur faible ne leur permet d'entrevoir de changement, ni d'influer les règles de jeu qui s'annoncent souvent en leur défaveur sous différents prétextes. Ceci explique-t-il l'absence jusqu'à une date récente de dispositif d'aide ou d'encadrement des PME, en termes de financement et de formations (management) [773]. En Algérie, les entrepreneurs se caractérisent par leur hétérogénéité, ancienneté/nouveauté, authenticité/facticité, champ d'activité productif/commercial, chaque catégorie fait face à des types d'obstacles et d'opportunités différentes, ce qui suscite des divergences d'intérêts, de logiques, et de positions. Les acteurs privés développent des positions nuancées à l'égard du secteur public et de l'investissement étranger, et ne tardent pas à opposer patriotisme, au libéralisme, centralisme au localisme, etc. L'atomisation conflictuelle des organisations patronales pénalise l'action patronale et compromet l'évolution de son statut vers une fonction de lobbying.

Les quelques investisseurs étrangers qui se sont intéressés à l'Algérie sont surtout des arabes et des chinois, les occidentaux, continuent à bouder l'Algérie en dépit des nombreux accords, pour des raisons qui restent peu convaincantes. Les quelques hôtes étrangères ne sont que des succursales de firmes mères qui cherchent à écouler leur marchandise vers l'Algérie ou encre des hommes d'affaires arabes repoussés sur la scène internationale et préférant les secteurs spéculatifs. Ce qui suscite leur attrait pour le marché Algérien, ce n'est pas tant une législation permissive, mais plutôt une batterie de mesures, liée à l'aisance financière [774], notamment les projets de « rente » [775] (A. BELHIMER, 2015).

aucune évaluation et aucun tableau de bord ne sont mis en place, pour évaluer et rééquilibrer l'action publique économique

⁷⁷² Puisqu'ils s'inscrivent beaucoup plus dans une logique d'entrepreneuriat que d'investissement.

⁷⁷³ Ceci ne permet pas de déboucher sur la création de pépinières ou autres organisations productives.

⁷⁷⁴ Soient le programme d'investissement quinquennal (dizaine de milliards de dollars), l'amélioration de l'allocation des ressources, etc.

⁷⁷⁵ L'énergie, les Banques et les services (distribution).

Chapitre Huitième

Les projets d'investissement et leurs dimensions sectorielle, territoriale et foncière

Introduction :

Les investisseurs étrangers proposent pour les territoires algériens des projets dont la posture ne tient pas compte seulement de leurs ressources et potentialités, mais semble intégrer aussi le risque pays, surtout pour les capitaux investis. Cette logique préventive détermine les attributs des projets qu'ils proposent [776], leur forme d'implantation et surtout leur localisation géographique. L'analyse des formes et dynamiques des projets d'investissement [777] permet de révéler les orientations des investissements, leur déploiement géographique et les potentialités ciblées [778].

Dans ce chapitre huitième, il est question d'analyser les projets d'investissement développés par les investisseurs, domestiques et étrangers, et présentés auprès des différents guichets (CALPI, CALPIREF, ANIREF.) [779], et ce à la double échelle, nationale et territoriale (wilaya de Annaba). L'objectif est de décliner au prisme des projets d'investissement, la demande exprimée, aux plans sectoriel, territorial et foncier. L'objectif étant aussi d'évaluer le décalage entre la demande exprimée et l'offre foncière proposée.

L'analyse cible deux échelles complémentaires : le niveau national qui permet d'appréhender les dimensions, sectorielle et géographique des projets annoncés ainsi que leurs formes d'implantation, le niveau territorial (wilaya de Annaba) qui permet de saisir la dimension urbanistique et opératoire des projets d'investissement [780], notamment l'inscription des projets par rapport à leur environnement urbain et économique.

Une grille de lecture multidimensionnelle listant les aspects sectoriel, territorial et foncier, permet de décliner les logiques d'action des investisseurs ainsi que leurs stratégies et représentations.

⁷⁷⁶ La nature, la forme d'implantation, les secteurs ciblés et l'échéance

⁷⁷⁷ au prisme des multiples dimensions ; sectorielle, territoriale, foncière, temporelle et financière

⁷⁷⁸ L'ANIREF trouve dans l'analyse des projets d'investissement après 2010, l'opportunité de constituer une banque de données dont la qualité serait stratégique aussi bien pour le montage des projets d'investissement, que pour l'amélioration de la performance du CALPIREF

⁷⁷⁹ Pour accéder aux avantages et au foncier économique public en vue d'accéder aux avantages et au foncier économique public

⁷⁸⁰ En saisissant particulièrement les dimensions stratégique, sectorielle, géographique et foncière

1. Les différentes dimensions de la demande foncière économique

Avec l'internationalisation de l'économie, la demande économique devient de plus en plus ciblée et stratégique, les incertitudes liées au marché et son territoire poussent les investisseurs à être plus cognitifs, de choisir les secteurs porteurs et juteux, d'adopter des formes d'implantation appropriées correspondants aux données du terrain d'accueil. Dans le nouveau ordre mondial, les pays sont classés et répertoriés selon un schéma capitalistique bien filtré, si certains pays sont jugés favorables à la fructification des capitaux, d'autres le sont moins ou risqués. Le paradoxe est que ce sont les pays à risques qui offrent des marchés les juteux et des facilités inespérées aux firmes transnationales. C'est sur la base de ces considérations, idéologique, géopolitique, sociopolitique et économique que se construisent les représentations, se développent les stratégies et s'entrevoyent les projets d'investissement et leurs formes d'implantation. Dans leur système général d'appréciation, le climat d'affaires et la dotation en infrastructures techniques, ne sont que des éléments parmi tant d'autres qui influencent la localisation des IDE. En Algérie, les pouvoirs publics tentent, ces derniers temps, d'améliorer la qualité des infrastructures techniques pour accroître l'équipement et l'attractivité du territoire national auprès de l'investissement international, mais sans agir profondément sur le système juridico-institutionnel dont l'instabilité continue à décourager les porteurs de projets, de capitaux et de savoir-faire.

1.1. La dimension internationale des projets d'investissement

La mondialisation néolibérale franchit les barrières douanières et rend perméable les frontières géographiques. L'Etat national, longtemps en pole-position, paraît en mauvaise posture face à l'hégémonie capitalistique, si certains Etats des pays du sud s'accommodent à une complicité opportuniste, d'autres résistent à cette déchéance et prônent le patriotisme et le protectionnisme.

L'offensive néolibérale libère la circulation des firmes et des flux financiers, accélérant par là-même les processus de localisation-délocalisation des investissements, de valorisation-dévalorisation des territoires et d'ascension-ségrégation sociale. La dynamique volatile de l'investissement international exacerbe la surenchère entre pays et territoires pour l'attraction et la captation des IDE. Cette compétition effrénée, ouverte sur tous les choix, bouleverse la géographie économique classique et ses idéaux territoriaux. A l'idéologie égalitaire de déploiement équilibré des activités et des populations succède une idéologie libérale axée sur la recherche de polarisation, de proximité, de synergie et de mutualisation des moyens de production des entreprises. Peu importe si ces logiques génèrent de la ségrégation, de la fragmentation ou de la marginalisation.

Les logiques postfordistes bouleversent les enseignements de la géographie et de l'urbanisme et font l'éloge des processus de métropolisation, de poly-centralisation périphérique, et des

territoires à grande échelle. De nouveaux arrangements territoriaux, coiffés à l'image de silicone Valley, s'érigent en opérations phares et suscitent l'intérêt des aménageurs et économistes pour mieux structurer, mutualiser et dynamiser l'organisation productive et surtout faciliter les rapports de l'entreprise au monde de la recherche et au territoire d'ancrage, ainsi qu'aux réseaux de connexion. Ceci renvoie à la mise en place de nouveaux mécanismes et outils de régulation de l'environnement, l'enjeu pour les pouvoirs territoriaux est de créer des avantages comparatifs et de stabiliser la localisation des entreprises porteuses de richesses et offreuseuses d'emploi.

Les observatoires des IDE élaborent et actualisent régulièrement, à l'intention des Etats et des firmes, des cartes d'investissement dont le propre est de photographier la concentration et la volatilité des investissements étrangers, mettant en exergue les aléas conjoncturels et les crises redondantes qui bouleversent régulièrement leur localisation, laissent planer un climat d'incertitude.

L'ordre international, dont les tenants et aboutissants ne sont pas toujours économiques, paraît lui-même instable et incertain, voire « cannibale » selon J. ZEIGLER (2011). Ceci justifie-t-il la posture protectionniste et patriotique de l'économie de certains Etats qui tentent de résister au franchissement de leurs barrières. De nouvelles forces économiques resurgissent, d'autres s'éclipsent, donnant lieu à un monde multipolaire où les relations internationales sont difficiles à comprendre. La mondialisation de l'économie et des échanges chamboule les rapports de force entre le nord et le sud, le public et le privé, le national et l'international, le secteur et le territoire. Les institutions internationales (FMI, BM) viennent en renfort pour faciliter l'implantation de ses Firmes vedettes. Ces institutions prescrivent des recettes de développement et recommandent auprès de leurs obligés la création de nouveaux espaces d'ouverture et d'échanges (franchises, zone franche) afin de faciliter le libre échange des marchandises, des flux financier et de l'information. Ces échanges inégaux entre le Nord et le Sud ne profitent malheureusement qu'au capitalisme triomphant (S. AMIN, 1971, 1988). Les impacts négatifs de cette offensive néolibérale sont déjà perceptibles, de nombreux experts dénoncent l'accaparement des ressources naturelles en Afrique et la paupérisation de la paysannerie, outre l'immigration massive des compétences et des forces de travail vers l'eldorado Européen, des transferts massifs, licite et illicite des dividendes s'opèrent régulièrement vers les différents centres financiers, sans apport de technologie, ni de savoir-faire.

La mondialisation génère de nouveaux projets d'investissement, si certains sont à posture productive et à forte valeur ajoutée pour l'économie des pays hôtes, d'autres sont de purs produits financiers, serviciels et spéculatifs (Banques, promotion immobilières, Téléphonie,...), répondant à des besoins et attentes catégoriaux (modes de vie et de communication). Dès lors les villes des pays en développement, notamment au moyen orient, au Maghreb et en Afrique voient émerger au lieu et

place des manufactures, des banques, des centres d'affaires et des espaces de loisirs pour favoriser la consommation sélective des produits d'importation.

Le démantèlement des barrières douanières, le recul du secteur public et la privatisation des EPE augurent à la conquête du commerce international et ses réseaux de distribution, par des compradores et des termites domestiques dont l'alliance à l'oligarchie internationale n'est pas à écarter, laissant surgir le long des axes routiers, soit à l'entrée des villes [781], des showrooms et des centres commerciaux et de loisirs. Les quelques projets initiés par les investisseurs étrangers mettent en avant une logique d'insularité sectorielle (espaces urbains résidentiels, touristiques, industriels,..), [782] et génèrent des îlots de modernité totalement déconnectés de leur territoire d'accueil, n'enclenchant aucun processus de développement et d'intégration.

Pour l'Etat national, placé en situation d'acteur faible, les projets spéculatifs permettent de gonfler artificiellement le PIB et de donner l'illusion d'un développement économique, tout à fait factice. Mais la situation devient compromettante lorsque la rente pétrolière qui budgétise les commandes publiques fait défaut ! Les pays qui hébergent les IDE ne disposent pas de structures et d'organisations spatio-productives ou de réseaux de PME ou d'EPE pour mieux capitaliser les financements et savoir-faire extérieurs, pourtant de nombreux pays sont aujourd'hui émetteurs de modèles référentiels. A l'échelle du village planétaire, les territoires innovants externalisent des expériences, des images et des arrangements productifs en direction des territoires en quête d'accrochage à l'économie mondiale. Si les USA exportent les parcs thématiques et ventent les success-story du technopole *Silicon valley*, du parc d'attraction *Desney*, et des « *gated communities* » de *Town Celebration Florida*), les français font la promotion de leurs enseignes de distribution (Carrefour, Auchan,..), les Coréens mettent en place des ZIDI implantées le long des corridors et les chinois proposent des logements denses sous forme d'IGH, etc. Ainsi les modèles, les subterfuges de développement, les aménagements sectoriels, territoriaux et économiques et les images de modernité se démultiplient et embrouillent les pays du sud qui n'arrivent pas à se fixer, face à ce cocktail de gadgets.

J. ZIEGLER (2011) estime à cinq cent (500) le nombre de firmes transnationales qui activent à l'échelle mondiale, tous secteurs confondus et qui cumulent une richesse annuelle estimée à 52% du PIB mondial, et qui sont à l'origine d'un « ordre mondial cannibale » qui ne consacre pas seulement la domination Nord-Sud, mais qui généralise le sous-développement à l'Europe (B. CONTE, 2009). L'oligarchie planétaire est détentrice d'un pouvoir multiforme (politique, militaire, financier,..), et

⁷⁸¹ Des thématiques en vogue voient le jour, comme les entrées de villes qui profitent des grandes marques pour meubler les entrées

⁷⁸² Les espaces résidentiels, touristiques, industriels prennent des formes d'enclosures inaccessibles qui s'écartent de la logique de massification et d'urbanité.

surdétermine les Etats nationaux et leurs institutions et est à l'origine de la misère mondiale. Le capital financier planétaire n'est pas souvent philanthropique, il se localise et se délocalise au gré des opportunités et des risques et n'hésite pas à manœuvrer par des conflits ou des consensus (Washington) pour contraindre et capter des ressources naturelles ou des gains substantiels au détriment des pays pauvres. Ces firmes profitent de la mondialisation non pas pour créer des emplois et diffuser la croissance aux pays sous-développés, mais souvent pour écouler des marchandises et vendre des calomnies et des illusions. Mêmes étant conscients des enjeux, les pays hôtes ne sont pas souvent en mesure d'imposer des restrictions à la voracité des firmes, leurs situation de client obligé, fait d'eaux des avides d'IDE. Le village planétaire ne procure ni solidarité, ni coopération, ni entre-aide, c'est une arène de confrontation, où se déroule un jeu économique asymétrique, prenant tantôt un visage politique, tantôt militaire, et où chaque acteur, interne et externe, paraît rationnel et stratégique dans sa démarche, qu'il soit défensif ou offensif.

1.2. La posture rationnelle et stratégique de la demande économique

Avec la mondialisation et l'émergence des logiques de réseaux, la demande exprimée par les investisseurs privés s'internationalise et internalise des capacités cognitives, et devient de plus en plus stratégique. Les investisseurs développent alors des stratégies de plus en plus élaborées, à commencer par le choix des formes d'implantation correspondant le mieux aux incertitudes du marché hôte, le choix des secteurs porteurs et à moindre risque (logement, tertiaire,..), l'identification des territoires les plus valorisés (accessible,..), le choix des modes de financement les moins risqués (crédits,..), les échéances les plus courts, etc.

L'intelligibilité de ces signaux avertisseurs permet aux politiques de comprendre le comportement des investisseurs et leurs réelles intentions, et partant d'entrevoir des politiques publiques plus adaptées pour réguler leurs dynamiques et effets induits. En Algérie, cette appréhension des enjeux ne suscite pas l'intérêt des structures. D'aucun s'interrogerait, si les investisseurs étrangers, notamment français et arabes, perçoivent l'Algérie comme une terre d'investissement ou plutôt un marché de consommation. Les comportements des investisseurs français, arabes et autres nationalités obéissent-ils à des affinités culturelles ou plutôt à des logiques de préservation, d'accumulation et de fructification des capitaux économique/financier. Si certains investisseurs acceptent de jouer le jeu de la bureaucratie, ce n'est pas souvent par goût pour l'aventure, mais plutôt par contrainte [783], ou par arrangement quelconque. Cela ne les empêchent pas de suivre une stratégie d'investissement, de choisir le secteur d'activité le plus approprié et de prospector les territoires les plus valorisants et attractifs.

⁷⁸³ Les évènements du 11 septembre ont pourchassé les investisseurs arabes du monde occidental

Ainsi, la demande exprimée par les investisseurs privés reste fondamentalement stratégique, même si elle s'avère opportuniste et rationnellement limitée. Il est certain que pour formuler un dossier d'investissement ou développer une action entrepreneuriale, l'investisseur cherche à communiquer et acquérir de l'information dont la nature et la qualité, complète, parfaite, ou lacunaire, détermine la pertinence de ses choix. Il doit alors mettre en place des stratégies pour que le jeu économique qu'il engage avec l'administration soit en sa faveur, les entrepreneurs revendiquent davantage de facilitation d'accès aux financements, au foncier, aux bureaux, etc, autrement ils se rétractent ou se délocalisent. De l'autre côté, les pouvoirs publics adoptent-ils une offre stratégique et ciblée, prospectent-ils le marché et cherchent-t-ils dans la population des investisseurs ceux qui soient vrais et potentiels ? Si oui, selon quelles démarches [784] et quelle grille de sélection ? Ont-ils vraiment le choix d'un tel loisir que de subir une demande qui peine à s'exprimer.

En termes de risques, la demande exprimée par les investisseurs ne peut être que réfléchie, même si les investisseurs national et étranger ne pensent pas de la même manière et ne partent pas des mêmes données et ne visent pas les mêmes intérêts. Les domestiques réfléchissent par rapport au territoire de leur ancrage, alors que les étrangers préfèrent s'accrocher souvent à des considérations sectorielles et a-spatiales. Pour surmonter sa fragilité, la demande passe de la stratégie individuelle à la stratégie collective et constitue une force fédérative (club), jusqu'à s'organiser en classe, voire en réseau. L'enjeu est de prendre la forme d'une représentation significative, notamment face à la bureaucratie qui se substitue au marché, de tenter de créer un rapport symétrique avec l'administration. Cette demande ne s'inscrit pas uniquement dans le territoire, elle se situe en amont et en aval du processus de production ou de distribution. Elle dispose d'une meilleure connaissance de son produit, d'une meilleure visibilité, sa seule incertitude est le marché ou encore le guichet, particulièrement lorsque l'information est imparfaite. Ses prises de risques sont limitées par rapport à l'offre publique (foncière, avantages,...), sa capacité de retour ou de renoncement à investissement est grande. Quels sont alors les principaux éléments qui déterminent l'élaboration des projets d'investissements et qui sont susceptibles de répondre à la fois aux intérêts pécuniaires des investisseurs et qui correspondent le mieux aux spécificités du marché et à la réalité des territoires.

1.3. Les projets d'investissement et leurs attributs et représentations

La nature des projets d'investissement étrangers, leur taille, leurs montants, les emplois qu'ils génèrent et les effets entraînants ou structurants sur le territoire et l'économie nationale sont

⁷⁸⁴ Placards publicitaires, délégations étrangères,..., etc.

autant de paramètres qui renseignent sur leur pertinence sectorielle. Ainsi les projets développés par les investisseurs domestiques et étrangers et présentés aux différentes interfaces publiques (CNI, ANDI, CALPI, ANIREF) à l'effet de prétendre à des avantages fiscaux et parafiscaux ou simplement pour l'octroi d'assiettes foncières renseignent sur les intentions des investisseurs, selon qu'ils sont potentiels ou non, s'ils considèrent l'Algérie comme un marché ou une terre d'investissement et de partenariat. Les investisseurs développent souvent de grands projets inscrits dans différents secteurs d'activités dont les effets sur la croissance méritent d'être analysés, et vont parfois jusqu'à afficher de grandes ambitions qui se réduisent souvent au néant.

Les exigences des investisseurs étrangers, en termes de qualité territoriale, d'espaces d'accueil, d'étude de marché, sont autant d'informations qui leurs permettent de mesurer les enjeux et de prendre les bonnes décisions qui correspondent le mieux à leurs intérêts. Les investisseurs imaginent souvent bien la géographie correspond le mieux à la nature de leurs projets ou entreprises (logistique, production, distribution), mais les pouvoirs publics pourraient suggérer d'autres représentations en actionnant les leviers de la valorisation territoriale, de l'organisation productive, du marketing. Les investisseurs véhiculent aussi des représentations qui leurs sont propres, les français (image de Paris), les arabes (Dubai), les chinois (Hongkong), les allemands (Berlin) et qu'ils tentent parfois inconsciemment de projeter sur le territoire d'accueil, si ce dernier n'en oppose pas son propre urbanisme. Il ne s'agit pour les édiles managers de vendre simplement leurs territoires au mieux offrant, mais d'intégrer aussi la dimension culturelle pour parer à l'hybridité. Les nationaux sont souvent peu exigeants, ce qui édicte leurs choix préférentiels c'est une surtout la typologie des territoires, le positionnement du tissu économique et industriel existant (effet d'agglomération) par rapport aux infrastructures de transport [785].

2. Evaluation des projets déclarés auprès des APSI-ANDI (1993-2016)

Une rétrospective de la demande d'investissement exprimée par les investisseurs privés auprès des filières administratives à partir de 1990, sera considérée dans sa triple dimension sectorielle, territoriale et foncière. Les informations fournies ou recueillies auprès des services de l'ANDI (ex-APSI), sont de nature sommaires et ne permettent qu'une appréhension générale sur les plans sectoriel et géographique. Tandis que celles fournies par les CALPIREF (ex-CALPI) paraissent plus pertinentes, les procès-verbaux des réunions et les tableaux récapitulatifs dressés par les services du CALPI (Annaba) restituent bien la situation et permettent une évaluation plus réaliste des projets d'investissement qui y sont exprimés.

⁷⁸⁵ Les infrastructures routières jouent un rôle déterminant dans la localisation des activités industrielles et de distribution

2.1. Les projets d'investissement déclarés auprès de l'APSI (1993-2001)

L'examen des projets d'investissement déclarés auprès de l'APSI (1993-2000), entrepris par le CNES (2000) et repris par E. MAKBOUL (2011, 2012), indique que le secteur industriel reste faiblement représenté (37%), avec une concentration des projets déclarés au niveau des grandes villes (Alger, Constantine,...), à hauteur de 21%. Le bilan indique aussi que très peu de dossiers émanant des CALPI (1993-2001) siégeant au niveau des différentes wilayas, arrivent à bénéficier des avantages APSI. Cela dénote de la déconnexion entamée entre l'instance sectorielle APSI, dont le siège se situe à Alger, et le dispositif CALPI, dont le pilotage est confié au Wali. Ainsi, en dépit des faibles taux d'intérêt pour l'investissement (6.5%), des crédits d'exploitation (8.5%) et des multiples avantages et exonérations fiscales accordées aux investisseurs (K. BOUALEM, 2007), les réalisations effectives des différents projets d'investissements examinés et retenus restent faibles.

Un grand décalage s'observe entre les engagements pris par les investisseurs et les réalisations effectives sur le terrain. Selon E. MAKBOUL (2011), seuls 11.50% de ces projets d'investissements, national et étranger, sont en cours de réalisation, ce qui réduit leur impact sur la relance de l'investissement local et la dynamisation de l'économie nationale. Le faible bilan de l'APSI est confirmé par de nombreux rapports officiels (CNES, 2000) [786] (Tab n°14), qui confirment aussi la faible attraction des IDE européens par l'Algérie entre 1990 et 2000, soit 0.2%.

Tab n° 14- Evaluation des projets d'investissement déposés auprès de l'APSI 1993-2000					
	nombre	Montant	Emplois prévus	secteurs	Territoires
APSI	43213	3.344 MDA	1.604891	Industrie 37%	Concentration 21%
CNES 2000					

Entre 1994-2001, près de 48230 projets sont déclarés auprès de l'APSI, soit plus de 1000 projets par wilaya, totalisant un montant de 3609 milliards de DA et un volume de 1718874 emplois prévisionnels (Tab n°15). Si le nombre de projets d'investissements est en nette progression de 1993 à 2000, la taille moyenne d'un projet en termes d'emplois décroît pour passer de 86 postes par projet en 1993 à 27 en 2000, de même le coût moyen par projet recule, passant de 164 millions de DA en 1993 à 64 millions de DA pendant la même période. Faute de confiance et de visibilité, liées à un contexte incertain, les investisseurs privés domestiques préfèrent être prudents et adopter des projets de petite taille, pour minimiser les risques encourus. Cela pourrait révéler aussi le lancement de nouvelles PME faiblement capitalisées dans le champ entrepreneurial, notamment après la privatisation des EPE et la libéralisation de certaines fonctions, longtemps fonctionnalisées.

⁷⁸⁶ « C'est ainsi que l'investissement via l'APSI a eu un bilan modeste ; à la fin de l'année 2000, sur 43000 intentions d'investir déposées la majorité des projets reste au stade de l'intention. » (CNES, 2000)

Les projets d'investissement concernent souvent des créations nouvelles, versées globalement dans le secteur industriel, envisagées souvent dans un cadre partenarial, et s'agglutinant autour des grands centres urbains. Les déclarations d'intentions d'investir enregistrées depuis 1993, montrent que les investisseurs privés relèvent de nombreuses sphères géographiques, juridiques et économiques, ce sont des firmes internationales et des investisseurs nationaux, publics et privés, anciens (d'avant 1990) et nouveaux et qui relèvent de nombreux secteurs d'activités.

Tab n°15 – Evolution du nombre de projets d'investissements auprès de l'APSI						
Années	Nbre projets	%	Emplois	%	Montants Mds DA	%
1993-94	694	01	59 606	03	114	03
1995	834	02	73 818	04	219	06
1996	2075	04	127 849	07	178	05
1997	4989	10	266 761	16	438	12
1998	9144	19	388 702	23	912	25
1999	12372	26	351 986	20	685	19
2000	13105	27	336 169	20	798	22
2001	5017	10	113 983	07	265	07
Total	48230	1000	1 718 874	100	3 609	100

ONS – Rapport de conjoncture économique de 2003

Lors du premier salon des collectivités locales organisé en 1994, et à la suite de la mise en place du dispositif juridique de promotion de l'investissement (APSI/CALPI), le chef du gouvernement définit dans son allocution les secteurs prioritaires pour son programme, soient : le logement et son fameux slogan, « quand le secteur de logement va tout va », l'emploi, et les activités hydro-agricoles. Ce programme sera rallié par la politique de promotion foncière encadrée par la Banque mondiale, dont la logique d'éradication et de substitution des bidonvilles par les trames assainies, n'augure pas une stratégie de « péréquation urbaine », mais dilapide un gisement appréciable de foncier urbain dans les grandes villes. Parallèlement, d'autres politiques sont initiées, mais sans grand succès, comme celle visant l'exploitation des opportunités foncières et immobilières pour la création de l'emploi (1995), qui donne lieu à un accaparement des « poches vides » et une phagocytose des espaces publics et des aires de jeux. La politique des zones franches et autres espaces spécifiques se solde aussi par un échec, l'administration locale ou certaines forces sociales, résistent et n'arrivent pas à suivre ce foisonnement d'idées et de politiques sectorielles.

Pour ce qui est du dispositif CALPI, dont l'évaluation est faite au niveau des différentes wilayas entre 1995-2000, il ressort que les situations nonante en termes d'annonce et de concrétisation des projets sont contrastées. A l'échelle nationale seuls 18.7% des projets annoncés sont réalisés ou en cours de réalisation, les autres, soient 81.3% ne sont pas encore lancés (E. MAKBOUL ,2011). Ceci

révèle-t-il la mauvaise foi des investisseurs privés, l'impertinence du dispositif qui alloue les ressources aux mauvaises mains, ou des enjeux enfouillés.

2.2. Les projets d'investissement déclarés auprès de l'ANDI (2002-2016)

L'examen des statistiques publiées et actualisées par l'ANDI (2016) (Tab n° 16), décrit une situation prometteuse, mais qui est loin de refléter la réalité du terrain, de nombreux experts, notamment M. MEBTOUL, (2009), remettent en cause les chiffres émis par l'agence gouvernementale ANDI et trouvent illogiques, qu'en pleine crise mondiale, où les IDE régressent à l'échelle mondiale, l'Algérie arrive à culminer et à attirer des investissements industriels [787] ! Aussi, recommande-t-ils de bien détailler les chiffres, et de nuancer les situations, pour ne pas confondre les situations fictives avec ce qui est réel. De nombreux projets d'investissement bénéficient des avais et détournent les avantages financiers vers d'autres desseins. D'où la pertinence des analyses microéconomiques et empiriques pour révéler les pratiques douteuses et les enjeux que dissimulent mathématiquement les statistiques.

Projets investissements	Nbre de Projets	%	Montant en million de DA	%	Nbre d'emplois	%
Investissements locaux	62962	99%	10 584 134	83%	1 018 887	90%
Invest en partenariat	822	1%	2 216 698	17%	119 525	10%
Total général	63 804	100%	12 800 834	100%	1 138 412	100%
ANDI 2017						

Les données de l'ANDI révèlent qu'en termes de types de projets, les investissements sont surtout représentés par des créations nouvelles (57.58 %) ou des extensions (40.55 %). (Tab n°17).

Type d'investissement	Nombre projets	%	Montant million de DA	%	Nombre d'emplois	%
Création	36 739	57.58	6 833 051	53.38	629 222	55.27
Extension	25 875	40.55	5 109 101	39.91	483 698	42.49
Restructuration	3	0.00	479	0.00	92	0.01
Réhabilitation	1 020	1.60	299 003	2.34	12 343	10.08
Réhabilitation - extension	167	0.26	559 200	4.37	13 057	1.15
ANDI 2017						

Les projets d'investissements étrangers engagés en Algérie proviennent de différents horizons géographiques (Tab n°18) et principalement de deux grands foyers émetteurs ; les pays arabes du Golfe dont le montant d'investissement entre 2002 et 2016 est de **997.528** millions de DA, représentant 236 projets, ainsi que des pays européens, dont l'engagement est de 955.161 millions

⁷⁸⁷ En dépit du désinvestissement qui prévaut depuis deux décennies, le secteur industriel attire selon les chiffres de l'ANDI les activités productives à des taux appréciables.

de DA (MDA), pour 437 projets. Ceci représente un coût moyen pour les projets arabes de 4.227 MDA, alors que celui des européens n'excède pas les 2.186 MDA, c'est dire tout simplement que les projets européens se font beaucoup plus dans les PME/PMI. Toutefois l'analyse des nombres d'emplois induits par les deux partenaires révèle que les européens offrent le double de ce que proposent les investisseurs arabes, même si les emplois indirects risquent de relativiser les chiffres, notamment lorsqu'il s'agit d'un secteur aussi dynamisant que BTP, d'en l'effet d'entraînement sur les autres secteurs n'est à démontrer.

Mais comment des pétrodollars, qui se font attendre depuis plus d'une décennie se sont dirigés subitement vers l'Algérie vers le milieu des années 2000, est-ce l'affinité culturelle, les relations privilégiées au Président de la république, ou plutôt la volonté de fructifier un capital au sein d'un marché domestique prometteur ?

Région	Nbre de projets	Montant en millions de DA	Nbre d'emplois
Europe	437	955 161	71 010
Dont UE	313	677 209	42 649
Asie	98	163 103	10 567
Amériques	19	68 263	3 755
Pays arabes	236	997 528	30 199
Afrique	5	5 686	209
Australie	1	2 974	264
Multinationalité	23	24 085	3 521
Total	822	2 216 699	119 525
ANDI 2017			

Les investisseurs arabes issus du moyen orient (SIDAR, EMAAR) véhiculent auprès des institutionnels une image de victime, ils se disent de plus en plus lésés par le monde occidental suite aux événements du 11 septembre 2001, et ne trouvent refuge qu'auprès de leurs cousins arabes du Maghreb. Ces hommes d'affaires qui sont fortement capitalisés, mais ne disposant pas de technologies et de savoir-faire, préfèrent monter des projets spéculatifs et de rente pour fructifier leurs capitaux. Mais qu'en est-il des firmes européennes, qui disposent des capitaux et surtout de la technologie, se lancent-ils dans des projets productifs ou restent-ils fidèles aux logiques impériales de jadis. Ces firmes européennes développent une autre stratégie, elles préfèrent s'implanter en Algérie sous forme d'importateur ou de filiales commerciales, pour écouler ses marchandises, même si les pays voisins reçoivent des « firmes relais ». Le ministre A. TEMMAR (2008) indique que les pays étrangers émettent vers l'Algérie, entre 2002-2007, un montant de 14.5 milliards de DA, en tête de fil viennent les pays arabes avec 6 Milliards de DA [788], puis les Européens avec 3.4 milliards de DA, tandis que les asiatiques et les pays d'Amériques n'émettent que 800 millions

⁷⁸⁸ Les pays du Golfe émettent réellement entre 7.5% à 8% d'IDE vers les pays du Maghreb arabe, alors que les pays européens et américain en bénéficient entre 71% et 78%.

de DA et 390 millions de DA. Le groupe immobilier émirien EMAAR [789] qui affiche à son arrivée des projets ambitieux finit par se rétracter rapidement, pour des motifs que seule la bureaucratie en connaît la teneur, de même pour le groupe saoudien SIDAR qui compte entreprendre à Alger et Annaba, rebrousse ses troussees. Au fil des années, les investisseurs arabes en Algérie acquièrent la réputation de manquer de sérieux, de concret et de rechercher le profit rapide et facile. Si jusqu'ici l'administration est portée à l'index, l'affaire Djezzy (Groupe ORASCOM) vient confirmer que les l'attitude des investisseurs arabes est souvent opportuniste.

Une enquête réalisée par le journal le Soir (2008) sur les investisseurs arabes en Algérie révèle la première place qu'occupent leurs investissements dont la plupart sont en exploitation. Ce sont quelques 6 milliards de dollars de projets d'investissements déposés auprès de l'ANDI, et ciblant la grande promotion immobilière, les centres d'affaires, le tourisme et accessoirement les branches de chimie, d'aluminium, d'ISMMEE. Des difficultés juridiques liées à la réglementation domaniale sont levées pour permettre aux investisseurs de développer des projets sur certaines dépendances domaniales. Le groupe EMMAR (2007) affiche un programme d'investissement ambitieux de 20 milliards de dollars, concentré essentiellement à Alger et touche au tourisme, aux infrastructures de transport, aux services etc. Si les services de l'urbanisme procèdent au choix du site, l'ANDI relativise les chiffres, et une tension de lobbying commence à se faire sentir. D'autres projets, moins ambitieux sont annoncés dans des secteurs industriels (fonderie) en partenariat avec des sociétés algériennes. Pour ce qui est des investisseurs européens, ce sont surtout les énergies, les banques et les services qui attirent le plus d'IDE, l'importance du marché domestique fait intéresser les enseignes françaises, notamment *Carrefour*, qui entrevoit son expansion vers le marché algérien via des joint-ventures. La « force » de notre pays tient à des activités immatérielles (banque, commerce, logiciel, etc) alors qu'il est en déficit d'attractivité pour les projets industriels lourds (automobile, métallurgie, machines, etc), à l'exception de l'énergie et de la pétrochimie. (A. BELHIMER, 2015).

La demande au niveau du Guichet unique [790] Annaba commence à se manifester à partir de 2001, date de création de l'ANDI. Ainsi, pour l'année 2002 et selon les services de l'ANDI (Annaba), 417 demandes d'investissements (à l'échelle de la wilaya) sont étudiées et ne seront retenus que 70 projets (Tab n°19). Ceci permet d'offrir théoriquement, 4134 postes d'emploi.

⁷⁸⁹ Annonce en 2007 son intention d'investir plus de 30 ou 5 milliards de dollars en Algérie.

⁷⁹⁰ Même si la demande au niveau de cette structure n'est pas aujourd'hui de nature foncière et se résume à l'octroi d'avantages fiscaux, au début, soit dans les années 2002-2003 sa mission était aussi l'assistance à l'octroi des terrains aux investisseurs, ce qui nous permet d'utiliser les statistiques de 2002 pour l'appréciation de la demande foncière à Annaba

Si les projets déclarés en 2002 sont de 417 avec un taux d'acceptation de 16.7%, le cumul des projets entre 2002 et 2014 ne sera que de 1366, soit 113 projets déclarés par an. La dynamique enclenchée avec la création du nouveau dispositif semble s'estomper progressivement. Il apparaît que les secteurs préférentiels pour investisseurs à Annaba restent la promotion immobilière ayant régné en maître durant la décennie nonante, puis l'industrie dont la branche reste à préciser, puis le tourisme et les services. Les pouvoirs publics n'en privilégient que les projets industriels et agricoles, ce qui induit un important manque à gagner, notamment pour le tourisme et les services, où Annaba souffre d'un manque terrible.

Année	demandes exprimées			Partenariat IDE	Projets acceptés	emplois offerts théoriquement	Branches ciblées		
	Public	Privé	Mixte				Branche d'activité	demande exprimées	demandes acceptés
2002	5	283	0	02	70	4137	Promotion immobilière	113	
	417						industrie	111	49
							Tourisme	94	
							services	66	
							agri pêche	19	16
							santé p.sociale	14	05
							Total	417	70

source : ANDI Annaba 2002

3. Les secteurs préférentiels des investisseurs privés

L'examen des projets développés par les investisseurs issus de différentes origines géographiques permet d'apprécier leur degré d'innovation, mais aussi d'apprécier leur appréhension de l'économie nationale. Cherchent-ils à investir dans les secteurs industriels et ses branches lourdes pour participer à la diversification et l'intégration de l'économie nationale ou voudraient-ils simplement étendre leur chaîne de distribution vers le marché de consommation domestique. Les projets d'investissement proposés constituent une nouvelle offre en termes de produits et de services. Les investissements étrangers semblent développer, selon leur origine géographique, différents projets d'investissement qui correspondent souvent à leur champ d'intervention, à leurs stratégies de gestion et de développement, mais aussi aux spécificités et conditions du territoire d'accueil. L'acte d'investissement ou d'externalisation de certains segments de l'activité n'est pas un simple acte de fructification et de rationalisation de la gestion des actifs, mais obéissent aussi à des stratégies qui s'inscrivent dans les relations internationales. En effet, les firmes multinationales externalisent certains segments de leurs activités en fonction d'un nouvel ordre mondial qui divise le

monde en producteurs et consommateurs. La géographie économique en tant que jeune discipline permet de renseignement utilement sur quelques stratégies développées par les IDE au plan sectoriel et territorial.

3.1. Les secteurs préférentiels des investisseurs étrangers

Le phénomène de mondialisation néolibérale explique-t-il à lui seul, l'enclin des investissements privés vers les activités tertiaires et serviciels, par quel autre chose expliquer cet enclin spéculatif et rentier de l'investissement mondial postfordiste ? L'investisseur doit cibler en priorité le secteur potentiel, le plus bénéfique pour son investissement et dont le pays hôte dispose les meilleures potentialités pour l'accueillir en toute sécurité. Le choix de l'échéance du projet (court, moyen ou long terme) est une autre dimension, intimement liée à la dimension sectorielle. Les pays à risques reçoivent souvent des investissements dans les secteurs non productifs et inscrits dans le court terme et bénéficient plus de joint-ventures que de projets résidentiels. L'émergence du capitalisme financier par la montée des secteurs du tourisme (hôtellerie), des finances (banques, assurances, etc.), et du tertiaire et du serviciel, au détriment des secteurs productifs. Ainsi les investisseurs étrangers n'investissent dans l'immatériel et le court terme, leur objectif est de capter des ressources et de les rapatrier en s'affranchissant des barrières multiformes. Est-ce un comportement opportuniste ou un signe de manque de confiance envers le jeu de martingale qui prévaut dans certains pays, qui paradoxalement disposent d'importantes ressources.

Les investisseurs arabes qui commencent à pointer le net à partir de l'an 2000 sont d'abord les égyptiens, qui commencent avec la téléphonie (groupe ORASCOM), avant d'étendre leur champ d'investissement au ciment, à la sidérurgie, et la pétrochimie, le volume d'investissement atteint en 2007 est de l'ordre de 4 MD. Ainsi les investissements arabes occupent la première place des IDE en Algérie (R. MANSOURI, 2008). «les Egyptiens, Koweïtiens et Emiratis viennent en première position, suivis par les Bahreïnais et les Qataris. Ces projets sont soit totalement réalisés, soit en cours d'étude ». Les projets qu'ils présentent totalisent un montant de 6 milliards de dollars (ANDI, 2006) et relèvent du « secteur de la grande promotion immobilière, du tourisme, des centres d'affaires, du médicament, de la production d'électricité, de l'acier, de la production de fertilisants et de l'aluminium (A. BELHIMMER, 2015). Paradoxalement, et en dépit de leur affinité avec le Président de la république, ces hommes d'affaires éprouvent des difficultés à lancer leurs projets, outre le problème du foncier économique, ils font face aux tracasseries bureaucratiques et à des résistances. Le groupe émirati EMAAR annonce vouloir investir 25 milliards de dollars [791], pour

⁷⁹¹ Chiffre contesté par l'ANDI qui affirme que le montant déclaré auprès de ses services n'excède pas les 5.5 milliards de dollars.

réaliser un complexe touristique à Zéralda (109 ha), moderniser la gare ferroviaire Agha, transformer la baie d'Alger, réaliser un nouveau campus universitaire implantation un pôle technologique à Sidi Abdallah (400 ha) (A. BELHIMMER, 2015), ce qui relève plus de l'ambition que du concret. Le Premier ministre, Ahmed Ouyahia (2009), va jusqu'à discréditer la démarche de certains investissements arabes en Algérie, en invoquant l'absence de propositions concrètes. L'économiste-journaliste Abdelhak LAMIRI critique, quant à lui, ce qu'il qualifie d'investissements spéculatifs et immobiliers, (D. ZIDANE, 2010 ; K. REMOUCHE. 2012), qualifie ces projets de rente et de spéculation. Ces investisseurs du Golfe sont taxés de spéculateurs voulant investir sans grands risques, ciblant prioritairement l'immobilier, les services et les loisirs, et préférant recourir à des financements locaux, sans grands apports initiaux. L'expert M. SERRAI prend la défense de ces hommes d'affaires et précise que leur découragement est lié à la bureaucratie, à la corruption et à la présence de lobbys nationaux fortement introduits dans les rouages de l'administration économique (ANDI) et qui cherchent à avoir une main mise sur le marché immobilier (Safia BERKOUK, 2012). L'expert M. SERRAI dénonce l'existence en Algérie d'un «lobby constitué d'opérateurs qui refusent la venue de ces entreprises du fait qu'elles visent des marchés comme l'immobilier et les services et veulent s'accaparer des surfaces importantes de terrain». Selon M. SERRAI (2012) « Ces lobbys intervenaient même au niveau de l'ANDI pour bloquer des projets d'investisseurs venus du Golfe » Safia BERKOUK, 2012).

Les investisseurs européens investissent dans l'hydrocarbure [792], ainsi que les secteurs de la revente, des finances et de la distribution en réalisant des stations-services (Total, Michelin,...), des Banques (société générale, Paribas) et des grandes surfaces commerciales (Carrefour,...). Les investisseurs français sont représentés en Algérie, surtout dans l'agro-alimentaire, dans la grande distribution et ailleurs dans l'industrie automobile (Renault et Peugeot), ces investisseurs semblent préférer investir dans le commerce, les services en Algérie et implanter leur industrie dans les pays voisins. On évoque souvent le risque Algérie. Avec le lancement des plans quinquennaux de relance économique, et la consécration de la règle 51/49 (2009), les investisseurs étrangers ne ramènent pas de nouvelles propositions et déplacent simplement leur champ d'intérêt vers les grands chantiers de l'Etat (grandes infrastructures techniques, bâtiment,..) où d'importantes ressources sont captées, les EPE n'étant pas en mesure d'assurer ce plan de charges. Cette persévérance des IDE dans les secteurs rentiers serait-elle liée au risque pays ou est-ce une attitude stratégique liée à d'autres paramètres. Les difficultés rencontrées par la firme Carrefour à se procurer un terrain à l'entrée de la ville Annaba (2006), contraint celle-ci à renoncer au projet. L'on dénombre près de 23500

⁷⁹² Vers la fin 2009, le stock des investissements français en Algérie atteint 2.7 milliards de DA dont 2 dans le secteur des hydrocarbures (El Watan 2009).

entreprises d'importation exerçant en Algérie dont 1600 sont des sociétés étrangères, notamment françaises. Les constructeurs automobiles français (Renault et autres) préfèrent s'implanter en Algérie comme importateurs que comme constructeurs (montage), afin de répondre, à moindre coût, aux besoins du marché algérien, ce qui augmente substantiellement la facture d'importation entre 2003 et 2008. (A. BELHIMER, 2015).

Pour le cas de Annaba, l'investisseur Emirati SIDAR aurait été découragé, après avoir annoncé en 2006 la réalisation de trois grands projets à Annaba ; un centre d'affaires sur le site de 19 juin, un village touristique et un centre commercial à Sidi Salem. Si le premier site paraît assez attractif et valorisant, les deux autres sites sont situés dans une localité dévalorisée et répulsive. Pour le premier projet, l'investisseur a été confronté en apparence à deux difficultés majeures ; l'une liée au prix foncier et la seconde liée à la délivrance du permis de construire, les services de l'urbanisme lui reprochent d'avoir changé substantiellement le programme initial en faveur du logement et de n'avoir pas bien étudié l'accessibilité. Les deux autres sites situés à proximité d'une usine polluante et une station de lagunage ont été implantés là et où n'existe aucun programme de promotion immobilière public ou privé, ils ont été transformés en des programmes de logements avant d'être abandonnés par SIDAR.

3.2. Les secteurs préférentiels des investisseurs domestiques

Le blocage se maintient jusqu'au milieu des années 2000, c'est à partir de 2006 que le dispositif CALPI commence à être réactivé et à traiter les demandes formulées par les investisseurs domestiques. Pendant ce temps-là, ces investisseurs se détournent des filières administratives et s'adressent directement au marché foncier, en rachetant des vieilles bâtisses ou des terrains nus à vocation tertiaire pour réaliser d'importants programmes de promotion immobilière. Les pouvoirs publics n'accompagnent pas cette dynamique de chantier à travers des opérations urbaines de restructuration ou de modernisation, ils se contentent de veiller à l'application des règles d'urbanisme qui font l'objet d'enjeux multiples. Des projets ambitieux sont affichés dans le secteur touristique, mais le gel des terrains situés dans la bande littorale (règle de 300m) met à l'arrêt cette dynamique, la Loi du littoral sursoit à statuer à toute construction, sans que l'Etat n'arrive à ce jour à développer des instruments et des projets pour ces espaces (ZEST). Pendant ce temps-là les propriétaires fonciers vendent leurs terrains et des constructions illicites commencent à pousser. Une commission des hauteurs vient d'être instituer débloquent la dynamique spéculative.

A l'échelle nationale, les secteurs visés par les différents projets d'investissement proposés à l'ANDI entre 2002 et 2016 laissent apparaître les secteurs de transport du BTPH et de l'industrie (Tab n°20) qui constituent des extensions aux réseaux d'importation des bus, et constituent une

réponse aux commandes publiques liées à la relance économique. Les services qui regroupent le transport, le tourisme, les services, le commerce et les télécommunications totalisent près de 64% des projets d'investissements retenus, sans que cela ne se décline en termes d'emplois offerts (35.7%). Il faut dire que les investisseurs domestiques ciblent souvent différents secteurs d'activités, la pêche, l'industrie, le tourisme, ils doivent être plus performants pour convaincre les institutionnels.

Un centre commercial qui pourrait être proposé par un investisseur national ne risque pas d'être avalisé par le CALPI, alors que Carrefour ne propose pas mieux et prétend à 11Ha, ce qui laisse planer de nombreuses questions. Les investisseurs nationaux s'inscrivent plutôt dans l'économie de distribution à travers la réalisation de showrooms et autres équipements qui exposent généralement des marchandises reliées à l'économie monde.

Tab n° 20 – Les projets d'investissements nationaux par secteur d'activité (2002 – 2016)						
Secteur d'activité	Nbre de projets	%	Montant en millions de DA	%	Nbre d'emplois	%
Agriculture	1 316	2.06	222 790	1.74	53 445	1.69
BTPH	11 389	17.85	1 310 896	10.24	246 138	21.62
Industrie	11 256	17.64	7 411 469	57.90	466 382	40.97
Santé	935	1.47	171 948	1.34	22 478	1.97
Transport	31 097	48.79	1 095 948	8.56	162 976	14.32
Tourisme	1 018	1.60	974 396	7.61	62 069	5.45
Services	6 786	10.64	1 169 895	9.14	116 476	10.23
Commerce	2	0.00	10 914	0.09	4 100	8.36
Télécommunication	5	0.01	432 578	3.38	4 358	8.38
TOTAL	63 804	100	432 578	100	1 138 412	100

ANDI 2017

La ventilation des projets d'investissement déclarés par secteur d'activité auprès de l'ANDI durant la période 2002 -2014 au niveau de la wilaya de Annaba est listée au (tab n°21) et donne à voir le même profil avec une prédominance des services qui représentent 66.7% des projets retenus, générant près de 16% du total des emplois offerts.

Tab n° 21 - Répartition des projets d'investissement déclarés par secteur d'activité (2002-2014)			
Secteur d'activité	Nombre de projets	Montant (millions de DA)	Nombre d'emplois
Transport	625	18 281	3 888
Bâtiments et travaux publics	231	17 287	5 511
Industries	222	130 157	19 757
Services	169	15 962	2 771
Agriculture	53	3 538	670
Santé	41	3 740	694
Tourisme	25	23 869	1 516
Total	1 366	212 834	34 804

ANDI 2015

4. Les territoires de prédilection des investisseurs privés

En termes de géographie préférentielle, les localisations à l'échelle nationale et locale (territoire Annabi) sont importants à analyser. Cible-t-on les grandes villes, les espaces centraux ou périphériques, les aménagements nouveaux, les stocks ou les friches ? Se greffe-t-on aux tissus économiques existants par effet d'agglomération, ou se localisent-ils le long des axes routiers pour avoir une meilleure accessibilité et visibilité ? Il faut dire que chaque type de projet d'investissement dispose de ses préférences spatiales. Les pouvoirs publics paraissent peu conscients de ces enjeux territoriaux qui sous-tendent les logiques de localisation des projets, leurs logiques purement normatives ne permet pas d'appréhender ces dimensions cognitives.

4.1. Les territoires ciblés par les investisseurs étrangers

Quelles sont les exigences de ces investisseurs privés en termes de qualité territoriale, selon qu'ils soient des nationaux ou des étrangers? Revendiquent-ils des aménagements innovants et des formes particulières pour s'implanter. Il est certain que chaque investisseur dispose de sa propre géographie qui ne correspond pas uniquement à la nature de son activité (logistique, production, distribution), mais semblent appréhender les territoires selon leur origines géographique et culturelle. Mais en termes de géographie économiques, les centres, les pôles thématiques et les nœuds d'intersection des axes routiers attirent de plus en plus, des projets d'investissements que les zones spécifiques qui sont dédiés beaucoup plus aux activités productives.

Les espaces centraux, tant convoités, sont généralement inaccessibles par les voies administratives et font l'objet de ventes par adjudication sur la place du marché. Les prix spéculatifs générés par les canaux commerciaux ne peuvent être supportés que par les grands promoteurs immobiliers. Les investisseurs étrangers ciblent en priorité les espaces centraux pour ériger des centres commerciaux et d'affaires, ou des pôles thématique (technologique, touristique,..) pour profiter des effets d'agglomération, d'autres préfèrent les nœuds pour ériger des équipements d'exposition et de distribution. La nouvelle géographie économique permet de comprendre les stratégies de localisation des firmes, ces dernières sont sélectives dans leurs démarches de localisation, ciblant beaucoup plus les espaces centraux et valorisés, (métropolisation) et laissant à la marge de nombreux territoires. Conscients de ces enjeux, les pouvoirs publics préfèrent suivre la tendance en renonçant à toute volonté d'équilibre et de rationaliser l'occupation du territoire national, pour s'inscrire dans une démarche purement libérale de polarisation et de création des pôles d'excellence (tourisme, technologie, industrie).

La demande exprimée par les investisseurs, domestique et étranger, à l'échelle locale [793] paraît variable, mais exprime la taille, le secteur d'activité de l'entreprise ainsi que son territoire préférentiel. Si les grandes entreprises, industrielle, distributive, ou logistique, recherchent de très grandes emprises, accessibles et périphériques (10Ha), les filiales et PME (artisanales) préfèrent plutôt les petites surfaces avantageusement situées en termes de centralité, nodalité et axialité, mais les deux revendiquent des prix raisonnables qui n'excèdent pas certains taux au-delà desquels leurs projets ne pourraient supporter. Les IDE ciblent souvent des territoires attractifs et s'adressent directement aux filières administratives pour se faire octroyer les terrains, c'est le Cas des chinois, des arabes et des français.

4.2. Les territoires ciblés par les investisseurs domestiques

Pour les nationaux, une certaine représentation du territoire, notamment sa typologie, et surtout le positionnement du tissu économique et industriel existant (effet d'agglomération) par rapport aux infrastructures de transport [794] édicte leurs choix préférentiels. En effet les espaces d'activités et les projets d'investissement ont connu depuis un certain temps une évolution considérable liée à des effets d'externalisation, de polarisation, de proximité que les investisseurs connaissent bien et que les pouvoirs publics se doivent d'intégrer dans leur démarche territoriale. L'analyse des stratégies de localisation des projets d'investissement en Algérie, permet de comprendre comment se saisissent les acteurs privés des opportunités offertes et d'orienter par là même les politiques publiques en fonction de la typologie des territoires. L'enjeu est de pouvoir engager les actions appropriées en vue d'inverser ou d'impulser certaines tendances.

Les zones spécifiques : zones d'activités industrielles et ZAC ne suscitent pas l'intérêt des investisseurs étrangers, si les domestiques s'y implantent c'est simplement pour les utilisées pour héberger leurs hangars de stockage, ou pour proposer des services d'après-vente pour leur client automobilistes, ce qui les intéressent c'est de cibler des terrains urbains pour promouvoir les activités commerciales et d'affaires, sinon le long des axes routiers pour ériger des showrooms accessibles et visibles.

5. La demande exprimée auprès du CALPI Annaba entre 2006-2008

Depuis, l'installation du CALPI à Annaba (1994) jusqu'à la dissolution du CALPIREF (2015), plusieurs demandes foncières sont introduites pour accéder au foncier économique public. Si dans

⁷⁹³ Ces interfaces détiennent des informations sur la demande foncière et les déclarations d'intentions d'investissement au niveau de la région d'Annaba.

⁷⁹⁴ Les infrastructures routières jouent un rôle déterminant dans la localisation des activités industrielles et de distribution

les années 1990, le contexte sociopolitique paraît peu favorable au fonctionnement du dispositif, la situation paraît se relancer à partir de 2006, particulièrement avant l'avènement du CALPIREF (2007). Dans ce paragraphe il est question d'évaluer la demande foncière exprimée auprès du CALPI Annaba entre 2006 et 2008 en la considérant dans ses différentes dimensions, sectorielle, territoriale et foncière.

5.1. Les projets déclarés auprès du CALPI Annaba

Lors du premier salon des collectivités locales organisé en 1994, et à la suite de la mise en place du dispositif juridique de promotion de l'investissement (APSI/CALPI), le chef du gouvernement définit dans son allocution les secteurs prioritaires pour son programme : soient le logement (promotion immobilière pour résoudre la crise du logement), l'emploi, et les activités hydro-agricoles. C'est donc vers l'activité de promotion immobilière que les investisseurs publics (EPE) et privés vont orienter leurs projets d'investissement, à charge pour les collectivités locales (Walis) de leur faire octroyer des terrains publics à des prix étudiés (abattements) pour dynamiser le secteur de l'habitat. Dans le cadre de la loi sur la promotion immobilière, de nombreux projets immobiliers sont lancés par les opérateurs économiques public et privé à Annaba, des logements promotionnels, des centres commerciaux, d'affaires (CAM Annaba, ...). Cette politique sera ralliée par celle de la promotion foncière encadrée par la Banque mondiale, qui donne lieu à des trames assainies (habitat évolutif). Parallèlement d'autres politiques sont mises en œuvres (1995), mais sans grand succès, comme celle initiée par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales visant l'exploitation des opportunités foncières et immobilières pour la création de l'emploi (1995). De même la politique de libéralisation de la santé et d'encouragement de la réalisation de cliniques privées à partir de 1995 et autres équipements sociaux (crèches,...), vont se canaliser l'effort dans ce sens. La politique des zones franches et autres espaces spécifiques se solde aussi par un échec. L'administration wilayal n'arrive pas à suivre ce foisonnement de politiques sectorielles et se contente de réserver des assiettes foncières à l'expectative. A l'échelle du territoire Annabi, ce sont surtout les promoteurs immobiliers et fonctionnaires libéralisés qui dynamisent l'économie locale à travers des projets spéculatifs de proximité, les investisseurs étrangers sont pratiquement inexistantes. Dans la décennie 1990, l'effort d'énonciation des projets et de représentation du territoire incombe beaucoup plus aux pouvoirs locaux, à travers un travail de prospection foncière, des concours d'idées sont lancés, et des projets immobiliers sont montés en partenariat public-public, comme celui de l'opération « Bel azur »,

A partir des années 2000, la situation s'est-elle améliorée, vers davantage de transparence, l'accroissement des demandes d'investissement à partir de 1998 n'augue à leur traitement qu'à

partir de 2006. Les procès-verbaux dressés par les services du CALPI à partir de 2006 sont toutefois rendus accessibles permettent d'apprécier la demande foncière émanant des investisseurs national et étranger. En effet, depuis 1996, plus de 400 projets d'investissements couvrant différents secteurs ont été présentés au CALPI Annaba. Si certains dossiers ont été rapidement traités, d'autres sont restés en souffrance jusqu'à 2006, date de l'ouverture du dossier investissement par le nouveau Wali. Parmi les investisseurs qui se sont présentés à Annaba figurent des étrangers (Français, Chinois, Qataris et Saoudiens) et des domestiques qui sont souvent connus sur la place locale et nationale. Les Français, représentés en Algérie dans plusieurs secteurs (dont les Banques, les Produits Laitiers et Dérivés, les Médicaments...), préfèrent souvent la récupération d'entreprises publiques ou le partenariat. Ils investissent rarement directement (A. BENACHENHOU, 2006). Quant aux investisseurs issus du monde arabe, ils sont surtout des Emiratis comme SIDAR. Son secteur préférentiel est l'immobilier et le tourisme. Au niveau de l'Agglomération Intercommunale d'Annaba, il s'est engagé pour la réalisation de trois grands projets immobiliers : un premier projet concernant la réalisation d'une tour d'affaires, d'un hôtel et de plusieurs appartements résidentiels situés dans le centre-ville d'Annaba (site de la Place 19 juin), un deuxième projet consistant à construire un village touristique avec la mise en place de moyens de détente et de loisirs (site de Sidi Salem), un troisième projet portant sur la réalisation d'un complexe hôtelier haut standing en bord de mer (site de Sidi Salem). Ces trois projets devraient créer quelques 3000 emplois directs et 10 000 emplois indirects. Si le premier projet est orienté vers un site très attractif, les deux autres projets se trouvent canalisés vers un territoire « sensible ».

En termes d'investissements étrangers, les deux catégories principales, en cette période précise sont les investisseurs issus du Golfe et les firmes françaises. Les premiers choisissent souvent les secteurs commercial et serviciel et sont intéressés par la promotion immobilière, notamment le logement et les centres commerciaux, tandis que les firmes françaises qui s'implantent d'une façon particulière, choisissent les projets de distribution (agro-alimentaire, voitures,..). Leurs investissements se concentrent dans des îlots de modernité. Si certains investisseurs disposent de certains critères précis adaptés à la nature de leur projet, comme par exemple la firme Carrefour, qui se spécialise dans la distribution et qui cible des localisations précises, d'autres tentent de prospecter le territoire et de choisir des implantations qui conviennent à leurs projets. Ce travail de montage des projets et prospection territoriale n'est pas encadré par les pouvoirs publics, que ce soit dans le cadre de l'économie innovante, classique ou même sociale. A l'opposé, les investisseurs domestiques sont souvent intéressés par un foncier accessible pour concrétiser des projets de petite taille inscrits parfois dans la petite production, projets auxquels les pouvoirs publics accordent très peu de considération.

5.2. La dimension sectorielle et structure industrielle des projets retenus

Sur les dossiers traités par le CALPI, il ressort que les projets d'investissement sont pour une grande majorité des petits projets s'inscrivant essentiellement dans le tertiaire et les services et plus précisément dans l'économie de distribution. Ce sont des projets relevant essentiellement du secteur de la petite et moyenne entreprise et de l'économie sociale avec moins de 50 emplois par projet. Au regard de la grille improvisée par le CALPI-Annaba, grille favorisant l'investissement productif et exigeant la création d'un nombre d'emplois supérieur à 50 emplois, 88 % des dossiers introduits ont fait l'objet de rejets systématiques pour raison d'inéligibilité sur la base de la nature et de la taille des projets soumis. Ces deux gros investisseurs (Carrefour et SIDAR) ne s'impliquent pas dans des projets d'investissements productifs; les français préfèrent la grande distribution, alors que les arabes ciblent l'immobilier et le tourisme.

Même lorsque certains investisseurs potentiels proposent des projets innovants, la commission se trouve dans l'incapacité d'y répondre favorablement dans la mesure où ces investisseurs ont ciblé des projets inédits ou des terrains destinés aux équipements (par les instruments d'urbanisme) ou des projets non programmés. Il en résulte que la commission renvoie ces dossiers vers d'autres instances hiérarchiques, ce qui rallonge le temps de traitement des dossiers, sans toutefois assurer une issue. Les dizaines de dossiers renvoyés aux commissions nationales n'ont pas fait l'objet de délibération à ce jour. Paradoxalement, certains investisseurs arrivent à avoir les autorisations nécessaires sans passer par ces longs circuits ou en passant de façon rapide. Ceci témoigne d'une certaine défaillance dans la communication, dans l'orientation et dans l'accompagnement des investisseurs potentiels ainsi que d'un manque de mesures incitatives. Pour preuve, les secteurs productifs sont peu représentés dans ces demandes d'investissement aussi bien des firmes que des PME. Les investisseurs étrangers préfèrent la Tunisie et le Maroc à l'Algérie (P-A. BARTHEL et E. VERDEIL, 2008). A ce propos, le Président du Forum des Chefs d'Entreprises a regretté que les IDE (Investissement Direct Etranger) tant attendus n'aient pas apporté les résultats escomptés et qu'ils ont ciblé d'autres secteurs que ceux générateurs d'emplois et induisant une croissance économique. Les IDE attendus dans la manufacture et dans les projets structurants sont dans les services et le tourisme. Face à ce constat, les autorités ont revu, à maintes reprises, leur copie (www.el.annabi.com). Les pouvoirs publics ne voudraient pas que les PME soient portées foncièrement par l'Etat lequel préfère mobiliser son patrimoine pour des projets porteurs de richesse et créateurs d'emplois. Ainsi, si le décalage est dû à la nature des projets, qu'en est-il de la localisation géographique ?

Depuis la relance du CALPI en 2006, plus de 400 dossiers sont traités, touchant à différents secteurs, notamment la distribution. Les projets d'investissement sont l'œuvre de PME proposant des projets de proximité dont l'effectif n'atteint pas les 50 emplois par projet. Ce qui rends ces demandes d'investissement non éligibles au regard de la grille improvisée par le CALPI [795]. Le nombre des rejets dénotent le fait que ces investisseurs souffrent de déficit d'information et de communication. S'ils ciblent parfois des terrains destinés aux équipements, ils proposent parfois des projets innovants que la commission se trouve dans l'incapacité d'y répondre renvoyant alors les dossiers vers d'autres instances hiérarchiques. Les secteurs productifs sont peu représentés dans ces dossiers d'investissement. Les pouvoirs publics ne voudraient pas porter foncièrement et fiscalement ces petits projets et préfèrent allouer le patrimoine foncier public pour des projets structurants et non spéculatifs, ou du moins générateurs de richesse et créateurs d'emplois.

Durant la période (1996-2006), plus de 400 projets d'investissement couvrant différents secteurs sont présentés au CALPI Annaba pour prétendre à des terrains publics dans le cadre de la politique de promotion de l'investissement (Tab n°22).

Tab n°22 - Répartition par secteur d'activité des projets d'investissement proposés par les investisseurs au CALPI 1996-2006			
Secteurs d'activité	Nombre de projets	Secteurs et filières (%)	Grands secteurs d'activités (%)
Industrie	66	13,7	18.70
Agro-alimentaire	24	5,0	
Maintenance industrielle	36	7,5	59.50
Commerce/Service	85	17,7	
Transport	26	5,4	
Tourisme	139	28,9	
Agriculture	42	8,7	
Pêche	05	1,0	09.70
Autres	58	12,1	12.10
Total secteurs	481	100,0	

CALPI, 2006 – Traitement auteur 2018

Les investisseurs convoitent des secteurs en rapport avec la multi-vocation du territoire de la wilaya, toutefois le secteur industriel qui prédomine avant 1990, recule pour ne représenter que 18.70M des projets traités, tandis que le secteur tertiaire réalise son avancée avec près de 60%, tandis que l'agriculture n'atteint que les 12%.

5.3. Localisations ciblées par les investisseurs privés à l'échelle de la wilaya

Il ressort de l'analyse des Procès-Verbaux produits par le CALPI (2006-2008) que la plupart des projets présentés par les investisseurs privés ciblent des assiettes foncières situées soit en zones

⁷⁹⁵ investissement productif et assurant plus de 50 emplois

valorisées et attractives mais déjà saturées à 97% (cas des zones industrielles et d'activités), soit des sites attractifs situés le long des grands axes routiers mais qui ne sont pas aménagés pour recevoir des projets d'investissement. Là où la demande foncière se manifeste visiblement, l'offre se raréfie, l'indisponibilité perdure faute d'une réelle machine de production foncière (Tab n°23).

Tab n°23- Localisations ciblées par les projets d'investissement, Wilaya d'Annaba.		
Communes	Nombre de projets proposés	Pourcentage
Annaba	178	37,0
El Bouni	65	13,5
Treat	20	4,2
Chétaibi	19	4,0
Berrahal	15	3,1
El Hadjar	10	2,1
Ain Berda	08	1,7
Séraidi	07	1,5
Sidi Amar	06	1,2
Oued El Aneb	06	1,2
El Eulma	01	0,2
Sans indication	146	30,4
Total wilaya	481	100,0

CALPI, 2006 – Traitement auteur 2018

Les investisseurs privés ciblent particulièrement les communes urbaines de la wilaya, soient Annaba (37%) et El Bouni (13.5%) qui concentrent l'essentiel des équipements structurants et des activités de commerce et de services. Les autres communes de l'agglomération comme El Hadjar et Sidi Ammar, ou encore les communes de Berrahal et Ain Berda qui abritent des ZI et des ZAC ne suscitent pas l'intérêt des investisseurs qui semblent préférer les activités tertiaires que productives, les taux qu'ils enregistrent varient de 1.2 à 3.1%. D'autres investisseurs (30%) ne daignent même pas indiquer dans leurs demandes les sites convoités.

La plupart des projets présentés par les investisseurs privés ciblent des assiettes foncières situées soit en zones valorisées et attractives mais déjà saturées à 97% (cas des zones industrielles et d'activités), soit des sites accessibles situés le long des grands axes routiers (RN16, RN 44) mais qui se trouvent généralement non aménagés pour accueillir dans de bonnes conditions des projets d'investissement. Si certains préfèrent se greffer aux tissus économiques existants (effet d'agglomération), d'autres cherchent-ils à se localiser sur des terrains ayant une meilleure visibilité, soit le long des axes routiers afin de profiter d'une meilleure accessibilité, là où malheureusement l'offre foncière publique n'existe pratiquement pas. Faudrait-il rechercher de telles localisations chez les propriétaires privés dont les droits de construire ne leur appartiennent pas.

Il faut dire que les pouvoirs publics, notamment la direction des travaux publics veille au respect des servitudes liées à ces axes routiers qui ont aussi une dimension économique importante, souvent négligée (raisons de visibilité). Une situation paradoxale naît alors ! Là où la demande

foncière est forte se manifeste une rareté, et inversement là où l'offre se présente la demande est absente. Ainsi, il semble que les pouvoirs publics n'arrivent pas encore, notamment à travers la planification territoriale, à lire les logiques de localisation des entreprises (investissements). Cette dernière recherche la visibilité et d'accessibilité, la gravitation sous forme de pépinière, la polarisation et l'effet d'agglomération.

L'effet polarisateur du complexe sidérurgique SIDER : ce complexe cédé en partie à l'indien se trouve encerclé dans sa partie Sud par des lots attribués par le CALPI à des investisseurs nationaux et étrangers et une ZAC non déclarée est en train de se développer le long du CW, des unités de production ont même été réalisées sans travaux de viabilisation et sans que la question foncière ne soit réglée. Les investisseurs sont passés par la vente dans l'indivision de parcelles agricoles découpées à la hâte pour être vendues à des investisseurs privés qui ont préféré passer par les canaux commerciaux pour accéder au foncier et concrétiser leurs projets. Ou encore le Cas d'Asmidal : Près du complexe pétrochimique, des pressions se font sentir pour la création de la ZAC Seybouse surtout après l'implantation du pôle technologique Zala informatique, mais en vain.

Que ce soit les zones industrielles officielles ou informelles, ces dernières tentent de se greffer au tissu industriel existant. Mais, les acteurs privés qui exercent des pressions par différents moyens, ne se sont pas limités à la greffe. L'inscription par rapport aux axes routiers et infrastructures techniques. L'inscription par rapport au système de centres La simple inscription géographique. Les nationaux sont les moins exigeants en termes d'implantations et recherchent des terrains de proximité, inscrit dans l'urbanisme commercial. La plupart des projets présentés au CALPI ciblent des zones densément bâties, présentant une certaine centralité, ou encore le long d'axes routiers.

5.4. Les représentations plurielles du territoire de la wilaya de Annaba

Plus qu'une question de choix individuels isolés, les investisseurs privés issus de différents horizons géographiques et culturels véhiculent des représentations et des images qu'ils cherchent à coller à la métropole Annaba, en choisissant des dispositions et des formes bien calibrées. En termes de représentation, les projets développés par les investisseurs arabes se réfèrent à l'image de la cité Dubai, avec ses tours élancées qui bordent le rivage, ses marinas, ses hôtels, ses maus, et ses résidences de luxe. Ces promoteurs immobiliers veulent promouvoir l'image d'une cité futuriste.

Pour ce qui est des projets français (firme Carrefour), les initiateurs cherchent à incarner l'image de modernité, et de la société de consommation, de bien être, « pour une vie meilleure », afflux vers les hypermarchés. Avec la généralisation de l'utilisation de la voiture individuelle, les ménages partent à la conquête de la périphérie pour s'approvisionner. Les chinois développent des

projets qui rappellent à travers leurs tours le paysage dense et chaotique de la ville asiatique et nipponne. Les projets véhiculent de nouvelles images et de nouvelles pratiques pour les villes algériennes, conçues jusqu'ici selon un modèle rationaliste qui assigne aux voies de circulation une fonction exclusivement technique, sans visée économique ou valorisante.

Émerge alors une thématique des « entrées de villes », avec la démultiplication des showrooms, à Oran, Constantine et Alger. Ces vitrines commerciales issues de l'importation s'érigent entre l'aéroport et la ville centre, à l'entrée des grandes villes. Certains qualifient le processus de métropolisation, d'autres y voient des externalités de l'économie de rente et de bazar, puisque ces structures n'émanent pas d'un processus de production endogène. Les villes et les territoires algériens deviennent des comptoirs commerciaux de la mondialisation, tandis que l'activité de montage des véhicules s'implante au Maroc avec un taux d'intégration appréciable. Au cours des années 2000, l'on voit se développer parallèlement deux efforts de dénonciation et de représentation du territoire [796], l'un émanant des pouvoirs publics, particulièrement dans les secteurs du tourisme et de l'industrie à travers une offre foncière innovante (pôles d'excellence, technopoles,...) et celui des investisseurs auxquels on commence à leur exiger un effort de production de projets imagés pour prétendre aux assiettes foncières (CALPI 2006). Ainsi la seconde période voit fleurir de grands projets richement illustrés et défendus par leurs promoteurs que ce soit à l'échelle du territoire national (Médina center, Hotels, Hyper-centres) ou à l'échelle locale avec des projets de SIDAR et autres. Il est certain que chaque type d'activité exprime des besoins fonciers particuliers et des localisations spécifiques qui ne sont pas liés uniquement à la nature même de l'activité et son mode de fonctionnement, mais aussi aux prix, à l'accessibilité et autres.

La géographie économique a beaucoup évolué ces derniers temps donnant naissance à des aménagements économiques ou des arrangements territoriaux précis axés sur des notions de polarisation, d'excellence, de proximité ce qui ne semble trouver écho dans l'offre foncière publique qui commence à peine à penser à des techno-parcs à Ain Abdallah. Si les pays voisins comme le Maroc et la Tunisie ont déjà avancé dans certains types d'aménagements spécifiques (plates-formes logistiques), l'Algérie est encore au stade des ports secs. En évoquant la question de la géographie économique, existerait-il des aménagements économiques novateurs (technopoles, pépinières d'entreprises, projets urbains,...) pour accueillir les investissements dans des sites potentiels, ou est-ce que l'on se contente de remplir les cases vides qui se situent au niveau des ZI et ZAC. Il y a une certaine pluralité des représentations du devenir de l'agglomération de Annaba : il y a d'abord l'image véhiculée par le projet d'aménagement incarné par le PDAU intercommunal que

⁷⁹⁶ Ces efforts correspondent à une période où l'économie algérienne commençait à s'ouvrir sur l'extérieur.

l'exécutif de la wilaya n'arrive pas à adopter pleinement, et les représentations émanant des investisseurs nationaux et étrangers du territoire annabi. Chacun essaye de projeter sa vision sur ce territoire en lui des images transférées suent d'ailleurs. Les investisseurs des pays du Golfe (SIDAR) imaginent des projets immobiliers, touristiques et d'affaires en puisant leur référentiel de la cité Dubai, son monumentalisme, sa minéralité, ses murs rideaux. Une architecture tournée vers la centralité et vers la mer (centres d'affaires, complexes touristiques, ensembles résidentiels).

Les firmes européennes, et les groupes français, représentés par les grandes marques (Carrefour, Anshan,..), habitués à la grande distribution et aux supermarchés proposent des grandes surfaces érigées à l'entrée des villes et l'intersection des grandes infrastructures routières. Les investisseurs nationaux qui s'inscrivent dans le cadre de la mondialisation dans une économie de distribution ciblent les centres commerciaux aux décors orientaux ou occidentaux, voire chinois, les showroom destinées aux véhicules et autres produits de l'économie mondiale préservent l'image d'origine.

6. Evaluation du CALPIREF (2011-2014) : le constat d'échec

6.1. La demande foncière exprimée auprès du CALPIREF entre 2011-2014

Les pouvoirs publics tentent à partir de 2010 de perfectionner la gestion du foncier économique à l'échelle locale (Annaba) et nationale, en mettant en place des outils d'observation et de régulation. Cette mission de suivi, à l'évaluation qui procure de la visibilité à la législature et à l'action publique foncière est assignée aux dispositifs CALPIREF [797][798] et ANIREF.. Il s'agit pour l'ANIREF de vérifier pour chaque année, l'adéquation de l'offre à la demande en foncier économique et de constater à travers les bilans annuels et conjoncturels des CALPIREF, le volume de la demande, la cadence de traitement des dossiers, les cas de différés, et surtout le degré de satisfaction. Il demeure, non moins que cette nouvelle posture aussi utile soit-elle paraît paradoxale ! Puisque les deux dispositifs sont des structures gouvernementales, et les observations deviennent de ce fait superficielle et de pure forme. Ainsi on ne peut être, à la fois, acteur et observateur, juge et partie, sans bien fausser le jeu foncier ? Les recours se font auprès du même dispositif CALPIREF, faisant de la requête des investisseurs plus une sollicitation d'indulgence qu'une revendication de droit et d'arbitrage. Une cartographie de la demande en foncier économique est effectuée en 2011 par l'ANIREF et permet déjà, et pour la première fois, de mesurer le degré de satisfaction des demandes foncières émises par les investisseurs privés. Ainsi,

⁷⁹⁷ Décret exécutif n°10-20 du 12.01.2010

⁷⁹⁸ Art.2 : le CALPIREF statue au niveau de la wilaya et se prononce sur l'éligibilité des dossiers de demande de foncier à des fins d'investissement.

nonobstant le jeu des chiffres, devient-il possible, pour un certain temps (2001-2014) (Tab n°24), d'accéder à des informations chiffrées sur les dossiers d'investissement déposés auprès des différents CALPIREF et d'évaluer par là même la demande foncière exprimée par les investisseurs dans ses principaux attributs (sectoriel, industriel, territorial, foncier, etc) et surtout d'évaluer le degré de satisfaction, donc dépend la performance du dispositif CALPIREF.

Tab n°24 - Evolution des dossiers d'investissement et de leur traitement (2011-2014)								
	2011	2012	2013	2014	Tx accrois 2011	Tx accroist 2012	Tx accroist 2013	Tx accroist 2014
Sessions /nbre Wilaya	74/32	197/44	135/46	210/45		+150%	+40%	
Dossiers déposés	2128	5316	7 636	6283	-			-18%
Dont industriel	1010	2754	3851	2885				-25%
Données ANIREF 2011, 2012, 2013, 2014 - Traitement de l'auteur 2018								

Le bilan global établi en 2015 par les services MICL sur les activités du CALPIREF (2011-2014) et présenté en 2015 devant un parterre de patrons du FCE, révèle une situation de léthargie. En effet, sur les 14 412 projets soumis à l'examen des CALPIREF siégeant au niveau des différentes wilayas, 55.5% se voient bénéficier d'arrêtés wilayals de concession, dont 49.8% seulement arrivent à bénéficier des « actes de concession », sans lesquels les procédures bancaires ne peuvent avoir lieu. Ainsi de la demande foncière exprimée par les investisseurs privés, estimée à 2327 ha, ne sera satisfait réellement que 488 ha de surfaces avec titres à l'appui. Ces surfaces abritent 3979 projets d'investissement dont seulement 45% sont lancés réellement sur le terrain en 2016. Ce sont 158 projets, totalisant à peine 1.24 milliards de DA, qui sont réellement opérationnels, ce qui représentent 4% des projets ayant obtenu des actes de concession (Algérie ECO, 2016). C'est dire la peine perdue d'un dispositif dont la performance ne suffit même pas à couvrir ses coûts de fonctionnement.

6.2. Les secteurs ciblés et structure industrielle des projets retenus

Durant l'exercice 2011, les secteurs de l'industrie et des services dominant la structure des projets soumis (76%) et retenus (77%). Ainsi, 50% des projets retenus sont industriels, toutefois leur structure met en exergue la domination des branches des matériaux de construction (33%) et des industries alimentaires (28%), suivis des ISMMEE [799] (20%) et autres (10%). Cette structure est liée en grande partie à l'importance du marché domestique et des projets d'investissement public (ANIREF (2011), mais aussi au faible capital économique et culturel des investisseurs algériens.

⁷⁹⁹ ISMEE = Industries Sidérurgiques, Métallurgiques, Mécaniques, Electriques et Electroniques (Source: O.N.S 2011)

La tendance se poursuit lors de l'exercice 2012, avec l'importance des projets à caractère industriel (50%). En dépit de sa diversification, la structure industrielle reste dominée par les deux branches suscitées, où les matériaux de construction s'orientent de plus en plus vers le Sud et les hauts plateaux (80%). La branche industrielle, pure et dure, n'émerge pas encore, avec 5% des projets, étant compromise par la concurrence et l'ouverture à l'internationale et surtout le faible niveau capitalistique et technologique des entrepreneurs. Même tendance constatée lors de l'exercice 2013, avec prédominance de l'industrie et des services, et où 50% des projets soumis sont industriels mettant en exergue le même profil. Durant l'exercice 2014, l'n enregistre la montée des IAA, suivie des ISMMEE et le recul de l'industrie des matériaux de construction (13%). L'ANIREF (2014) fait remarque que les CALPIREF suivent la tendance de la demande, et ne semblent pas tenir compte de la saturation de certaines filières industrielles. Ci-après l'évolution des branches industrielles sollicitées par les investisseurs et la structure industrielle retenue par les différents CALPIREF (2011-2014), (Tab n°25).

6.3.Territoire national et localisations souhaités et retenus des projets industriels

Bien que les pouvoirs publics n'affichent pas clairement l'OFE disponible, notamment aux zones spécifiques, ce qui ne permet pas aux investisseurs de manifester le choix pour tel ou tel terrain précis, et de laisser le choix au CALPIREF de le localiser au gré de son bien vouloir et de ses stocks disponibles qui se font rares dans certains lieux. Pour ce qui est des projets industriels retenus pour l'exercice 2011, ils sont orientés essentiellement vers les ZAC et les ZI, les zones urbaines et rurales sont faiblement représentées à l'échelle nationale.

Branches industrielles	2011		2012		2013		2014	
	Dossiers déposés	Dossiers retenus	Dossiers déposés	Dossiers retenus	Dossiers déposés	Dossiers retenus	Dossiers déposés	Dossiers retenus
Industrie matériaux de construction		33%	48%		16%	26%	13%	
Industrie des ISMMEE		13%	14%		18%	24%	16.9%	
Industrie agro-alimentaire (IAA)		28%	16%		31%	23%	36%	
Industrie chimie plastique et pharmacie		13%	17%		17μ	16%	16%	
Autre industrie		13%	15%		18%	11%	11%	

ANIREF, 2011, 2012, 2013, 2014, traitement de l'auteur 2018

L'évolution des localisations (2011-2014) pour les projets d'investissements retenus (Tab n°26), parait nettement en faveur des ZAC, passant de 42 à 70%, la taille et la nature des projets s'accroissent bien à des ZAC dont l'ancrage aux territoires est bien ciblé. Les ZI gérées par les EGZI affichent de plus en plus des saturations, passant de 38 à 9%. Les nouvelles ZIDI, en

aménagement, tentent de prendre timidement le relais à partir de 2013. L'ANIREF note que “*Les projets industriels retenus en zone urbaine et en hors milieu urbain, soit 11% des cas, dénotent une logique d'affectation qui semble essentiellement basée sur les disponibilités*” (ANIREF, 2013), et pourrait être aussi liée aux spécificités de certains projets industriels qui s'accommodent plus à l'ors zones spécialement aménagées qu'aux espaces spécifiques.

Désignation	2011	2012	2013	2014
Zones d'activités	42%	58%	51%	70%
Zones industrielles existantes	38%	18%	10 %	9%
Nouveaux parcs industriels	-	-	8 %	11%
Zones urbaines	7%	24	11%	10%
Zones rurales	13%			

ANIREF, 2011, 2012, 2013,2014 traitement de l'auteur 2018

A l'échelle du territoire national, les projets d'investissement continuent à se concentrer au niveau des wilayas du Nord, et ce n'est qu'à partir de 2013 qu'un certains infléchissement commence à s'observer 49% au niveau de la bande des hauts plateaux (13 wilayas) (Tab n°27). Cette tendance serait-elle liée à la volonté des investisseurs privés de se redéployer vers l'intérieur du pays, à une politique publique qui tend à promouvoir les zones déshérités des hauts plateaux qui subissent une véritable crise des territoires comme le fait remarquer M-E. MAKBOUL (2011), dans son diagnostic sur la région Est du pays.

	2011		2012		2013		2014	
	Projets Soumis	Projets acceptés	Projets Soumis	Projets acceptés	Projets Soumis	Projets acceptés	Projets Soumis	Projets acceptés
Les wilayas du nord	64%	55%	48%	-	-	43%		
Les wilayas des hauts plateaux	-	-	24%	-	-	49%		
Les wilayas du sud	-	-	17%	-	-			

ANIREF, 2011, 2012, 2013, traitement de l'auteur 2018

6.4. Evolution de la demande foncière exprimée auprès des CALPIREF

La demande foncière enregistrée entre 2011 et 2014 à travers les différents dossiers déposés au niveau des différents CALPIREF paraît fluctuante, mais de plus en plus pressante. (Tab n°28). Les dossiers traités lors de l'exercice 2011, portent sur 1228 ha, et les projets sollicitent en moyenne 1.5 ha par projet. En l'an 2012, la demande foncière gonfle pour solliciter 2104 ha, et cible en priorité les zones du Nord (48%), et un peu moins les Hauts plateaux (24%), et le Sud (28%). C'est surtout au cours de l'exercice de 2013 que la demande va être atteindre son sommet avec près de 4800Ha pour se dégonfler en 2014, avec (2300Ha). Les investisseurs continuent à solliciter des localisations au Nord, soient pour bénéficier des installations et du marché existant, soit pour nourrir des

vieillîtes accaparatrices, puisque les développements ultérieurs montreront que les mises en chantier des projets restent faibles et en décalage des attentes espérées à travers le régime de concession et des facilités accordées.

	2011	2012	2013	2014
Demande foncière potentielle	1268 Ha	2104 Ha	4900 Ha	2300 Ha

ANIREF, 2011, 2012, 2013,2014, - traitement de l'auteur 2018

6.5. Impacts attendus des projets d'investissement retenus

Bien qu'il ne soit un indicateur pertinent, les impacts en termes financiers et effectifs font ressortir pour les projets industriels retenus une moyenne annuelle de 311 milliards de DA en termes de montants, et 103725 en termes d'emplois (Tab n°29).

L'ANIREF note que les dossiers traités par les CALPIREF sont une source précieuse d'information qui permet de mieux connaître la demande en foncier économique et apprécier la transition foncière, à travers le degré d'adéquation de la demande aux disponibilités foncières mobilisables. Ceci suppose des informations plus *fine* liées au système de collecte (reporting) et de mise en place d'une base de données sur les demandes éligibles au foncier public, leur amélioration et traitement selon certains indicateurs pertinents permet de déceler des tendances et de révéler des enjeux.

	2011 (Milds.DA)			2012 (Milds.DA)			2013 (Milds.DA)			2014 (Milds.DA)		
	traité	Retenu	Manque à gagner	traité	Retenu	Manque à gagner	traité	Retenu	Manque à gagner	traité	Retenu	Manque à gagner
Montant projets invest	267	193	28%		558	-		456			370	
Projections d'emplois	65 104	40 412	38%		138 488	30%		119,000			117 000	

ANIREF, 2011, 2012, 2013,2014, - traitement de l'auteur 2018

L'agence attire également l'attention sur la communication en direction des investisseurs privés pour mieux orienter les projets d'investissement. Aussi, les informations sur les disponibilités en foncier économique (fichier national) restent à améliorer, même si l'absence d'activité

d'aménagement économique pénalise l'OFE. A un niveau plus général, l'ANIREF attire l'attention sur l'importance des études nationales sur les branches d'activités en tant qu'outil normatif (liste des filières industrielles prioritaires), cognitif et stratégique pour l'orientation des investissements industriels, aussi bien pour étendre la visibilité des investisseurs que pour éclairer les stratégies des CALPIREF sur certaines potentialités latentes. Ceci renvoie à pose le problème de la nature des missions assignées à certaines agences nationales, et pose le problème du détachement de la sphère économique et institutionnelle du monde académique.

Les créneaux de l'aide la décision et de l'expertise nécessitent d'être valorisés pour mieux assurer les fonctions de régulation dans un environnement d'entrepreneuriat. Le capitalisme ne requiert pas uniquement bureaucratie et normalisation, mais aussi et surtout recherche la matière grise, la cognitivité, la réflexivité et l'expertise. L'agence recommande l'orientation des projets d'investissement industriels vers les zones spécifiques pour éviter que les coûts de mise en conformité environnementale ne soient excessifs à supporter.

Conclusion :

Les projets d'investissement proposés par les investisseurs obéissent souvent à une logique économique rationnelle et contextualisée [800], qui n'ignore pas l'historicité, l'économie et la géographie des territoires, leurs potentialités et ressources et surtout le climat d'affaire qui prévaut en Algérie. La demande exprimée auprès des agences gouvernementales (APSI, ANDI, ...) reste toutefois compromise par une information imparfaite, qui limite le champ d'opportunité et de manœuvre des investisseurs, et suscite un comportement craintif et démobilisant. Au capitalisme bureaucratique et patriotique correspondent souvent des projets spéculatifs et à moindre risque (services, commandes publiques, services), inscrits dans le court terme. L'économie rentière qui prédomine en Algérie favorise-t-elle auprès des partenaires économiques, les projets spéculatifs au détriment des projets productifs (automobile, machines,..). Les secteurs qui suscitent l'intérêt des investisseurs étrangers (arabes et européens) demeurent l'immobilier, le tourisme, les hydrocarbures, les infrastructures, la consommation domestique, les matières premières, le transport).

Il faut dire que l'importance du marché algérien, et des commandes publiques générées par les différents programmes d'investissement publics (2005-2019), accroissent le potentiel du pays et son attractivité pour les IDE. Les projets d'investissement recensés à l'échelle nationale s'inscrivent en

⁸⁰⁰ L'investisseur doit cibler en priorité le secteur potentiel qui soit le plus porteur pour son investissement et dont le pays hôte est le mieux placé sur le marché, ensuite, il doit cibler l'échéance du projet, selon qu'il s'agit de cibler le court, le moyen et le long terme.

majorité dans des secteurs spéculatifs et de rente (tertiaire et services), leur effet de levier ou d'entraînement sur les autres secteurs reste faible. Si les firmes européennes de distribution (Carrefour, Auchan, Cétélem), restent fidèles à certains créneau d'excellence (hypermarchés, Banques et assurances, ..) et tentent de profiter pleinement de leur connaissance du marché algérien et de ses réseaux internes [801], les investisseurs arabes du Golfe (SIDAR, IMAAR), semblent miser sur le commerce et les projets spéculatifs (immobiliers, touristiques, ..), jetant ainsi, non sans courage et assistance, un coup de sonde sur un territoire ami, mais ils ne connaissent pas l'environnement institutionnel. S'ils recourent à des emprunts pour financer leurs projets de rente, ce n'est sans doute pas par manque de financement, mais surtout pour prendre le moindre risque.

Ainsi, les investisseurs étrangers en Algérie n'élargissent pas leur champ d'activités et de déploiement aux secteurs productifs et territoires uniformes, et préfèrent se porter sur des créneaux porteurs et s'implanter sur des sites valorisés et disposant de toutes les commodités. C'est sur ce registre, plutôt égoïste empiétant, qu'ils entrent en concurrence avec certains acteurs internes, lesquels pourraient voir ces logiques spéculatives un empiètement sur leurs domaines d'excellence.

Ces projets de rente sollicitent des localisations en dehors des zones spécialement aménagés, soient dans des centralités et des nodalités ou le long des axes de communication, recherchant accessibilité, visibilité et attractivité. Les sites aménagés sollicitent peu l'intérêt des investisseurs, leur type d'aménagement, leur degré de viabilisation, et les prix fonciers proposés sont dissuasifs.

Les projets annoncés dans les TIC, l'immobilier et les services sont parfois ambitieux, comme celui d'EMAAR pour la baie d'Alger, ou encore celui de SIDAR pour Annaba, mais leur abandonnement en cours de chemin soulève de nombreuses interrogations, laissant planer un climat morose de suspicions et de corruption (M. SERRAI, 2012). Ainsi, dans leur ensemble, les sites destinés aux nouveaux projets d'investissement sont sélectifs et s'inscrivent dans des territoires attractifs accentuant ainsi les déséquilibres territoriaux. Le processus de métropolisation qui émerge dans les grandes villes et particulièrement dans la capitale du pays Alger pour tenter de transformer son paysage et lui procurer une place de la mondialisation. Ces processus ou mutations économiques et urbaines ne sont pas encadrées par de réelles activités ou pratiques d'aménagement, notamment à l'échelle des grandes villes où la politique de régénération urbaine annoncée en 2011 peine à prendre son chemin. Les quelques projets annoncés par les investisseurs étrangers (SIDAR, CARREFOUR) pour le territoire Annaba, ciblent des secteurs de rente (immobilier, tourisme, distribution), et viennent apporter une touche de modernité à une centralité inadaptée et

⁸⁰¹ Depuis la période coloniale et même après l'indépendance dans le cadre de la coopération et investissement les secteurs des Banques et de l'industrie agroalimentaire, la Société Générale s'est implantée en Algérie en période coloniale

une périphérie dévalorisée (Sidi Salem). Si les projets arabes véhiculent l'image de la cité Dubaï et ses décors des mille et une nuit, celui des français vient rappeler les enseignes périphériques qui font l'éloge de la société d'abondance et de consommation. L'inaboutissement des projets tient-il à une administration trop bureaucratique pour faciliter la tâche à des investisseurs jugés orgueilleux, ou si des conditions objectives apparentes auraient contraints les uns et les autres de rompre leur contrat. Une analyse empirique plus poussée pour en révéler certains enfouillés.

A la faveur d'une régulation protectionniste et d'un patriotisme économique, la demande foncière exprimée auprès du CALPIREF à l'échelle nationale à partir de 2011 révèle officiellement un manque à gagner de l'ordre de 30 à 40% en termes de financements et d'emplois. Ainsi, les enjeux ne se situent pas seulement en termes de communication et d'information, mais aussi en termes d'orientation de l'investissement. Aussi les observatoires mis en place au niveau de l'ANDI (bourse des projets) et du CALPIREF, permettent-ils d'appréhender la demande économique en termes de localisation, de foncier économique, et de nature des projets préférentiels ou constituent-ils de simples outils bureaucratiques sans dimensions compréhensive et réflexive.

Chapitre Neuvième
**Confrontations, décalages,
informalités, et régularisation du fait-accompli**

Introduction :

Les logiques qui président à l'allocation du foncier économique public depuis 1990 ne semblent pas permettre aux institutionnels de réagir favorablement aux demandes des investisseurs privés, ni de mettre en place des stratégies pour l'inscription des projets d'investissement. Les faibles taux d'acceptation des projets d'investissement enregistrés à la double échelle, nationale (ANDI, ANIREF) et wilayale (CALPI Annaba), confirment l'hypothèse d'un décalage persistant entre l'offre et la demande foncières et renvoient à s'interroger sur les causes profondes de ce dysfonctionnement. Il faut souligner au premiers que pour accéder au foncier économique public, l'investisseur se doit de faire face à un long et difficile parcours orchestrés par des dispositifs juridico-administratifs dont le mode de fonctionnement et d'organisation favorise des pratiques bureaucratiques et des déviations qui limitent leur performance. La posture statutaire de ces interfaces juridiques paraît ambiguë et changeante, ce sont parfois des agences de régulation locales, des intermédiaires, des agences de promotion, ou simplement des guichets re-distributifs dont la mission principale est de substituer au marché qui n'incarnent aucune mission de régulation.

L'objet de ce neuvième chapitre est la confrontation de l'OFE dispensée par les institutionnels à la demande exprimée par les investisseurs privés au niveau du territoire Annabi et effectuée par le biais des différents dispositifs juridiques. L'objectif est de saisir au-delà des éventuels décalages entre l'offre et la demande foncières, les logiques et rationalités qui sous-tendent les comportements des institutionnels et des investisseurs ainsi que les réactions des uns aux autres sur le terrain. La démarche renvoie au décryptage d'une part du mode d'organisation et de fonctionnement du CALPI/CALPIREF, notamment son mode de traitement des dossiers d'investissement et d'énonciation des règles d'éligibilité, et d'autre part à saisir les pratiques des investisseurs privés et leur réaction face à des situations récurrentes de rejet ou de réserves. Ainsi, les logiques des acteurs sont au centre d'une analyse qui vise à apprécier l'interaction des structures et des acteurs privés le long d'un processus de traitement des dossiers qui ne privilégie pas la logique d'arène, mais plutôt de distanciation bureaucratique. L'accès au mode de prise de décision et aux capacités réactives et adaptatives des structures devient l'enjeu d'une démarche compréhensive. La dynamique de terrain semble privilégier l'informalité au projet, la régulation a posteriori à la régulation a anteriori, ce qui présage un environnement incertain et une crise de pilotage.

1. Une demande potentielle largement insatisfaite

1.1. Le long parcours de l'investisseur en Algérie

Pour accéder au foncier économique, les investisseurs sont astreints à un véritable parcours de combattant, ils doivent consulter les règles d'aménagement et d'urbanisme, imaginer et formaliser un projet d'investissement pertinent, fournir les garanties financières, et surtout accepter un prix fixé par les services des Domaines ou l'agence foncière pour des terrains dont ils ne connaissent pas la localisation. Le refus de nombreux projets d'investissements présentés à Annaba tient à des motifs controversés qui ne peuvent pas être vérifiés. A titre d'exemple, les investisseurs acceptés auraient été notifiés et refusés de payer les montants requis ? Les priorités de l'économie locale et la politique de développement poursuivie à Annaba ne sont pas identifiées que les investisseurs puissent s'y inscrire ?

Selon une enquête réalisée par la Banque mondiale (2002), la demande [802] foncière insatisfaite émanant des investisseurs privés à destination des territoires algériens est importante. En effet, sur les 562 entreprises interrogées par ses services, 38% déclarent être toujours à la recherche de foncier économique pour développer leurs activités. Désormais, et tout compte fait, Il faudrait en moyenne cinq (5) ans pour obtenir satisfaction. Une autre enquête réalisée par la même institution en 2008, révèle toujours que la situation d'accès au foncier économique ne s'est pas améliorée depuis 2002. L'Algérie serait-elle victime des rapports des experts de la BM, comme cherche à convaincre l'expert financier (M. EL BESSEGI, 2018) [803], ou est-ce une réalité avérée, que les études empiriques sur Annaba confirment ?

A. BENACHENHOU (2006), ex-ministre des finances, note aussi que « *la plupart des chefs d'entreprises rencontrés disent la même chose et ajoutent que les prix sont devenus prohibitifs sur le marché libre, la pénurie frappe d'abord les industriels* ». Les chiffres indiquent que la moyenne d'années d'attente pour prétendre à un terrain industriel est entre 4.7 et 4.9. (Tab n°30)

Désignation	locaux administratifs	Terrain industriel Echantillon global	Terrain industriel petites entreprises
Pourcentage des entreprises à la recherche de :	19.6	37.7	42.1
Nombre d'années d'attente	3.6	4.9	4.7

source : A. BENACHENHOU 2006

⁸⁰² La demande économique a deux volets essentiels, un volet lié à l'accès au foncier, qui apparait la condition première de tout investissement et un volet non foncier lié à l'accès au crédit, aux avantages fiscaux et autres.

⁸⁰³ <https://www.express-dz.com/2018/>

1.2. L'insatisfaction croissante des demandes foncières à l'échelle nationale

Le manque de visibilité sur le parcours de l'investisseur en Algérie et sur son comportement spéculatif, contraint la législation d'assigner à ses dispositifs juridiques, jusqu'ici simples guichets d'octroi des ressources, d'intégrer des missions de suivi et d'évaluation, l'ANDI à partir de 2006, et le CALPIREF et ANIREF à partir de 2011. Et c'est à partir de ces dates clés, que les situations de d'acceptation, de rejet et de déferé commence à être listés sur les tableaux dressés par l'ANIREF sur les bilans des CALPIREF.

Le premier bilan du CALPIREF (2011) révèle le degré d'insatisfaction des demandes en foncier économique émanant des investisseurs. (Tab n°31) dans de nombreuses wilayas, atteignant les 52%, les dossiers différés pour des raisons qui malheureusement ne sont pas toujours motivées, atteignent les 19%. Même si les pouvoirs publics affichent la volonté de privilégier les projets industriels, ces derniers ne sont enregistré des taux d'acceptation légèrement supérieurs aux autres projets, sans atteindre les 60%.

	Exercice 2011 Taux (%)			Exercice 2012 Taux (%)			Exercice 2013 Taux (%)			Exercice 2014 Taux (%)		
	Acceptation	rejet	report	Acceptation	rejet	report	Acceptation	rejet	report	Acceptation	rejet	report
Dossiers déposés	47.7	33.2	19.3	62.3	21.5	16.1	44	38	18	53	28	19
Dont industriel					19.4		47.4	36.7		59	22	19

Données ANIREF 2011, 2012, 2013, 2014 - Traitement de l'auteur 2018

Bien que la cartographie et le niveau de satisfaction des demandes soient des indicateurs quantitatifs assez pertinents pour rendre compte de la performance du dispositif CALPIREF, l'absence de certains d'informations argumentatives susceptibles de permettre à l'ANIREF de faire des lectures plus poussées, rend ces statistiques muettes sur de nombreux aspects de la problématique de l'accès au foncier économique, dans les différentes wilayas. Le relatif faible taux d'acceptation enregistré en 2011 serait-il lié à la complexité du processus de traitement des dossiers (19.3% de différés), à la rareté foncière dans certaines wilayas (ANIREF, 2011) ou plutôt à d'autres contraintes. Durant l'exercice 2012, la situation semble s'améliorer en enregistrant un taux d'acceptation de 62.3%, par contre le taux de rejet (22%) progresse aussi pour signifier avec le taux de report (16.1%) la persistance de la rareté foncière, le décalage entre les logiques des acteurs qui sous-tendent l'offre et la demande et les difficultés des investisseurs à accéder à des informations utiles pour murir et faire aboutir leurs projets d'investissement. Les rejets peuvent être liés à des

considérations purement bureaucratiques, non nécessairement liés à la volonté de l'investisseur, ce mode de gestion bureaucratique qui confère un pouvoir discrétionnaire aux instances administratives s'ouvre sur toutes les dérives et nécessite d'être contrôlé.

Durant l'exercice 2014, l'ANIREF (2014) tend à convaincre que la tendance est à la baisse des projets d'investissement soumis et surtout à la saturation des espaces économiques, faisant allusion à la nécessité de recourir à l'aménagement des ZIDI. En termes de satisfaction des demandes foncières, que les taux moyens avoisinent les 50%, et qu'à partir de 2013 les stocks fonciers disponibles commencent à s'épuiser, et chutent de 58% (2012) à 41% en 2013 (Tab n°32).

Tab n°32 – Evolution de la satisfaction des demandes en foncier économique				
	2011	2012	2013	2014
Demande foncière potentielle	1268 Ha	2104 Ha	4900 Ha	
Demande foncière satisfaite	674 Ha	1213 Ha	2000 Ha	2300 Ha
Taux de satisfaction	53%	58%	41%	
Taille moyenne de l'unité	1.5 Ha			
ANIREF, 2011, 2012, 2013,2014, - traitement de l'auteur 2018				

Ainsi les différents bilans dressés par l'ANIREF (CALPIREF,2011-2014) font ressortir l'insuffisance du foncier économique, notamment industriel dans de nombreuses wilayas, ce qui contraint d'orienter nombre de projets vers les zones urbaines et rurales. Le climat d'accès au foncier économique reste morose, l'ONS note que 30% des entreprises souffrent de ce problème, auquel s'ajoute celui du prix sur le marché foncier. L'ANIREF (2011) fait remarquer que le manque à gagner lors de l'exercice de 2011 est en termes d'emplois (38%) et de montants investis (28%), et seraient liés aux faibles taux d'acceptation, l'agence situe les enjeux en termes de communication, d'information et d'orientation de l'investissement.

1.3. Les demandes foncières insatisfaites au niveau du CALPI Annaba

A travers le cas empirique (Annaba), il est question d'évaluer le degré de satisfaction de la demande foncière et le temps d'attente pour prétendre à un foncier économique. Depuis 1996, plus de **400 projets** d'investissements, couvrant différents secteurs, sont soumis à l'examen du CALPI/CALPIREF Annaba, afin d'accéder au foncier économique public. Les investisseurs privés qui se sont présentés à l'interface juridique sont surtout des Algériens, le plus souvent implantés à l'échelle locale ou nationale, mais aussi quelques étrangers issus de France et des pays arabes du Golfe. Les Français sont surtout représentés par la firme de distribution « Carrefour » ^[804]. Les investisseurs arabes sont par le leader immobilier SIDAR. Ces deux gros investisseurs proposent

⁸⁰⁴ La firme s'est déjà implantée à Alger et cherche à étendre son réseau aux grandes villes algériennes

des projets inscrits dans le tertiaire et les services (grande distribution, immobilier de commerce et tourisme) et trouvent au début plus de doléances et de facilités dans le traitement de leurs projets et sont reçus par les autorités locales, et accompagnés pour une visite des lieux proposés à l'investissement. Les investisseurs nationaux, qui sont pour la plupart peu ressourcés, se projettent dans des projets de petite taille, inscrits dans la petite production et les services et ne bénéficient d'aucune communication.

Depuis la relance du CALPI par le nouveau wali, en 2006, plusieurs dossiers sont dépoussiérés et traités. Ils touchent à différents secteurs, mais sont de petites taille et proposent, en général, une dizaine d'emplois par projet, ce qui les rend inéligibles au regard de la grille improvisée par le CALPI de Annaba [805]. Les motifs de rejets des dossiers d'investissements, transcrits explicitement dans les différents procès-verbaux évoque la nature des usages des terrains sollicités (équipements) et dénote que les investisseurs ne sont pas du tout orientés lors de l'élaboration de leurs projets d'investissement. Ils ciblent parfois des terrains destinés aux équipements publics, ou dont l'octroi par les domaines se fait par adjudication aux enchères publiques, ou encore en décalage avec les attentes des pouvoirs locaux. De fait, les secteurs productifs tant recherchés par une stratégie d'investissement qui ne s'affiche pas encore par les édiles, sont peu représentés dans ces dossiers d'investissement, d'où les nombreuses sanctions de refus d'octroi de terrains publics à des projets spéculatifs.

Les réponses des institutionnels sont dans un premier temps purement administratives, évoquant des rejets pour cause de non-conformité aux instruments d'urbanisme, pour réservation à une vente aux enchères..., ou encore des déférés pour consultation de la réglementation spécifique ou d'instances centrales, etc. Ainsi, sur la centaine de projets d'investissement examinés par le CALPI Annaba entre 2006 et 2008, est orientée vers les ZAC répulsives (Oued El Aneb,...) ou à créer sur des territoires vulnérables. Ceci renvoie à poser la question de la pertinence d'un tel dispositif dont la rationalité administrative et strictement foncière pénalise l'acte d'investissement et le processus de développement des territoires. Un véritable problème de d'ingénierie territoriale et de maîtrise d'ouvrage urbaine se pose en Algérie. Le désarroi des investisseurs sélectionnés conduit au renoncement aux projets, dont le coût d'élaboration est excessif. Ce qui pose la question de la performance du dispositif CALPI, dont la nouvelle posture post 2007, ne semble pas améliorer ses prestations. Il ressort de l'exploitation des procès-verbaux dressés par le CALPI Annaba (2006-2008) que la plupart des projets présentés par les investisseurs privés ciblent des assiettes foncières situées soit en zones valorisées et attractives, mais déjà saturées à 97% (ZI et ZAC), soit des terrains

⁸⁰⁵ Celle-ci privilégie l'investissement productif et les entreprises assurant la création de plus de 50 emplois.

attractifs localisés le long des grands axes routiers mais qui ne sont pas toutefois aménagés pour recevoir des projets d'investissement. Ainsi, là où la demande foncière se manifeste, la disponibilité fait défaut et perdure faute de production foncière.

Dans la plupart des cas, les agents administratifs se contentent d'appliquer des règles et des procédures indépendamment des résultats, ainsi à l'échelle du territoire national, les **résultats sont** restés insuffisants. A ses meilleurs rendements, et sur les 300 dossiers traités par le CALPI Annaba entre 2006 et début 2008 seule une dizaine de dossiers a été retenue pour l'accès au foncier économique au niveau de la wilaya d'Annaba. Ce qui explique toute la difficulté d'une régulation foncière déconcentrée, conduite dans un contexte de transition. Pire encore les dizaines de dossiers retenus n'aboutiront pour des motifs que personne ne peut désormais vérifier la justesse ou divulguer.

L'analyse des justificatifs présentés par le CALPIREF reste peu convaincant, sinon comment expliquer qu'un investisseur qui traverse un long parcours ne se présente pas aux services de l'agence foncière ou du domaine pour régler son terrain. Est-ce que ces investisseurs jugent les prix excessifs ou est-ce qu'ils espèrent avoir des prix bradés ? Face à cette situation de blocage et de non aboutissement, les investisseurs ne rouspètent pas et préfèrent garder le silence avec amertume. Ils fouillent aux questions et sont allusifs dans leurs réponses. Cet *OMERTA* transforme ce dispositif en un appareil clientéliste ou plutôt une « courroie de transmission » susceptible d'être instrumenté à des fins de prédation. En l'absence d'un contrôle ou d'un droit de regard, du moins du pouvoir politique local, notamment par l'APW qui ne reçoit de cette gestion bureaucratique que des bilans superficiels. Ce dispositif peut être capté facilement par les réseaux, sans qu'il puisse manifester une grande résistance, étant solidairement enchaîné par le système hiérarchique.

2. Les décalages entre l'offre et la demande foncière

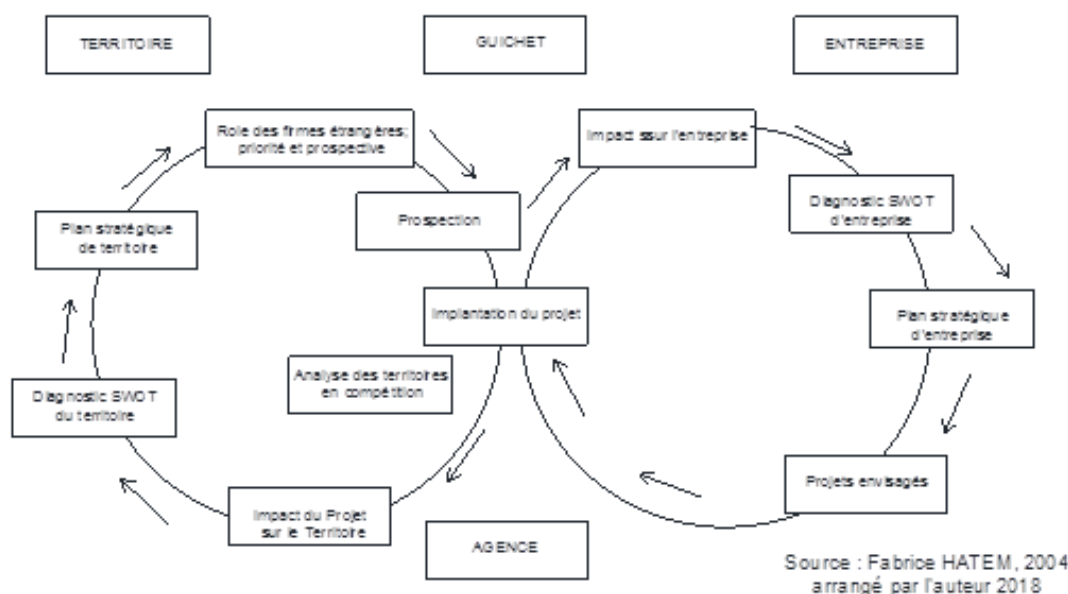
2.1. La confrontation asymétrique des sphères : entre blocage et régulation

La confrontation de l'OFE dispensée par les acteurs institutionnels à la demande foncière exprimée par les opérateurs économiques au niveau du territoire Annabi révèle un décalage multidimensionnel qui serait lié à première vue à des aspects géographique et économique, mais qui renvoie aussi à un déphasage entre une sphère publique mue par des logiques bureaucratique et normative et une sphère privée traversée de logiques spéculatives et compétitives. Le mode d'allocation du foncier économique en Algérie demeure administratif et met en confrontation une offre et une demande foncières symétrique par le biais du jeu de marché, mais plutôt en confrontation une disponibilité restreinte à une demande grandissante, deux parties prenantes en

asymétrie d'informations par l'intermédiaire d'une interface juridique dont le caractère « administratif » ne permet pas de faire fonctionner convenablement les deux boucles stratégiques pour la localisation convenable du projet d'investissement (Fig n°24). En effet, les dispositifs (CALPI, ANDI, ANIREF) fonctionnant selon une logique « Guichet » et non pas selon celle du marché (Fig n° 25, 26). L'accès au foncier public et le système de localisation du projet (Fig n°27), deviennent l'enjeu d'un rapport d'intermédiation et seront biaisés.

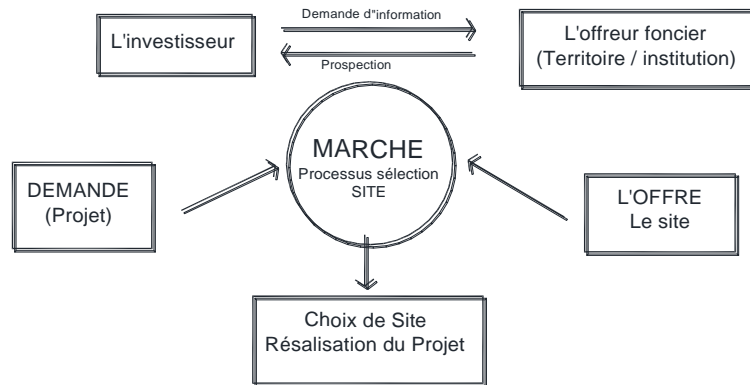
Les institutionnels sont investis de missions de puissance publique et monopolisent l'accès au foncier économique public [806], tandis que les investisseurs privés, peu ressourcés, développent souvent des projets spéculatifs et tentent de s'approprier le bien foncier. Il est évident que ces deux parties, politiquement inégales, évoluent vers des relations conflictuelles, qu'entretiennent et renforcent les interfaces juridiques. Ainsi, l'administration qui gère de façon discrétionnaire les ressources privées de l'Etat et octroi des différents avantages (fiscaux et parafiscaux), met en place des règles et des procédures et convie les investisseurs privés à exprimer leurs besoins ou demandes auprès d'une interface juridique (institutionnelle ou foncière), menus d'un lourd dossier administratif dont la complétude est liée à l'accès et la disponibilité de l'information.

**Fig n°24 - L'interface juridique (Guichet, Agence),
intermédiaire entre deux boucles stratégiques**



⁸⁰⁶ Les opérateurs fonciers publics qui sont reconnus dans leurs fonctions commerciales, sont investis aussi de pouvoirs de puissance publique. Les opérateurs fonciers publics qui sont reconnus dans leurs fonctions commerciales, sont investis aussi de pouvoirs de puissance publique.

**Fig n°25 - Le marché de l'investissement privé ;
Confrontation par le marché**



**Fig n°26 - L'administration de l'investissement privé ;
Confrontation par le Guichet**

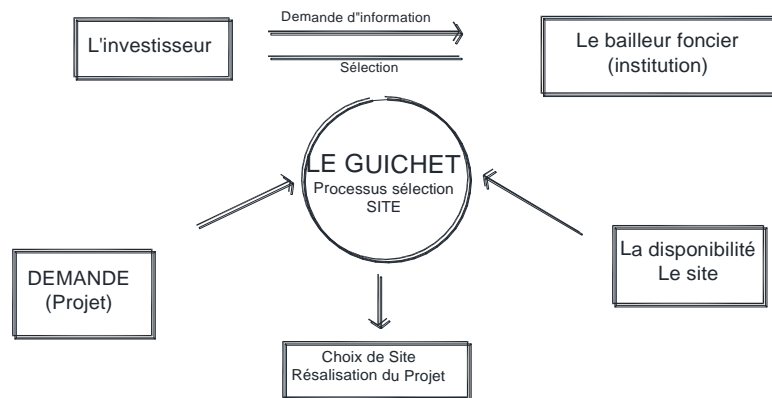
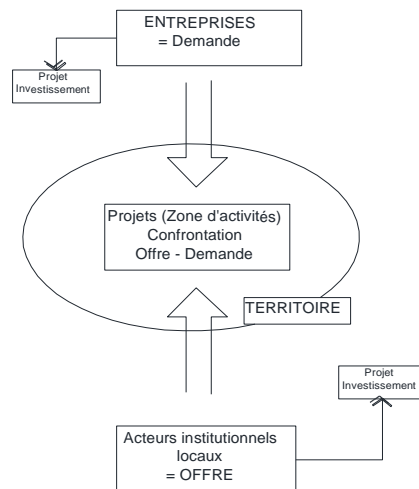


Fig n°27 - Les quatre entités du système de localisation



Source : Fabrice HATEM, 2004
arrangé par l'auteur 2018

Ce déficit est lié en partie à son inexistence même de l'information, puisque la plupart des administrations publiques n'établissent pas des statistiques et des documents pertinents et vulgarisés (monographies, ..). Si certaines informations existent, elles sont incomplètes, fragmentaires ou inaccessibles et frappées par des règles de confidentialité. L'absence d'activités de management et de marketing territorial, reconnue explicitement par l'ANIREF (2008) pénalise le parcours de l'investisseur et ne semble pas déranger l'administration. En plus de cette situation d'incertitude dans laquelle opère l'investisseur privé s'ajoute l'opacité du processus de traitement des demandes foncières et l'unilatéralité des règles, ce qui dissuade nombre d'investisseurs à postuler pour l'acquisition du bien foncier public. Si la confrontation de l'offre à la demande au sein du marché permet d'ajuster les prix et de réaliser des équilibres, dans des situations de transition, l'incomplétude et l'asymétrie de pouvoir et d'information imprègnent à la régulation une nature complexe et hybride. Le pouvoir allocataire de la ressource foncière publique est tenté d'instrumenter sa position monopolistique à d'autres fins.

Pour accéder au foncier économique public, les investisseurs privés à Annaba s'adressent au Guichet « administratif », qui leur impose en tant qu'administrés des servitudes et des protocoles procéduriers pénalisant. Le Guichet, qu'il soit un CALPI/CALPIREF, n'est qu'une simple interface juridique et ne constitue pas à ce titre une arène [807] de confrontation. C'est un poste avancé de la bureaucratie. En dépit de sa posture moderne, celle d'une agence nationale, l'ANDI ne constitue pas une arène, puisque les forces sociales ne sont pas représentées dans le conseil d'administration.

Le jeu foncier est conflictuel, il se prononce d'abord au sein de la sphère institutionnelle dont le caractère est hétérogène, soit entre le centre dominé par l'Etat et ses départements ministériels et une périphérie constituée des territoires, mais la compétition gagne aussi les secteurs dont les intérêts et les logiques divergent (R VINCENT, 2003 ; J COMBY et al, 1996). Une véritable confrontation asymétrique s'opère entre la sphère institutionnelle qui domine les règles, et dispose d'un pouvoir discrétionnaire et la sphère privée qui n'a aucun pouvoir de décision et qui n'est associée que dans un cadre étroit de tripartite ou lors d'assises folkloriques.

La mission de régulation de ce jeu est confiée à l'Etat qui crée tantôt des intermédiaires entre les territoires et les acteurs privés, tantôt confie à un comité local (CALPIREF) le soin de réguler localement le jeu foncier tout en conférant aux agences nationales le soin d'assistance technique. Ainsi, le rôle de l'Etat qui paraît être lui-même, dans les conditions d'une crise politique et sécuritaire, un enjeu de pouvoir, un outil de prédation. Les territoires et les institutions, sont loin d'être des entités juridiques et institutionnelles, neutres et homogènes, comme voudrait bien faire

⁸⁰⁷ Au sein de ces arènes se déroule une interaction entre acteurs institutionnels et investisseurs, soit un jeu.

croire l'idéologie collectiviste, surtout dans une situation de crise sociopolitique, de libéralisme et de transition foncière. De même, le territoire ne peut se réduire au pouvoir descendant qui le contrôle et le transcende, mais plutôt à une confrontation, même différenciée, entre des pouvoirs descendants et des pouvoirs ascendants (sociaux, économiques), entre le centre et la périphérie, ces forces antagonistes qui ne sont pas forcément endogènes cherchent à influencer ou à occuper des positions dans les centres de décision pour contrôler le territoire et capter ses ressources foncières.

Pour réguler le jeu foncier, les pouvoirs publics improvisent des règles juridiques et instituent le « hasard moral » comme mode de prise de décision au sein de la commission. Cette logique de suprématie administratif, qui n'entrevoit aucune négociation pour les investisseurs privés se révèle à travers un ensemble de comportements institutionnels. Dans nombre de cas, les investisseurs privés sont orientés vers des terrains invendus, et situés dans des communes montagnards et à risques sécuritaires (Tréat, Oued Laaneb, Eulma), ou encore vers des terrains marécageux, ou destinés précédemment à des décharges publiques (Gazomètre, Sidi Salem, Oued Edheb,..). Qu'est-ce qui motive ce comportement ? Est-ce la volonté de rationaliser la gestion des terrains publics, un mépris, ou tout simplement une manière de masquer d'attribution foncière privilégiée ? C'est ce qui explique le peu d'attrait pour les terrains proposés. L'Algérie en optant pour le modèle capitaliste tarde à instaurer un marché foncier et immobilier. Depuis les années 1990, des structures transitoires telles le Comité technique ou le CALPI assurent ce nécessaire accès administratif au foncier pour stimuler et dynamiser l'investissement privé.

2.2. La persistance des logiques administratives et procédurières

Les institutionnels en charge de l'OFE développent des logiques de rationalisation de la gestion du patrimoine privé de l'Etat en tentant d'écouler prioritairement les stocks fonciers, défavorablement situés, mais à des prix qui ne seraient en deçà de ceux du marché. Cette logique opportuniste est réconfortée par une situation de suprématie monopolistique et induit des décalages à l'échelle géographique et économique (prix). A titre d'exemple, le CALPI Annaba (2006) tente de diriger les deux projets touristiques de SIDAR vers des sites situés dans une localité populaire et répulsive (Sidi Salem). De même les investisseurs domestiques sollicitant l'octroi de terrains industriels auprès du CALPI sont dirigés pour la plupart vers les ZAC de Oued El Aneb et Tréat, là où se trouvent des terrains non écoulés.

L'autre logique qui nuit à la gestion publique des affaires économiques est sans doute cette attitude bureaucrate des fonctionnaires de l'administration locale, amalgamant orgueil et suprématie, en direction des investisseurs domestique et étrangers. Ce comportement, traduit-il un mépris enraciné envers la bourgeoisie hérité de la période socialiste, ou est-ce une façon de dire que

le pouvoir réel demeure entre les mains de la bureaucratie et que le pouvoir de l'argent ne peut être que subalterne. SIDAR vient signifier aux autorités locales d'Annaba que les hommes d'affaires arabes viennent faire manger du pain à leurs confrères après avoir été rejetés par les occidentaux. Cette logique bureaucratique de gestion met de fait en face à face, et donc en confrontation les investisseurs considérés comme des administrés (et non des partenaires) et des institutionnels comme des administrateurs des biens privés de l'Etat, à travers une logique de guichet et de distanciation qui ne permet pas de nouer des négociations ou des arrangements. Cette situation met les investisseurs en situation de subordination. Ils doivent exprimer un besoin ou une demande auprès d'une institution foncière en suivant une procédure, sans avoir les éléments d'information nécessaires, ce qui exclut toute volonté de coopération entre les deux parties. Des règles juridiques et un « hasard moral » triomphent dans le jugement. Collaborer avec tel organisme pour réaliser une opération. ne serait-ce sur le plan de l'offre et de la demande.

Cette logique d'écoulement d'une marchandise invendue sans traitement préalable, qui tend à orienter les investisseurs sur les terrains contraignants (marécages, décharges publique,...), exprimant un certain mépris (la demande foncière est structurelle et l'offre est souvent conjoncturelle) inadaptée au plan quantité et qualité, ce qui explique le peu d'attrait et ces décalages géographiques et ces pénuries. L'absence de marketing territorial complexifie la donne et l'opacité du traitement des demandes dissuade nombre d'investisseurs. La prégnance des logiques bureaucratiques sur les logiques managériales : Au lieu de développer une politique foncière, les pouvoirs publics se sont arrangés durant les 3

En termes géographiques, il convient de souligner un fait important que la fabrication des territoires selon une logique collectiviste ne permet pas d'appréhender, le fait que le territoire n'est pas neutre et qu'une réelle typologie des territoires existe. Les territoires valorisés sont plus attractifs pour l'investissement que les territoires vulnérables et qui sont répulsifs pour les investisseurs, entre les deux, il existerait des territoires mutables que les pouvoirs publics se doivent de développer par des politiques appropriées, c'est l'enjeu de la planification urbaine –PDAU et POS). Ceci reconforte la théorie selon laquelle le territoire est un construit, qui n'est pas toutefois uniforme. Au lieu d'homogénéiser le territoire intercommunal de Annaba, le CALPI se limite à contraindre les investisseurs à occuper des terrains situés dans des territoires répulsifs, qui connaissent entre autres des problèmes de sécurité. Cette stratégie se réduit à l'échec, puisque en plus du problème de localisation, les prix demandés sont jugés par les investisseurs comme exorbitants. Dans les pays développés l'Etat est souvent appelé à préparer le terrain pour l'investissement privé et non le placer en avant. C'est cette logique qui a contraint les investisseurs dont les dossiers ont été acceptés à décliner cette offre foncière publique et à renoncer aux projets.

En termes cognitifs, les institutionnels ne développent pas de réelles stratégies territoriale, économique et foncière, le territoire et ses ressources sont livrés en vrac et laissés à l'appréciation des investisseurs privés. L'OFE étant gérée par des agents administratifs, n'ayant aucune motivation politique, ce qui ne pousse pas ces derniers à prendre des risques et à afficher des ambitions pour les territoires, ni à innover en termes d'offre foncière. Les pouvoirs publics ne produisent pas le territoire Annabi dans une perspective de développement économique et de création des richesses, ils se limitent aux aspects basiques ceux du simple équipement du territoire, sans chercher à créer les conditions favorables pour la mobilisation des ressources. D'où l'absence de stratégies de développement ou d'outils spécifiques de développement que ce soit à l'échelle territoriale ou régionale. Les investisseurs montent leurs projets de toute pièce en faisant preuve d'imagination ou simplement en imitant ce qui marche déjà.

Les processus de métropolisation, ou du moins de concentration des activités et des services (polarisation et d'excellence), ne sont pas met à contribution, et le territoire subit son proprement développement spontané, sans tentative d'infléchissement. Les enseignements de la nouvelle géographie économique tentent d'être introduits par quelques secteurs, mais se résument à des grappes de modernité. Le décalage entre l'offre foncière et la demande économique renvoie également à des échelles de gestion institutionnelles situées plus en amont du processus d'accès au foncier et de production et de gestion foncières, soit à l'échelle de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire. A cette échelle ; la vision du territoire pourrait être normative, réactive ou même proactive selon la stratégie que l'on adopte face à la demande foncière. Jusqu'à une date récente, et sous prétexte d'une rationalisation de la gestion publique du foncier économique, les pouvoirs publics privilégient une logique de gestion de stock, d'abord les ressources financières ne permettaient pas l'engagement de grandes opérations de valorisation, puis il s'agissait de mettre dans l'urgence des produits fonciers à l'investissement.

2.3. La nature des décalages entre l'offre et la demande

Des décalages qui seraient liés à des blocages d'ordre institutionnel, juridique et opérationnel. Trois paramètres semblent être à l'origine de ce blocage, d'abord les conditions insuffisante de mobilisation et d'accès au foncier qui demeurent bureaucratiques, le recul de l'aménagement foncier en faveur d'un certain esprit de rétention (propriétaire) qui n'arrive pas à affronter les terrains contraignants et aussi le handicap géographique qui se traduit par une typologie des territoires combien déterminante pour l'offre et la demande et un déficit en matière d'aménagement. Trois paramètres semblent être à l'origine de ce blocage : les conditions d'accès au foncier qui demeurent bureaucratiques et peu transparentes, la crise de l'activité d'aménagement foncier

(urbaine et économique) et la nature et le choix de localisation des zones d'activités. Le mode de production et de gestion fordiste qui paraît inadapté à une dynamique de marché visant l'innovation, la sélectivité et la rentabilité.

Il serait pertinent de rechercher les causes institutionnelles et géographiques de ce décalage entre l'offre et la demande en foncier économique. Différentes pistes sont ciblées : Les conditions bureaucratiques d'accès au foncier économique public et l'adoption de dispositifs administratifs (CALPI, ANDI,..) seraient à l'origine de ce décalage, soit l'absence d'information, de dialogue et concertation et enfin d'accompagnement des investisseurs. La crise de l'aménagement foncier et urbain conditionne-t-elle l'offre foncière et explique-t-elle le gel des friches industrielles et urbaines. L'absence d'une planification urbaine de type prospective tournée vers l'économie des territoires explique-t-elle cette non correspondance géographique des institutionnels et des privés. L'absence d'une volonté de régulation du marché foncier qui ne permet pas de mettre à la disposition des opérateurs économiques du foncier là où la demande est exprimée. Et enfin le système institutionnel de pilotage de l'offre foncière et du développement économique qui reste imprégné par le juridisme procédural et empêche cette volonté de dialogue, de négociation entre acteurs institutionnels et opérateurs économiques.

L'accès au foncier économique public est de plus en plus difficile, les investisseurs font face à des interfaces juridiques qui ne privilégient pas le dialogue, la communication et l'accompagnement. Ce rapport distancier entre institutionnel et investisseur ne règle pas le problème de la corruption. Des dispositifs moins procéduraux et plus politiques seraient plus appropriés pour le monde des affaires. Il se trouve qu'implicitement le dispositif politique et diplomatique est réservé aux grands bonnis, alors que le procédé technico-juridique est réservé aux domestiques. L'investisseur émirati SIDAR et le français Carrefour ont eu droit à des réceptions et des visites sur terrain pour choisir par eux-mêmes les terrains qui conviennent à leur investissement, alors que les investisseurs locaux doivent se débrouiller avec l'administration. Cette logique sélective n'a toutefois pas donné des résultats, les réels investisseurs se sont tournés vers des filières administratives pour se rapprocher des canaux commerciaux afin de réaliser rapidement leurs projets. Mais, cela ne les épargne pas des tracasseries administratives pour ramener les autorisations nécessaires à la réalisation de leur projet à l'endroit voulu. Cette bureaucratie qui est là pour mieux gérer le foncier et éviter la spéculation ne risque-t-elle pas d'être détournée pour installer un certain clientélisme.

L'accès au foncier économique public est de plus en plus difficile, les investisseurs font face à des interfaces juridiques qui ne privilégient pas le dialogue, la communication et l'accompagnement. Ce rapport distancier entre institutionnel et investisseur ne règle pas le

problème de la corruption. Des dispositifs moins procéduraux et plus politiques seraient plus appropriés pour le monde des affaires. Il se trouve qu'implicitement le dispositif politique et diplomatique est réservé aux grands bonnis, alors que le procédé technico-juridique est réservé aux domestiques. L'investisseur émirati SIDAR et le français Carrefour ont eu droit à des réceptions et des visites sur terrain pour choisir par eux-mêmes les terrains qui conviennent à leur investissement, alors que investisseurs locaux doivent se débrouiller avec l'administration. Cette logique sélective n'a toutefois pas donné des résultats, les réels investisseurs se sont tourné des filières administratives pour se rapprocher des canaux commerciaux afin de réaliser rapidement leurs projets.

Mais, cela ne les épargne pas des tracasseries administratives pour ramener les autorisations nécessaires à la réalisation de leur projet à l'endroit voulu. Cette bureaucratie qui est là pour mieux gérer le foncier et éviter la spéculation ne risque-t-elle pas d'être détournée pour installer un certain clientélisme. Ces décalages sont-ils dus aux conditions bureaucratiques d'accès au foncier économique qui demeurent contraignantes et lentes et combien décourageants pour les investisseurs potentiels ? Ces décalages ne seraient-ils pas dus à une crise d'aménagement foncier susceptible de proposer aux investisseurs un cadre attractif ? Est-il dû aussi à une crise de l'aménagement urbain qui ne permet pas de mettre à la disposition des investisseurs des terrains viabilisés et avantageusement situé ? Ce décalage serait-il dû aussi à l'absence d'une activité de régulation, soit de portage et d'acquisition foncière ? Ce décalage est-il aussi du à l'absence d'un éclairage bien situé en amont du processus pour orienter les investisseurs et construire des partenariats utiles ? c'est le pilotage institutionnel de la dynamique économique.

C'est aux termes de cette problématique que la troisième partie s'affronte ? Est-ce qu les quelques opérations initiées ici et là arrivent à démarrer et à trouver le financement ? ou est-ce que ces opérations n'arrivent pas à trouver preneur parce que leur pilotage est complexe et bureaucratique et ne permet pas leur aboutissement ?Après avoir étudié l'OFE à Annaba et confronté à la demande économique domestique et étrangère, il ressort un certain décalage entre la logique institutionnelle à l'origine de l'offre et la logique des investisseurs qui exprime la demande. Ce décalage, se décline par un abandon des projets avalisés par le comité CALPI et l'émergence contre toute attente de zones d'activités informelles. Ce décalage est perceptible à travers cette dynamique de chantier qui échappe au contrôle des pouvoirs publics, ou se fait en marge d'eux, comme c'est le cas de la zone d'activités de Bouzaaroura, Koudiat merah, Madjaz Rassoul,

Les institutionnels ont-ils vraiment le choix, l'offre foncière publique récupérable se réduit à un foncier situé dans des territoires dévalorisés. Pour régler le problème de la localisation foncière, le président du CALPI, entreprends un projet ambitieux d'aménagement de l'entrée Ouest de Annaba

pour accueillir des demandes potentielles en investissement. Ces demandes ne s'inscrivent pas dans l'économie de production, mais leur taille est jugée importante pour être encouragés. Le terrain choisi s'étale sur 100 ha de terres marécageuses situées le long de la RN44. Le CALPI fixe les investisseurs devant occuper le site et se trouve confronté au choix de l'aménageur pour porter l'opération. L'URBAN (ex-CADAT), en tant qu'aménageur des temps glorieux, a été désigné par le Wali pour prendre en charge l'opération. Mais, un ensemble de paramètres ont avorté l'opération. Officiellement, le bureau d'étude conclu que le terrain est inondable et que techniquement l'opération est impossible, d'autres trouvent que le prix revendiqué par le Domaine est exagéré et que l'opération ne serait pas rentable pour l'entreprise. Les cadres, dont l'ancien directeur a été poursuivi pour avoir défendu les intérêts de l'entreprise face à la wulaya qui s'est accaparée du patrimoine foncier de l'entreprise, auraient-ils préféré utiliser cet argument technique pour avorter l'opération de peur que cette opération se retourne un jour contre eux.

L'incertitude que connaît la situation des cadres en Algérie, suite au fameux épisode des cadres incarcérés, n'encourage guère ces responsables à s'engager dans des opérations à connotation politique. L'opération s'est réduite à l'échec. Le Wali, furieux de la position du bureau d'études et du Directeur de l'hydraulique, renonce au projet et cherche à redéployer le projet sur d'autres sites, mais en vain, le moindre problème met en échec le projet. Plus possible d'aménager comme ce fut le temps des années 1970-80. Les deux autres entrées se sont confrontées au problème de la propriété privée et de transfert d'entreprises publiques. Faute d'aménagement urbain public, l'appareil de production urbaine ne s'arrête pas, les investisseurs achètent directement des terrains soit auprès du domaine via les enchères ou des privés, payant le prix fort pour réaliser des projets immobiliers de plus en plus inaccessibles. D'autres se détournent vers les terrains privés agricoles nouvellement restitués pour créer de véritables zones industrielles informelles ! C'est apparemment les effets induits d'une gestion foncière qui entretient le blocage.

Ce mode de pilotage de l'offre foncière économique révèle un certain « face à face », soit une confrontation asymétrique entre investisseurs privés en situation de domination, puisqu'ils ne sont pas totalement autonomes, et des acteurs institutionnels qui contrôlent l'allocation des ressources foncières et investis d'un pouvoir discrétionnaire en tant qu'administrateurs. Les deux parties sont politiquement inégales et ne peuvent être des partenaires pour nouer des relations de coopération, les opérateurs fonciers publics qui sont reconnus dans leurs fonctions commerciales, sont investis aussi de pouvoirs de service public. Cette distanciation tranchée entre les deux parties, l'une de statut privé et aussi étranger et l'autre publique et nationale développent un rapport par l'intermédiaire du guichet et de toute sa paperasse, ce qui ne permet pas de nouer entre les deux parties des négociations ou des arrangements. Les investisseurs expriment un besoin ou une

demande auprès d'une institution foncière en suivant une longue procédure, sans avoir les éléments d'information nécessaires, ce qui ne donne pas à la demande d'aboutir dans les meilleurs délais. Des règles juridiques et un « hasard moral » triomphent dans le jugement. Cette logique de suprématie, voire de mépris l'encontre des investisseurs privés se révèle à travers un ensemble de comportements institutionnels à Annaba, les investisseurs sont orientés vers des terrains invendus et situés dans des zones à risque (Tréat), ou vers des terrains contraignants (marécages, décharges publiques,...). Est-ce là la bonne gestion, ou simplement une manière de déguiser une attribution foncière privilégiée ? C'est ce qui explique le peu d'attrait pour les terrains proposés. L'absence de marketing territorial complexifie la donne et l'opacité du traitement des demandes dissuade nombre d'investisseurs. La prégnance des logiques bureaucratiques sur les logiques managériales.

En adhérant au discours développé par le Domaine national qui crie à la dilapidation et au bradage du patrimoine foncier de l'Etat, le propriétaire public développe alors une logique de rétention, le domaine évoque avoir tiré plus de 12000Ha de foncier industriel. Une gestion de stock s'est développé depuis les années 1990, si dans la décennie 1990, cette politique se justifie par l'absence de ressources foncières pour prendre en charge l'équipement des terrains (viabilisation), dans les années 2000, c'est les bilans dressés par l'ANAT qui tirent la sonnette d'alarme d'une vacation importante des lots cédés aux investisseurs. Ainsi, il s'agissait de déplacer la pression foncière vers les spéculateurs et de reprendre les terrains cédés et non exploités. Les institutionnels en charge de la gestion du foncier économique public adoptent une logique de rationalisation de la gestion foncière et tentent de valoriser financièrement cette ressource rare.

Malgré le fait que la demande est potentiellement structurelle, les pouvoirs publics jugent les stocks fonciers hérités de la période de croissance importants pour réaliser de nouvelles zones d'activités, ce qui entretient une certaine forme de pression foncière et de pénurie (Janos), La prégnance d'une logique de rationalisation et de gestion de stock. Au terme de ces analyses nous auront déjà confronté l'offre foncière à la demande émanant des investisseurs pour s'attaquer à un aspect assez important de l'analyse, soit les réactions des uns et des autres. D'une part l'évaluation de l'action des institutionnels : comment appréhendent-ils la demande et les projets des investisseurs et d'autre part, comment les investisseurs réagissent-ils au comportement des institutionnels ? Il est clair que les réactions vont se faire en chaine, opposant de façon évolutive des rationalités antagonistes, puisque les pouvoirs publics auront à réagir à toute éventuelle informalité, en développant l'action publique appropriée. Le foncier est présenté souvent par la presse algérienne comme un facteur bloquant de l'investissement, est-ce vraiment la réalité pour Annaba ? Certains s'adresseront directement aux canaux commerciaux, d'autres préfèrent s'adresser aux

filères administratives dans l'espoir d'acquérir un terrain à bon prix et situé dans un site économiquement acceptable.

3. Traitement bureaucratique des demandes d'investissement

3.1. Procédure et traitement administratif des dossiers

L'analyse de la procédure de traitement des dossiers soumis à l'examen des membres du CALPI (1993-2007) ou du CALPIREF (2007-2015) révèle une certaine lourdeur des démarches administratives, une improvisation des règles et surtout l'institution du « hasard moral » comme mode unique de prise de décision. L'administration qui monopolise l'accès au foncier économique impose ses règles aux investisseurs privés. Ce comité technique présidé par le Wali ne dispose pas d'une procédure bien ficelée avec des critères d'éligibilité bien déterminés, le traitement des procès-verbaux révèle que ce sont les membres du CALPI qui improvisent des critères d'éligibilité, souvent inadaptés et les imposent aux investisseurs. Les investisseurs privés prétendant à l'acquisition du foncier public, sont contraints de préparer et de soumettre un dossier volumineux en quinze (15) exemplaires, et suivre une longue et lourde procédure [808], avec une étude d'architecture élaborée par un architecte agréé, une étude technico-économique élaborée par un expert-comptable agréé, une étude d'impact sur l'environnement élaborée par un expert en environnement agréé, etc. Ceci accroît les charges et les coûts de transaction, sans que l'investisseur ne soit certain que son projet d'investissement va être accepté. L'investisseur n'est pas au bout de ses peines, puisqu'il ne dispose pas des informations nécessaires à la formulation du dossier (CALPI/CALPIREF), que ce soit sur les potentialités foncières existantes, l'usage et les règles d'utilisation des sols, les procédures y afférentes, et la stratégie d'investissement qu'adopte la wilaya pour son territoire. Le dossier s'élabore dans un flou total, que ce soit pour l'investisseur que ses collaborateurs techniques. En accroissant les coûts de transaction [809], l'investisseur n'est pas sûr de voir aboutir sa demande au premier coup, et doit souvent reformuler nombre de fois son dossier pour prendre en charge des réserves ou cibler un autre terrain. Le Wali de Annaba va jusqu'à exiger à aux investisseurs l'exposition par eux-mêmes et leurs architectes, leur projet d'investissement auprès des membres du comité. Pourtant les membres du comité sont pour la plupart des fonctionnaires issus de différents secteurs, n'ayant aucun rapport direct à l'investissement, ni une réelle connaissance des besoins et attentes des territoires da Annaba. C'est au pif des attitudes des uns et des autres qu'un tel dossier soit accepté et tel autre refusé. Mais là

⁸⁰⁸ Le coût de transaction est élevé pour l'investisseur qui doit s'adresser à un BET d'architecture, à un expert-comptable et à un ingénieur de l'environnement pour présenter un dossier en 15 exemplaires au minimum.

⁸⁰⁹ Les différents coûts des études.

encore, l'investisseur n'est pas au bout de ses peines et devrait poursuivre son parcours de combattant à d'autres niveaux. En effet, si son projet relève du secteur touristique ou relevant d'un cas particulier, son dossier sera transmis à une commission ministérielle spécialisée (tourisme,...) pour y statuer. Il faut dire que la plupart des dossiers de projets d'investissement avalisés par le CALPI Annaba entre 2006 et 2008 sont restés en souffrance et attendent encore la finalisation des études d'élaboration des ZEST.

3.2. Les critères de sélection et règles d'éligibilité improvisés sur le tas

En tant que dispositif administratif, le CALPI/CALPIREF est fortement imprégné de la personnalité de son président, en l'occurrence le Wali, qui agit de façon hiérarchique sur l'ensemble des membres sectoriels de la commission et arrive à leur imposer facilement sa décision. Son mode de fonctionnement opaque ne permet pas de rendre son comportement prévisible. Les critères d'accès au foncier économique ou d'éligibilité des projets d'investissement ne sont pas explicites et sont laissés à l'appréciation des membres de l'exécutif composant le dit comité. Ces derniers improvisent sur le tas et fixent de façon collégiale la procédure qui leurs conviennent. Ceci permet le triomphe du « hasard moral » comme mode de prise de décision et par extension le clientélisme (CNES, 2004).

L'improvisation des règles d'éligibilité, est source à des écarts entre l'administration et les investisseurs. De même les motifs développés par les membres du comité pour rejeter certains dossiers d'investissement soulèvent de nombreuses interrogations. Les administrateurs peuvent rédiger n'importe quel justificatif: tel investisseur retenu par le comité ne s'est pas présenté à l'agence foncière ou au Domaine pour régler son terrain, tel autre n'a pas donné suite en dépit des nombreux courriers, un autre aura jugé excessif le prix proposé par le Domaine, ou encore un autre n'a pas honoré ses engagements ! Qui pourrait vérifier la véracité de ces dires ? L'administration est souveraine dans ses déclarations et décisions. Ainsi, il s'avère bien que sur les quelques dizaines de dossiers acceptés par le CALPI/CALPIREF Annaba sur plus de 300 demandes traitées entre 2006-2008, aucun ne semble honorer ses engagements. De nombreuses interrogations méritent d'être soulevées : Pourquoi ces investisseurs ayant fait le parcours du combattant, et engagé des coûts de transaction élevés pour prétendre à un tel terrain public se rétractent et abandonnent finalement et simplement le terrain attribué ? Est-ce une simple question de prix, ou d'absence de sérieux de la part de l'investisseur, ou y a-t-il autre chose ayant contraint l'investisseur à l'abandon. Ce comportement rappelle celui de SIDAR et EMAAR qui se trouvent contraints de plier bagage ? Ces investisseurs sont-ils tous des opportunistes et des « free trader » ou est-ce que des comportements déviants des fonctionnaires de l'administration seraient à l'origine de cette situation,

comme asseye de faire convaincre M SERRAI, (2012) . Un Bilan qui ne semble pas inquiéter trop le Wali d'Annaba qui décider de rejeter ces dossiers ? Après un dernier avertissement, il procède à l'annulation pure et simple des décisions d'attribution. Pour vérifier ces soupçons la recherche a besoin de beaucoup d'informations dans un environnement opaque qui ne permet ni observation, ni évaluation, ni action. L'accès au foncier économique public est de plus en plus difficile. Les investisseurs font face à des interfaces juridiques muettes qui ne privilégient ni le dialogue, ni la communication, encore moins l'accompagnement, les rapports bureaucratique et distancier qu'ils privilégient ont source de dysfonctionnements.

L'analyse de la procédure de traitement des dossiers soumis à l'examen des membres du CALPI/CALPIREF révèle une certaine lourdeur des démarches, une improvisation des normes et surtout l'institution du « hasard moral » comme mode de prise de décision. L'administration impose ses règles aux administrés. Ce comité technique présidé par le Wali n'a pas sous les mains une procédure ficelée avec des critères d'éligibilité bien déterminés, c'est souvent, comme en témoigne les procès-verbaux, les membres du comité qui improvisent des critères inadaptés et cherchent à les imposer. Les investisseurs privés prétendant à l'acquisition du foncier public, sont contraints de préparer et de soumettre un dossier volumineux en quinze (15) exemplaires, avec une étude d'architecture, une étude technico-économique, une étude d'impact sur l'environnement, etc, toutes établies par des cabinets agréés. Ceci accroît les coûts de transaction, sans que l'investisseur ne soit certain que son projet va aboutir. Le Wali d'Annaba va jusqu'à exiger à l'investisseur l'exposition par lui-même et son architecte, son projet d'investissement auprès des membres du comité. Pourtant les membres sont pour la plupart des fonctionnaires issus de différents secteurs, n'ayant aucun rapport direct à l'investissement et une connaissance des attentes des territoires. C'est au pif des attitudes des uns et des autres qu'un tel dossier soit accepté ou refusé. L'investisseur n'est pas au bout de ses peines et doit poursuivre son parcours de combattant. Si son projet relève du secteur touristique ou s'inscrit dans un cas particulier, son dossier doit être transmis à une commission ministérielle pour y statuer.

3.3. Les motifs de rejet des demandes

L'examen des motifs de rejet des dossiers, qui ne sont pas toujours portés dans les procès-verbaux, et vérifiables, révèle entre autres une rétention de l'information, et un déficit d'accompagnement et d'assistance des investisseurs privés dans leur démarche d'investissement [810], ce qui n'allonge seulement les délais d'octroi d'un terrain public, mais ne permet pas aux

⁸¹⁰ Les investisseurs ciblent parfois des terrains destinés aux équipements, ou mis aux enchères publiques par le Domaine,

autorités locales, en charge de développement territorial, de valoriser certaines de leurs potentialités (ANIREF, 2013), si telle est leur préoccupation. Cet état d'esprit nonchalance lié à la posture bureaucratique du dispositif d'allocation des ressources serait à l'origine d'une insatisfaction croissante des demandes foncières dont les coûts en temps et en argent sont excessifs à supporter par le capitalisme familial qui prévaut en Algérie. Cet échec est confirmé par des statistiques provenant de différents horizons.

4. La rigidité institutionnelle face à la demande économique

4.1. La position des institutionnels face aux enjeux

Les institutionnels en charge des secteurs du foncier et de l'investissement réagissent-ils assez et à temps aux demandes des investisseurs et anticipent-ils sur les dynamiques en cours ? Comment traitent-ils les dossiers et selon quels critères et procédures ? Quel mode de prise de décision privilégient-ils (hasard moral ou non) ? Comment perçoivent-ils les investisseurs, est-ce des clients, des administrés ou des partenaires pour le développement du territoire ? La réponse à ces nombreuses questions permet certes de comprendre les logiques profondes qui sous-tendent les actions des institutionnels, mais n'éclaire en rien sur leur aboutissement, en termes d'accès aux terrains et de promotion de l'investissement

Les institutionnels sont placés dans de rudes épreuves, ils doivent capter les différents signaux (capital, savoir-faire) en développant certaines compétences stratégiques (observation, management stratégique, marketing territorial, ..) et en offrant des avantages comparatifs pour drainer les projets d'investissement qui soient plus productifs et mieux adaptés aux attentes de l'économie nationale. L'enjeu est de réguler le jeu de l'investissement de façon à profiter de l'apport financier et technologique des IDE, tout en se prémunissant de nombreux risques et dérives. Les investisseurs privés cumulent souvent des pouvoirs exorbitants qui leur permettent d'avoir une longueur d'avance, et de placer les pouvoirs publics dans l'expectative, et l'intervention a posteriori pour imposer des restrictions de rattrapage conduit souvent au freinage de la dynamique d'investissement.

Une confrontation des logiques institutionnelles à celles des investisseurs privés s'avère déterminante pour comprendre les enjeux qui sous-tendent les actions de développement et d'évaluer le type de rapports qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les investisseurs privés dans le champ foncier et économique. L'analyse se déplace alors fructueusement des règles de jeu vers le jeu lui-même, où apparaissent les pratiques et les actions stratégiques de chaque acteur sur le terrain, face à son adversaire, et comment il se comporte vis-à-vis de cet environnement. Ceci donne

à l'analyse empirique toute sa pertinence, notamment lorsqu'il s'agit de comprendre le processus de prise de décision à l'intérieur des structures administratives, selon qu'il s'agit d'arènes de confrontation, ou des courroies de transmission. Il s'agit par extension d'évaluer leurs capacités d'action, de réaction et adaptation aux données du terrain. Ces structures (ANDI, CALIPREF, ANIREF) sont-elles assez autonomes et réflexives pour mettre en œuvre des actions adaptées aux différents enjeux ou s'astreignent-elles à des routines organisationnelles et bureaucratiques, au risque de nuire à l'économie du pays et à celui de l'investisseur ? L'analyse se focalise sur les interactions entre acteurs institutionnels et privés autour de l'accès au foncier, il s'agit de saisir les rationalités administratives des institutionnels, et le comportement stratégique des investisseurs face à des situations de bureaucratie excessive ou de refus catégorique.

4.2. L'organisation et fonctionnement des interfaces juridiques

La déconstruction des dispositifs juridico-administratifs mis en place pour gérer la relation entre l'Etat et les investisseurs, et permettre l'accès au foncier économique publics, renvoie à interroger leur statut et leurs pratiques. Ces interfaces sont-elles des intermédiaires, des guichets ou des agences ? En d'autres termes et pour les appréhender de l'intérieur, et saisir le degré de leur autonomie, s'agit-il d'arènes de confrontation opposant dans un cadre formel des acteurs stratégiques (institutions, organisations ou des territoires) ou de simples scènes folkloriques.

Différents dispositifs d'accès au foncier économique publics sont institués depuis 1993, d'abord le dispositif CALPI (1993-2007) remplacé par la suite par le CALPIREF (2007-2015), puis par le guichet unique local (2015), parallèlement à ces interfaces qui s'inscrivent à l'échelle wilayal émerge l'ANIREF (2007), dont l'inscription est plutôt sectorielle. Le CALPI [811] est une structure administrative et transitoire placée sous l'autorité du Wali, regroupant les membres de l'exécutif, les chambres de commerce et de l'industrie, et occasionnellement les maires, son institution par simple instruction (1994) fragilise son statut, et facilite par là-même son instrumentation à d'autres fins que ceux de constituer une banque de données sur les disponibilités foncières ou d'orienter les investisseurs vers les bailleurs fonciers. Outil créé pour débloquer une situation et gérer la transition vers le marché foncier, le CALPI perdure et se renforce davantage, en intégrant d'autres prérogatives (CALPIREF, 2007, 2010). Il se transforme rapidement en un véritable bailleur foncier ou médiateur foncier, il devient alors incontournable et incontrôlable. Le CALPIREF (2007) [812] est un autre comité érigé en 2007 pour prendre en charge le foncier économique, son institution par

⁸¹¹ défini par l'instruction interministérielle n°28 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs

⁸¹² Décret exécutif n°07-120 du 23 avril 2007 portant organisation, composition et fonctionnement du Comité d'Assistance à la Localisation et à la Promotion des Investissements et de la Régulation du Foncier

décret lui permet de prétendre à un statut fort. L'ANDI (art.3) sera représentée au sein du CALPIREF. Ce dernier adressera semestriellement (art. 9) un rapport d'activités reflétant l'offre foncière disponible et les potentialités de la wilaya, au ministre chargé de l'Intérieur et des Collectivités Locales, avec copie au ministre chargé de la Promotion des Investissements.

La tentative du MPPI de faire substituer l'ANDI au CALPI en 2001 s'est réduite à l'échec et le comité continue à siéger jusqu'à 2007, où émerge alors l'ANIREF pour prendre en charge la gestion managériale du foncier économique. La nouvelle agence adopte un statut fort et intègre une organisation efficace et tente de communiquer l'information. Créé en 2015 le Guichet unique local chapoté par le Wali et la DMI. Ainsi, deux modes d'organisation et de fonctionnement prédominant, le mode bureaucratique représenté par les dispositifs CALPI, CALPIREF et Guichet local, ainsi que le mode managérial représenté par les agences (ANIREF, ANDI..).

4.3. Les dispositifs de contrôle de l'accès au foncier économique

Le CALPI [813] est une structure administrative et transitoire placée sous l'autorité du Wali, regroupant les membres de l'exécutif, les chambres de commerce, les agences foncières et occasionnellement les maires. Ce comité institué par simple instruction en 1994 n'est autre que l'exécutif de la wilaya élargi à ses propres démembrements. Le traitement de l'accès au foncier n'obéi pas à une grille d'évaluation claire et explicite, ce qui entoure son travail d'une certaine opacité. Sa mission consiste à assister la localisation des projets d'investissement en orientant l'investisseur vers le bailleur foncier.

Le dispositif CALPI avait été institué dans le but essentiel de garantir aux investisseurs la disponibilité d'assiettes et faire en sorte, par conséquent, que la question du terrain ne puisse «en aucun cas constituer un motif de découragement à la réalisation d'un investissement ». Le CALPI s'est bien substitué à une ancienne structure départementale, en l'occurrence le comité Ad-hoc, qui s'est chargé dans les années 1980 à faire octroyer aux investisseurs des terrains publics pour leurs investissements, particulièrement dans les ZHUN. Plusieurs équipements de services ont été créés dans le cadre de ce dispositif. Les ayants droits étaient privilégiés dans le cadre de ce dispositif. Le CALPI qui agissait librement dans les années 1990 a besoin pour la plupart des projets de l'avis d'instances sectorielles ou hiérarchiques depuis l'avènement des logiques sectorielles, la situation se complexifie alors et le terrain prend une dynamique qui n'est pas toujours à l'avantage de la ville. En attendant l'élaboration des instruments sectoriels, les instances centrales ont procédé au gel des terrains économiques et touristiques.

⁸¹³ défini par l'instruction interministérielle n°28 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs

CALPIREF [814] adresse semestriellement (art. 9) un rapport d'activités reflétant l'offre foncière disponible et les potentialités de la wilaya, au ministre chargé de l'Intérieur et des Collectivités Locales, avec copie au ministre chargé de la Promotion des Investissements. Il y a lieu de souligner que le dispositif CALPI a été mis en place, pour une période transitoire, en attendant la constitution, à terme, d'une banque de données de l'offre foncière nationale. La mission essentielle conférée officiellement aux CALPI est de répondre avec célérité à toutes les demandes d'informations en matière de disponibilité de terrains à usage industriel et le cas échéant, d'orienter les investisseurs vers les zones spécialement aménagées disposant de potentialités foncières en adéquation avec l'investissement envisagé. Les dispositions législatives des lois de finances de 1994, 1996, 1998, n'ont cessé d'être modifiées, tantôt c'est le gré à gré, les enchères publiques, et enfin la concession. Or, les faits font ressortir une grave déviation dans les missions originelles confiées aux CALPI qui ont souvent été transformés en organe d'attribution de terrains.

Une étude réalisée en 2000 par le CENEAP, portant évaluation du dispositif CALPI, a permis de constater, qu'à fin 1999 sur la totalité des terrains attribués, la proportion globale des projets achevés et entrés en production s'élève à 3,5%, celle des projets en cours de réalisation étant de 12,5%. Dans le reste des projets non lancés, il existe des assiettes foncières parfois cédées ou concédées depuis plus de 4 ans.

A partir des années 1990, deux structures clés vont évoluer parallèlement pour promouvoir l'investissement en Algérie et permettre l'accès au foncier public. Une agence nationale chargée directement de la promotion de l'investissement dite APSI Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi de l'Investissement, ayant œuvré de 1993 à 2001, avant de laisser place à une nouvelle agence dite ANDI opérationnelle à ce jour. Un dispositif local transitoire dit CALPI créé en 1994, placé sous l'autorité du Wali et dont le rôle est de faciliter l'accès au foncier économique (industriel et commercial) et la localisation des projets d'investissement, ce qui suppose une double compétence, une connaissance du portefeuille foncier public et une maîtrise du territoire dans lequel se déploient les activités économiques. Ces deux structures semblent entrer en concurrence, notamment sur le volet foncier, puisque l'ANDI voulait intégrer dès sa création les compétences foncières du CALPI dont la résistance semble avoir motivé la création en 2007 de l'agence nationale ANIREF qui est venue prendre en charge directement le foncier économique et débouler le CALPI.

L'ANDI est une agence nationale d'expertise et de gestion, elle a été créée dès la 1ère génération de réformes et s'est confié les missions de facilitation, de promotion et

⁸¹⁴⁸¹⁴ Décret exécutif n°07-120 du 23 avril 2007 portant organisation, composition et fonctionnement du Comité d'Assistance à la Localisation et à la Promotion des Investissements et de la Régulation du Foncier - L'ANDI (art. 3) sera représentée au sein du CALPIREF.

d'accompagnement de l'investissement privé. Elle a connu, comme toutes les autres structures, des évolutions présentées comme des adaptations aux mutations socio-économiques du pays. En effet, le passage de l'APSI vers l'ANDI s'est traduit par des modifications des cadres Institutionnels et réglementaires, donnant lieu à la création d'un Conseil National de l'Investissement présidé par le Premier Ministre, chargé des stratégies et des priorités pour le développement et une certaine déconcentration de l'agence à l'échelle régionale. Pourquoi vouloir placer sous la tutelle des services du chef de gouvernement.

La CNUCED (2005) fait remarquer, au sein de l'ANDI, un déficit avéré au niveau des techniques d'évaluation de projets d'investissement potentiels et de services de suivi aux investisseurs existants. Il importe de souligner que l'ANDI, en tant qu'administration se conduit plus comme simple *administrateur* de candidatures et ne semble pas s'inscrire dans un processus de modernisation visant à considérer les investisseurs comme des clients auxquels il faudrait fournir des services adaptés. Par ailleurs, les règles du jeu ne sont pas établies, quels sont les critères selon lesquels les projets d'investissement seront analysés.

L'ANIREF qui n'arrive pas à voir clairement la situation décide pour Annaba, la création d'une nouvelle zone industrielle à Ain Said sans doute pour se ménager un espace de pouvoir foncier et tente de récupérer le stock foncier en place. Pour les URBA, le ministère de l'habitat contraint par le programme d'un million de logement procède au gèle de la vente des terrains même économiques. Pour les agences foncières la situation est floue. L'ANDT n'a pas eu assez de fonds pour viabiliser les ZET à Annaba et en absence du PAT la situation reste bloquée. L'Etat ne semble pas vouloir laisser faire les locaux, lesquels craignent toute aventure qui risquerait de se terminer par des poursuites. Son action est centralisée et trop lente.

Pour tenter de comprendre les logiques institutionnelles qui sous-tendent l'action publique et les capacités de celle-ci à produire un projet de territoire assez cohérent et efficace pour servir de base et d'interface à la régulation du rapport entre institutionnels et investisseurs privés, nous considérons en premier lieu le rapport de l'Etat au territoire et au foncier en Algérie et le statut des structures en charge de l'accès au foncier et de la promotion de l'investissement. Nous analyserons au-delà des statuts, les pratiques de ces acteurs, et leur capacité d'agir. L'objectif est de décortiquer le rapport entre centre et périphérie autour de la question foncière, et les capacités offertes aux acteurs placés à différentes échelles pour agir et s'adapter. Les réponses des institutionnels ont été dans un premier temps purement administratives : refus pour cause de non-conformité aux instruments d'urbanisme, pour réservation à une vente aux enchères, ...etc. Puis, les pouvoirs publics réalisent que l'offre foncière dont ils disposent ne pourrait à elle seule répondre favorablement à la demande des investisseurs.

Le stock disponible ne convenant pas aux projets présentés, semble pousser désespérément et pour la première fois le CALPI à changer de statut et à devenir un véritable organe de maîtrise d'ouvrage. Il prend alors l'initiative de canaliser la demande et de l'inscrire dans un projet d'aménagement porteur de développement urbain et économique. La confrontation de la demande économique à l'offre foncière fait révéler des décalages qui seraient liés à des blocages d'ordre institutionnel, juridique et opérationnel. Trois paramètres semblent être à l'origine de ce blocage : les conditions d'accès au foncier qui demeurent bureaucratiques et peu transparentes, la crise de l'activité d'aménagement foncier et la localisation des zones d'activités qui renvoie à la nature uniformisatrice de la planification urbaine ; des paramètres combien déterminants pour l'offre et la demande.

L'accès au foncier économique public est de plus en plus difficile. Les investisseurs font face à des interfaces juridiques qui ne privilégient ni le dialogue, ni la communication, encore moins l'accompagnement. Ce rapport distancier entre institutionnel et investisseur complique encore plus le problème et serait la source de dysfonctionnements. Des dispositifs moins procéduraux et plus politiques sembleraient plus appropriés pour le monde des affaires, mais cela suppose une moralisation de la vie publique et une réelle représentation politique. Il se trouve qu'implicitement le dispositif politique et diplomatique est réservé aux grands investisseurs étrangers, alors que la procédure technico-juridique est réservée aux nationaux. L'investisseur émirati SIDAR et le français Carrefour ont eu droit à des réceptions officielles et à des visites sur terrain pour choisir par eux-mêmes les terrains qui conviennent à leur investissement, alors que les investisseurs locaux doivent se débrouiller avec l'administration et reformuler leurs demandes maintes fois pour prétendre à une assiette foncière coûteuse.

Cette logique sélective n'a toutefois pas donné de résultats. En exemple, on citerait l'issue des trois projets immobiliers du promoteur SIDAR. Malgré la signature des contrats de cession des terrains d'assiette au profit du groupe, en 2006, et la pose de la première pierre d'un des trois projets fin avril 2007, les projets SIDAR n'ont pas abouti. Le principal motif serait lié au non-respect des clauses contractuelles, et notamment celles relatives au lancement des travaux [⁸¹⁵]. Mais selon d'autres sources, ce serait le résultat de très fortes pressions de sphères locales et nationales, et notamment de la part d'opérateurs économiques locaux qui s'étaient portés, quelques années auparavant, candidats à l'acquisition de ces mêmes terrains d'assiette. Ils ont remis en cause une politique qui favorise l'investissement étranger aux mépris de l'initiative nationale [816].

⁸¹⁵ www.tsa-algerie.com/economie-...-du_10512.html

⁸¹⁶ www.el-annabi.com/archive-actualite/article.php?id_article=8157

Un bon nombre d'investisseurs se sont tournés vers des filières administratives pour se rapprocher des canaux commerciaux afin de réaliser rapidement leurs projets. Ils ciblent alors les terrains agricoles privés qui sont restitués à leurs propriétaires en 1995 car les prix sont intéressants comparativement à ceux de l'Etat. Mais, cela ne les épargne pas des tracasseries administratives pour ramener les autorisations nécessaires à la réalisation de leur projet à l'endroit voulu. Finalement, cette bureaucratie qui est supposée être là pour mieux gérer le foncier et éviter la spéculation ne risque-t-elle pas d'être une source d'encouragement des pratiques informelles ? L'aménagement urbain se trouve également en crise. Pour le moment les autorités ne se contentent que de mobiliser les terrains déjà viabilisés alors qu'ils sont dans l'obligation de préparer la ville à l'investissement et de préparer de nouveaux terrains viabilisés et réglementés aux investisseurs. Or cette démarche est absente depuis les années 1990.

Dans cette même logique, le regard prospectif que devrait jeter les pouvoirs publics sur leurs territoires est quasiment absent dans les instruments d'aménagement et d'urbanisme. Ce regard stratégique se trouve intégré dans les outils sectoriels (SDAT, SRAT, etc.) qui sont encore au stade de l'élaboration. Encore qu'à ce niveau les aménagements proposés restent sommaires et se limitent à la simple création de pôles sectoriels. Les aménagements liés aux processus de métropolisation qui s'opèrent à de petites échelles se trouvent ignorées. Les PDAU et les POS, même s'ils intègrent ces éléments de l'économie urbaine, sont loin d'aboutir à des opérations concrètes. Ils sont réduits à des outils de production de droits de construire qui sont canalisés ou adaptés aux besoins sectoriels.

Le paysage institutionnel reste marqué par une administration hégémonique, très résistante au changement, ses dispositifs juridico-institutionnel perpétuent et reproduisent sous différentes formes, une rationalité administrative, peu transparente et performante.

L'ANDI, en tant qu'administration moderne ne semble pas intégrer les vertus managériales ni faire évoluer ses missions vers celles d'un « développeur », cette structure se comporte comme simple *administrateur* de candidatures et peine à s'inscrire dans un processus de modernisation visant à considérer les investisseurs comme des « clients » auxquels il faudrait *fournir des services adaptés*. De plus, les règles du jeu sont improvisées et le mode de prise de décision est opaque. La bureaucratie complexifie la donne et le terrain prend une dynamique qui n'est pas toujours à l'avantage du territoire et son économie. En attendant l'élaboration des instruments sectoriels, les instances centrales ont procédé au gel des terrains économiques.

5. Emergence de l'informalité et régularisation du fait accompli

Pour accéder au foncier économique, l'investisseur privé fait face à un environnement bureaucratique dont le fonctionnement et d'organisation renvoie à s'interroger sur la rationalité, la transparence et l'équité des règles et des procédures d'acquisition foncière et de validation des projets d'investissement. Les critères de sélection, le mode de traitement des dossiers, les motifs de rejet, la partie et les procédures de recours, etc, sont autant d'aspects qui permettent d'évaluer la rationalité de l'administration et son équité. La bureaucratie qui sous-tend l'administration foncière explique-t-elle à elle seule le blocage foncier de l'investissement en Algérie, ou renvoie-t-il à un mal profondément enraciné (politique, idéologique) ?

5.1. Les stratégies réactives des investisseurs, démission ou contournement

Les réactions des investisseurs au ce blocage sont différentes et mettent à rude épreuve leur unité patronale apparente (FCE). En première réaction, certains investisseurs abandonnent purement et simplement leurs projets d'investissement, après un long parcours de combattant, plus de 50% des investissements arabes se délocalisent vers des lieux plus cléments (Maroc, Tunisie), d'autres investisseurs utilisent des stratégies individuelles pour contourner les obstacles locales, et se projettent aux limites de l'informalité (zones d'activités de Deradji Radjem, Koudiat M'rah,), d'autres recourent aux instances centrales. Désespérés des filières administratives, certains investisseurs préfèrent payer le prix et s'adresser directement aux canaux commerciaux, mais là encore, ils n'échappent pas au pouvoir foncier, l'obstacle administratif réapparaît avec l'acquisition des autorisations de droits de construire. La restitution des terres agricoles 1995 à leurs propriétaires d'origine a permis l'apparition d'un marché foncier qui offre alors une réelle opportunité pour les investisseurs à s'implanter le long des axes routiers et à des prix abordables, le seul problème est de s'occuper des autorisations nécessaires et de l'arrêté de création, et devraient encore faire face à de nombreux alors (aménagement foncier et faible capacité financière des propriétaires fonciers pour aménager leurs bines) est de s'occuper des autorisations nécessaires en usant des relations et des requêtes. C'est alors que progressivement les investisseurs commencent imposer leur vision sur le territoire, en conquérant de nouveaux territoires et en s'implanter le long des axes importants de la métropole. La force économique représentée par ces investisseurs groupés va se déployer en profondeur, après avoir eu le permis de construire, c'est le tour d'entreprendre des démarches auprès des institutionnels pour avoir l'arrêté de création de la zone et prétendre à des travaux de viabilisation. Serait-elle là la meilleure formule pour concrétiser l'investissement ?

Un bon nombre d'investisseurs se sont détournés des filières administratives pour se rapprocher des canaux commerciaux afin de réaliser rapidement leurs projets. Ils ciblent alors les terrains

agricoles privés qui sont restitués à leurs propriétaires en 1995 car les prix sont intéressants comparativement à ceux de l'Etat et les localisations sont meilleures. Mais, cela ne les épargne pas pour autant des tracasseries administratives, parce qu'il s'agit de ramener les autorisations nécessaires à la réalisation de leur projet à l'endroit voulu. Finalement, cette bureaucratie qui est supposée être là pour mieux gérer le foncier et éviter la spéculation ne risque-t-elle pas d'être une source d'encouragement des pratiques informelles ?

Leurs réactions à ce blocage sont différentes et mettent à rude épreuve leur unité patronale apparente (FCE). En première réaction, certains investisseurs abandonnent purement et simplement leurs projets, après un long parcours de combattant, plus de 50% des investissements arabes se délocalisent vers des lieux plus cléments (Maroc, Tunisie), d'autres investisseurs utilisent des stratégies individuelles pour contourner les obstacles locaux, et se projettent aux limites de l'informalité (zones d'activités de Bergouga, Koudiat M'rah,), d'autres recourent aux instances centrales. Désespérés des filières administratives, certains investisseurs préfèrent payer le prix et s'adresser directement aux canaux commerciaux, mais là encore, ils n'échappent pas au pouvoir foncier, l'obstacle administratif réapparaît avec l'acquisition des autorisations de droits de construire. La restitution des terres agricoles 1995 à leurs propriétaires d'origine a permis l'apparition d'un marché foncier qui offre alors une réelle opportunité pour les investisseurs à s'implanter le long des axes routiers et à des prix abordables, le seul problème est de s'occuper des autorisations nécessaires et de l'arrêté de création, et devraient encore faire face à de nombreux alors (aménagement foncier et faible capacité financière des propriétaires fonciers pour aménager leurs bines) est de s'occuper des autorisations nécessaires en usant des relations et des requêtes.

C'est alors que progressivement les investisseurs commencent imposer leur vision sur le territoire, en conquérant de nouveaux territoires et en s'implanter le long des axes importants de la métropole. La force économique représentée par ces investisseurs groupés va se déployer en profondeur, après avoir eu le permis de construire, c'est le tour d'entreprendre des démarches auprès des institutionnels pour avoir l'arrêté de création de la zone et prétendre à des travaux de viabilisation. Serait-elle là la meilleure formule pour concrétiser l'investissement ?

Leurs réactions à ce blocage sont différentes et mettent à rude épreuve leur unité patronale apparente (FCE). En première réaction, certains investisseurs abandonnent purement et simplement leurs projets, après un long parcours de combattant, plus de 50% des investissements arabes se délocalisent vers des lieux plus cléments (Maroc, Tunisie), d'autres investisseurs utilisent des stratégies individuelles pour contourner les obstacles locaux, et se projettent aux limites de l'informalité (ZAC de Deradji Radjem, Koudiat M'rah,), d'autres recourent aux instances centrales. Désespérés des filières administratives, certains investisseurs préfèrent payer le prix et s'adresser

directement aux canaux commerciaux, mais là encore, ils n'échappent pas au pouvoir foncier, l'obstacle administratif réapparaît avec l'acquisition des autorisations de droits de construire.

Constatant le renoncement des investisseurs, le Wali interroge les bailleurs fonciers sur les raisons de ce renoncement, les mises en demeure ne suffisent pas, et l'administration annule l'attribution. Si certains investisseurs ont renoncé à leur projet d'investissement faute de terrain, à titre d'exemple, le CALPI a eu à traiter des dossiers en souffrance depuis 1996, d'autres se sont engagés dans une opération de prospection auprès des propriétaires fonciers dont les propriétés sont avantageusement situées en périphérie et le long des axes autoroutiers. Ces propriétaires proposent des terrains dans l'indivision faute de viabilisation et d'autorisation préalable. Aux investisseurs de se charger du volet juridique pour réaliser leurs projets.

5.2. Emergence d'un marché foncier non structuré

Face au refus des pouvoirs publics et eu égard à la bureaucratisation excessive de l'accès au foncier certains investisseurs se sont détournés des filières administratives pour s'orienter directement au marché foncier en dépit des risques. La restitution des terres agricoles paraissait alors comme une réelle opportunité pour ces investisseurs qui cherchent à s'implanter le long des axes routiers à des prix abordables, le seul problème est de s'occuper des autorisations nécessaires en usant des relations et des requêtes.

La restitution des terres agricoles (1995) à leurs propriétaires d'origine a permis l'apparition d'un marché foncier informel qui offre alors une réelle opportunité pour les investisseurs privés à s'implanter le long des axes routiers et à des prix abordables. Le seul problème serait de s'occuper des autorisations nécessaires pour l'investissement et de l'arrêté de création, avant de faire face à d'autres difficultés (aménagement foncier et faible capacité financière des propriétaires fonciers pour aménager leurs biens). Les investisseurs usent alors de leur subterfuge relationnel pour se faire octroyer les autorisations nécessaires. C'est alors que progressivement les investisseurs commencent imposer leur vision sur le territoire, en conquérant de nouveaux territoires, jusqu'ici agricoles et hors du périmètre urbain, et en s'implanter le long des axes importants de Annaba (CW 129). Pour s'implanter le long des axes routiers et en périphérie d'Annaba, là où les terrains sont abordables et avantageusement situés, les investisseurs se sont retournés vers les terrains privés ayant fait l'objet de nationalisation durant l'ère de la Révolution Agraire et de restitution à leurs propriétaires dans le cadre de la Loi 1995.

Le défi reste d'ordre juridique, car pour créer une zone d'activité, il faudrait un arrêté de création émanant des autorités locales. Les propriétaires et les investisseurs ne se découragent pas pour autant et misent sur une certaine complicité de l'administration pour parvenir à leurs dessins.

Le propriétaire foncier procède alors à un morcellement agricole de sa propriété foncière selon des lots arrangés en profondeur (cas de Deradji Radjem et El Kerma), pour éviter les couts de viabilisation et profiter du CW. Bien que n'ayant ni les moyens, ni les ressources pour créer une zone d'activité, ni encore moins de la viabiliser, les propriétaires essayent de profiter de l'axe routier comme élément d'accessibilité et de viabilisation et procède ensuite à la vente dans l'indivision des parcelles agricoles. Par la suite les investisseurs procèdent individuellement à l'octroi du permis de construire, ce qui paraît illégal pour une terre agricole dont le taux d'urbanisation ne devrait pas dépasser les 5%. Chaque projet d'investissement s'est doté de son propre permis de construire.

Le morcellement agricole ne vaut pas permis de construire. Le résultat de ce processus de contournement est l'émergence d'une zone d'activité non aménagée et non viabilisée avec des unités de production. Auraient-on contourné la réglementation ou utilisé d'autres moyens pour influencer la décision ? L'essentiel est que le phénomène se généralise autour d'Annaba et touche les terrains privés. De cette façon des zones d'activités informelles sont créées le long des grands axes routiers. Le manque d'aménagement urbain public n'a pas suffi pour arrêter l'appareil de production urbaine. La force économique représentée par ces investisseurs groupés va se déployer en profondeur. Après avoir eu le permis de construire, c'est le tour d'entreprendre des démarches auprès des institutionnels pour avoir intégré leurs terrain dans le périmètre du PDAU intercommunal révisé (2008) et d'établir l'arrêté de création de la zone d'activité et ainsi prétendre à des travaux de viabilisation.

Cela confirme que, d'une part les intérêts des différents possesseurs, utilisateurs et gestionnaires des terres sont générateurs de conflits, et d'autre part que les acteurs développent des stratégies pour jouer avec la loi à leur convenance et de se créer des marges de manœuvre. Serait-elle là la meilleure formule pour concrétiser l'investissement ? C'est alors que progressivement les investisseurs commencent à s'implanter le long des axes importants de la métropole, contraignant l'administration de procéder à la régularisation de leur situation et à l'amélioration de leurs conditions de travail. C'est le cas de la ZAC informelle de Medjez rassoul appartenant aux héritiers Benouhaiba (Ain Berda), où se concentrent aujourd'hui des unités de production :

Certains investisseurs acceptent de payer le prix fort en s'adressant directement au marché du foncier industriel et tenter d'acheter les terrains des EPL et des EPE que les ouvriers vendent directement sur le marché. Les grandes emprises d'activités sont morcelées pour être vendus sur le marché, c'est le cas de certains lots au niveau de Laalalik. Ces lots sont rachetés par les investisseurs pour servir de lots d'activités pour les services d'après-vente (Citröen, Hyunday), d'autres pour faire une boulangerie industrielle. Il faut dire que ces terrains sont vendus suite à un

simple morcellement, sur lequel ne figurent pas les usages et les conditions d'occupation des sols, ce qui témoigne réellement de l'absence d'une politique de recyclage des friches industrielles qui subissent un processus de morcellement excessif et un changement d'usage des sols, avec simple concertation avec l'administration.

5.3. Contournement de la réglementation par l'informalité déguisée

Pour s'implanter le long des axes routiers et en périphérie de Annaba, là où les terrains sont abordables et avantageusement situés, les investisseurs se sont retournés vers les terrains privés restitués dans le cadre de la Loi 1995. Le défi reste d'ordre juridique, pour créer une zone d'activités, il faudrait un arrêté de création émanant du wali. Les propriétaires et les investisseurs ne se découragent pas, une certaine complicité de l'administration n'est pas à écarter. Le propriétaire procède à un morcellement agricole de sa grande propriété foncière selon des lots en profondeur, le propriétaire n'a ni les moyens, ni les ressources pour faire créer une zone d'activité, ni encore moins de la viabiliser. Il procède alors à la vente dans l'indivision des parcelles agricoles et individuellement ces investisseurs arrivent à avoir des autorisations, les occupants ont alors des permis de construire sans que l'ensemble ait un permis de lotir, le résultat est l'absence d'une viabilisation de la zone d'activités informelle. Chaque projet d'investissement s'est doté de son PC à l'intérieur d'une assiette foncière morcelée vulgairement par un plan de morcellement. Le résultat est une zone d'activité non aménagée et non viabilisée, mais avec des unités de production. Ont-ils contourné la réglementation ou utilisé d'autres moyens pour le faire, l'essentiel est le résultat qui se généralise, de Bergougga vers Coudiat Merah .. Des zones d'activités informelles sont créées le long des routes nationales. La force économique représentée par ces investisseurs groupés va se déployer en profondeur, après avoir eu le permis de construire, c'est le tour d'entreprendre des démarches auprès des institutionnels pour avoir l'arrêté de création de la zone et prétendre à des travaux de viabilisation. Serait-elle là la meilleure formule pour concrétiser l'investissement ?

Pour s'implanter le long des axes routiers et en périphérie d'Annaba, là où les terrains sont abordables et avantageusement situés, les investisseurs se sont retournés vers les terrains privés ayant fait l'objet de nationalisation durant l'ère de la Révolution Agraire et de restitution à leurs propriétaires dans le cadre de la Loi 1995. Le défi reste d'ordre juridique, car pour créer une zone d'activités, il faudrait un arrêté de création émanant des autorités locales. Les propriétaires et les investisseurs ne se découragent pas pour autant avec une certaine complicité de l'administration qui n'est pas à écarter.

Le propriétaire procède alors à un morcellement agricole de sa grande propriété foncière selon des lots en profondeur (cas de Derradji Radjem et El kerma) et bien que n'ayant ni les

moyens, ni les ressources pour créer une zone d'activité, ni encore moins de la viabiliser. Il profite de l'axe routier comme élément d'accessibilité et de viabilisation et procède ensuite à la vente dans l'indivision des parcelles agricoles (théorie du passager clandestin). Par la suite et individuellement ces investisseurs arrivent à avoir des autorisations. Ils ont alors individuellement des permis de construire sans que l'ensemble n'ait un permis de lotir, on vous dira que ce n'est pas une zone d'activités, mais on ne pourra pas nier que ces usines sont érigées sur des terres agricoles. Le résultat est l'absence d'une viabilisation de la zone d'activités informelle. Chaque projet d'investissement s'est doté de son permis de construire à l'intérieur d'une assiette foncière morcelée vulgairement par un plan de morcellement. Le résultat donne une zone d'activité non aménagée et non viabilisée avec des unités de production. Ont-ils contourné la réglementation ou utilisé d'autres moyens pour le faire ? L'essentiel est que le phénomène se généralise autour d'Annaba. De cette façon des zones d'activités informelles sont créées le long des grands axes routiers. Le manque d'aménagement urbain public n'a pas suffi pour arrêter l'appareil de production urbaine.

La force économique représentée par ces investisseurs groupés va se déployer en profondeur. Après avoir eu le permis de construire, c'est le tour d'entreprendre des démarches auprès des institutionnels pour avoir l'arrêté de création de la zone d'activités et ainsi prétendre à des travaux de viabilisation. Cela confirme que, d'une part les intérêts des différents possesseurs, utilisateurs et gestionnaires des terres sont générateurs de conflits, et d'autre part que les acteurs développent des stratégies pour jouer avec la loi à leur convenance et de se créer des marges de manœuvre. Serait-elle là la meilleure formule pour concrétiser l'investissement ?

5.4. La régularisation du fait accompli et enjeux de la planification urbaine

Face au blocage foncier de l'investissement, un processus de débrouillardise s'enclenche spontanément sur le terrain, les investisseurs privés commencent à s'implanter progressivement le long des axes importants de Annaba (RN44 ; CW129, ..), créant de véritables zones d'activités informelles sur des terrains agricoles privés, par juxtapositions de lots individuels et contraignant les pouvoirs publics à réagir. Le couple informalité-régularisation semble être l'unique mode d'accès au foncier économique à Annaba. La régularisation devient un mode de régulation a posteriori que développent des acteurs stratégiques.

Ceci renvoie à s'interroger sur les difficultés de portage foncier, d'anticipation sur la demande foncière et de mobilisation du foncier pour produire des ZA et ZI au bon endroit et profiter de la planification urbaine (PDAU et POS pour prospecter et projeter de nouveaux espaces décidés aux activités économiques et faire ainsi de pro-action. Pourquoi vouloir accepter de subir les logiques et rationalités des investisseurs privés et construire des espaces économiques privés par

l'acte de régularisation du fait accompli, serait-elle une nouvelle forme de régulation. L'obtention du permis de construire est une tâche combien délicate pour l'investisseur, qui doit user de ses relations pour contourner la réglementation, car il est supposé pour un permis de construire d'avoir au préalable un permis de lotir et pour reconnaître la zone d'activité, il faudrait un arrêté de création signé par l'autorité compétente, or rien de cela n'existe et pourtant ces investisseurs arrivent à avoir le permis de construire. Mais leur action ne va pas s'arrêter à ce stade, ils vont devoir influencer l'administration pour régulariser leur situation et reconnaître la zone d'activité en tant que tel. . Certains investisseurs ne se sont pas adressés aux filières administratives pour se faire octroyer des terrains pour leurs projets, ils ont préféré s'adresser directement aux propriétaires terriens qui disposent de terrains souvent à vocation agricole mais avantageusement situés par rapports aux axes routiers, c'est le cas de CANDIA et autres ou encore sur le CW allant vers Hadjar Ediss ou un ensemble d'investisseurs ont acheté des terrains auprès de privés dans l'indivision et ont procédé à un morcellement pour prétendre à des permis de construire. Ce sont des zones d'activités qui ne sont pas créées par arrêté du Wali, mais qui existent pourtant sur le terrain (Fig n°28,29, 30).

Est-ce une manière de se révolter contre la bureaucratie des filières administratives ou une manière d'acheter du foncier à des prix sacrifiés. Il faut dire que la réglementation est floue sur certains points, on reconnaît des investissements sur des terrains épars. C'est une autre zone d'activités illicite qui existe et qui active en dépit de tout, l'ancien Président de la commune d'El Bouni a été poursuivi pour la délivrance d'autorisations. Cette zone est dédiée aux matériaux de constructions et comme zone de dépôt.

Pour régulariser leur situation et sortir de l'informalité, les investisseurs ne peuvent opérer sans la complicité de l'administration qui pourrait les renseigner sur les failles des procédures, comment passer par morcellement agricole et arriver à un PC individuel, puis remonter en haut pour régulariser la zone d'activité en l'intégrant dans le périmètre du PDAU, puis en procédant à l'établissement d'un arrêté de création, ce qui n'est pas simple à faire sans complicité.

Notons que la gendarmerie nationale a eu à enquêter sur une situation moins grave à Berka Zerga ayant conduit à l'arrestation du DEC d'El Bouni, on lui reproche d'avoir délivré un PC dans une zone d'activités déguisée. L'autre canal d'accès au foncier économique est représenté par l'activité informelle qui s'est développée à la périphérie de Annaba sur des terrains privés.

Ces investisseurs contraignent l'administration de procéder à la régularisation de leur situation et à l'amélioration de leurs conditions d'existence. Face à cette situation d'informalité, les pouvoirs publics commencent par réagir en s'attaquant administrativement à ce phénomène en dirigeant en premier lieu l'appareil judiciaire pour dissuader les indus occupants.

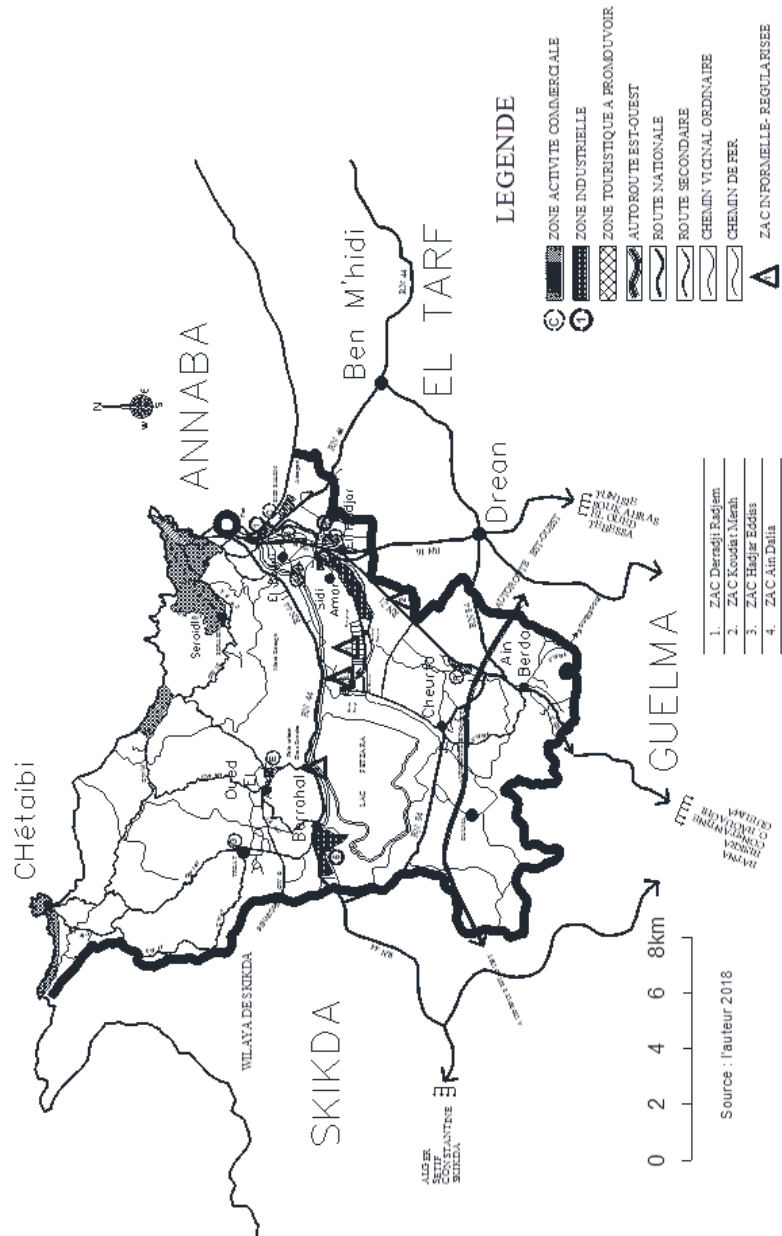


Figure n° 28 - Localisation des zones d'activités commerciales et industrielles informelle régularisées à la wilaya de Annaba

**Figure n°29 – Photo aérienne ZI Deradji Radjem -
régularisée**



**Figure n°30 – Photo aérienne ZAC Koudiat Merah -
Régularisée**



Mais, ils se sont vite arrangés à régulariser ces zones d'activités en les reconnaissant en tant que telles et en les intégrant d'abord dans le cadre des études de révision des PDAU de Annaba, Ain Berda et Berrahal, puisque ces zones sont érigées sur des terres agricoles privées. Des arrêtés de création des dites zones d'activités seraient signés par le Wali d'Annaba à titre de régularisation.

La régularisation apparaît alors comme un moyen pratique de régulation foncière qui permet à tout le monde de trouver son compte, même si la qualité des espaces économiques sera entachée. Cela témoigne-t-il d'un échec de la régulation normative et son inadaptation à la dynamique spéculative. Conscient des enjeux liés à une bureaucratisation de l'offre foncière réduite au seul portefeuille existant (récupération, stocks), le Wali de Annaba installe une sous-commission du CALPI pour penser à l'extension et à la création de nouvelles zones d'activités sur des territoires plus étendus. Soudainement, une batterie de textes juridiques surgit en 2007 pour mettre en place un nouveau dispositif d'accès au foncier économique privé de l'Etat et abroger le dispositif CALPI. Dorénavant cette mission est confiée au binôme ANIREF – CALPIREF selon une procédure qui reste au demeurant floue. L'évolution de la maîtrise d'ouvrage de la question foncière liée à l'investissement constatée chez les locaux freiné au profit d'une nouvelle expérimentation qui sera orchestrée par l'agence. Le législateur cherche à lever l'obstacle foncier en donnant naissance à un organisme apolitique, censé faire prévaloir les logiques technico-économiques. D'ici là l'investisseur est appelé à attendre que les choses murissent et les missions se clarifient entre CALPIREF et ANIREF, lequel devrait-il gérer le patrimoine domanial ou celui des entreprises publiques. L'on s'aperçoit bien qu'il y a une rareté foncière, plutôt une crise de gestion et de production foncière qui n'arrive à répondre à une demande potentielle d'investissement qui se verse soit dans l'informel ou recherche d'autres territoires ou d'autres pays pour se concrétiser.

C'est alors que progressivement les investisseurs commencent à s'implanter le long des axes importants de Annaba forçant les pouvoirs publics à les reconnaître en tant que tels. Ces investisseurs ont ainsi contraints l'administration de procéder à la régularisation de leur situation et à l'amélioration de leurs conditions de travail. Toutefois, il y a lieu de remarquer que les pays du Sud sont contraints de vivre l'informel comme moyen de régulation des tensions et comme soupapes de soulagement, que ce soit dans le secteur du logement ou de l'activité économique, les citoyens sont contraints de passer par le bidonville pour prétendre à un logement décent, de même que l'investisseur semble choisir le même chemin pour concrétiser son projet. Toutefois, et là encore réside un problème de taille celui de savoir, comment s'effectue cette régularisation, est-ce simplement au niveau juridique (acte éthologique) ou est-ce tout un processus de réajustement et de réaménagement des emprises pour leur donner une forme qualitative (urbanisme de régularisation).

L'autre canal d'accès au foncier économique est représenté par l'activité informelle qui s'est développée à la périphérie de Annaba sur des terrains privés. Tout semble croire qu'on cherche à faire de la régularisation foncière un mode d'accès au foncier économique, l'informalité qui devient une pratique courante des acteurs privés pour accéder au foncier économique. La régularisation constitue-t-elle une forme de régulation par les acteurs stratégiques. Cela renvoie à s'interroger sur les difficultés de portage foncier, d'anticipation sur la demande foncière et de mobilisation du foncier pour produire des ZA et ZI au bon endroit et profiter de la planification urbaine (PDAU et POS pour prospecter et projeter de nouveaux espaces décidés aux activités économiques et faire ainsi de pro-action. Pourquoi vouloir accepter de subir les logiques et rationalités des investisseurs privés et construire des espaces économiques privés par l'acte de régularisation du fait accompli, serait-elle une nouvelle forme de régulation.

Conclusion

En dépit de leur divergence, les différentes statistiques accessibles (Banque mondiale, ANDI, OCDE,..) révèlent, à des degrés variés, un faible taux d'acceptation des projets d'investissement, soumis à l'échelle nationale et locale (wilaya de Annaba). Les rejets et les différés enregistrés s'avèrent nombreux, et les quelques projets acceptés sont soit désapprouvés par l'APSI, abandonnés ou non concrétisés sur le terrain par les investisseurs. Les causes sont à rechercher à la fois du côté de l'offre institutionnelle et aussi de la demande, ce qui révèle une situation complexe. Au demeurant, l'ANDI qui n'accorde pas beaucoup d'importance au suivi des projets d'investissement, entend à partir de 2008 exercer son droit de regard sur les avantages octroyés et aller jusqu'à récupérer le foncier économique public dont les projets ne sont pas entamés. La wilaya de Annaba arrive à récupérer 2000 Ha de foncier économique en 2016.

Les interactions entre institutionnels et investisseurs privés autour de l'accès au foncier économique public paraissent tendues et dissonantes, la prédominance d'un environnement incertain, caractérisé par un marché foncier imparfait et une asymétrie d'information poussent les deux parties à être stratégiques. Le contexte de transition induit pour les deux parties des risques et des surcoûts, dont la prise en charge en termes de stratégies individuelles ou collectives pour les uns, et en termes d'organisation administrative pour les autres restent limitées, voire défailante.

Les investisseurs privés en quête de bien foncier public auprès des pouvoirs publics, subissent un « hasard moral », dans le sens où ils ne disposent pas souvent d'informations pertinentes sur le produit foncier, sa qualité, sa localisation, les droits de construire y afférents, les prix, ce qui accroît

les risques pour leurs capitaux et élève les coûts de transaction (établissement des études). Les organisations patronales demandent de plus en plus à plafonner les prix et à être associées au processus de prise de décision, sinon de gérer par elles-mêmes les espaces d'activités.

Les institutionnels qui traitent les demandes foncières des investisseurs et évaluent la pertinence des projets d'investissement subissent eux aussi un phénomène de « sélection adverse ». Ils n'arrivent pas souvent à distinguer le vrai investisseur du faux ou du *free trader* qui tente de capter la ressource foncière à un prix administratif pour la détourner à des fins spéculatives. Pour encourager l'investissement et rationaliser la gestion du foncier public, l'Etat met en place des interfaces juridiques dont l'architecture organisationnelle vise la rationalisation du processus de prise de décision et la minimisation des risques liées à l'asymétrie d'information. Cela ne permet pas pour autant d'éviter certains effets pervers dont on arrive pas à expliquer : pourquoi certains investisseurs abandonnent leurs projets après avoir décroché l'avis favorable de l'administration ?.

Si le dispositif CALPI se caractérise par le manque de transparence et de performance, La prédominance d'une logique de rationalisation de l'utilisation [817] des ressources (foncier, banques,...) serait à l'origine d'une bureaucratisation des procédures d'accès au foncier économique, ce qui ne semble pas reconforter les pouvoirs locaux (CALPI, Walis) dans leur mission de soutien foncier à l'investissement privé. De même que la délégation de cette lourde mission à des agences sectorielles (ANDI, ANIREF) et en dépit de leurs démarches manageriel et marketing ne semble pas résoudre et surmonter les blocages persistants. Les handicaps et les défaillances seraient-ils de nature pragmatique (information, communication,...), comme peine à le souligner la directrice de l'ANIREF (manque d'informations, de lisibilité de l'offre,...) ou plutôt politique (enjeux de pouvoirs, autonomie) comme essayent de le souligner certains auteurs (L ADDI 2012, M HACHEMAOUI, 2015)? L'architecture organisationnelle est dominée par une administration régaliennne inscrite à l'échelle centrale ou wilayale et ne donne aucun droit à la négociation ou autre forme de coopération formelle ou informelle entre acteurs publics et privés. La relation par l'intermédiaire du guichet semble nuire au climat d'affaires. Le fonctionnement des interfaces juridiques, dont les règles d'éligibilité sont improvisées sinon en gestation témoignent d'une réalité, l'action publique est conduite d'une façon solitaire et opaque, les fonctions de régulation et de mobilisation ne sont pas exercées par l'action publique pour atténuer les effets de la crise foncière qui secoue le monde économique, les acteurs fonciers se démultiplient, les régimes fonciers, sans que les institutionnels n'arrivent à s'adapter à la réalité du terrain, ce qui renvoie à un problème de mode de pilotage de l'action publique..

⁸¹⁷ Gestion de stocks, l'absence fonds et d'aménageurs à même d'agir sur la valorisation et la mutation des territoires

La neutralisation persistante des institutions et organisations en charge du foncier économique et l'absence de coopération entre les parties prenantes (acteurs, secteurs centre/périphérie) révèlent une profonde crise sociopolitique comme le suggère cette transition prolongée. De même le rapport de domination opposant l'administration aux investisseurs reste empreint de suprématie, et de suspicion, à l'égard d'une bourgeoisie longtemps vénérée, faisant ériger des guichets multiformes et défensifs qui ne permettent pas une meilleure communication entre les deux parties prenantes et un échange d'informations. Les règles normatives et institutions ne font que rigidifier et bureaucratiser les rapports entre ces acteurs ; pénalisant ainsi l'investissement et l'entrepreneuriat. Un réel problème de « gouvernance » existe.

Les seuls investisseurs qui arrivent à faire aboutir leurs projets sont souvent ceux qui s'adressent directement au marché foncier, en payant le prix fort d'un marché fortement spéculatif ou encore ceux qui mobilisent leurs propres terrains et n'attendent de l'administration que l'octroi d'autorisations nécessaires (agrément, PC, ..)[818]. D'autres investisseurs acceptent de jouer le jeu de l'administration et ses logiques pervers, et investissent naïvement des terrains contraignants (anciennes décharges publiques ou terrains marécageux [819]) à des coûts exorbitants espérant gagner la sympathie et la confiance des autorités locales. L'administration aurait-elle fait la bonne affaire en se débarrassant aux frais des investisseurs privés, de terrains pollués et encombrants, alors que sous d'autres cieux c'est les pouvoirs politiques, fort de leur légitimités, qui mobilisent l'argent des contribuables pour investir et produire des externalités positives à l'effet d'attirer les investisseurs privés et exercer un effet d'entraînement sur leurs investissements. L'attitude de l'administration algérienne à l'égard des acteurs privés se justifie-t-elle par sa rationalité ou trouve-t-elle sa racine dans la crise sociopolitique qui limite fortement le comportement des institutionnels. L'informalité en tant que dérive comportementale des investisseurs privés serait-elle le mi-chemin entre l'administration et le marché, ou l'externalité négative du blocage administratif ? Les coûts et les risques (régularisation) d'une telle démarche sont grands pour les deux parties. La régularisation du fait accompli, traduit-elle une forme de régulation a-posteriori, ou une forme d'arrangement.

Ces interrogations donnent à l'analyse empirique toute sa pertinence, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer les capacités d'action, de réaction et adaptation des pouvoirs publics face aux actions des investisseurs et aux données du terrain. Cette faculté managériale (réactivité/proactivité) renvoie à interroger l'autonomie et le pouvoir des interfaces publiques (ANDI, CALIPREF, ANIREF), leur capacité à développer des stratégies et mettre en œuvre des actions

⁸¹⁸ Cas du souk d'intérêt régional à El Bouni et tant d'autres.

⁸¹⁹ C'est le cas du centre d'affaire CAM Annaba érigé sur décharge et terrain marécageux et aussi celui du souk hebdomadaire créé près de la ZAC de Sidi Salem, ou encore pour l'opération des 1000 studios lancée à Oued Edheb

adaptées aux différents enjeux ou s'astreignent-elles à des routines organisationnelles et bureaucratiques, au risque de nuire aux logiques entrepreneuriales? Les pouvoirs publics qui s'inscrivent souvent dans une logique de rationalisation et de neutralité spatiale ne semblent pas appréhender les enjeux géographiques liés à promotion de l'investissement, ils ignorent les logiques d'ancrage et d'implantation (géographie économique). Trop souvent ils préfèrent adhérer à une vision centriste, celle de vouloir écouler des stocks fonciers invendus que d'en produire davantage. Le gouvernement vient de geler toute création de nouvelles zones industrielles. Cette situation de manque d'initiative produit un certain blocage de l'offre foncière et donc et se traduit par une certaine inadaptation de l'offre foncière publique à la demande foncière exprimée par les investisseurs privés. Au demeurant, les institutionnels se contentent d'orienter les investisseurs vers les disponibilités existantes, souvent dans des territoires dévalorisés et insécurisés.

Conclusion de la troisième partie

Les réformes politico-économiques conduites sur fonds de crise et d'hésitation imprègnent la politique de promotion de l'investissement (1994-2016) de beaucoup d'ambiguïtés et de contradictions. Le processus de fabrication du corpus normatif et institutionnel s'est conduit sans la participation des acteurs concernés et les lois sont légiférées par ordonnances successives. La collaboration de l'administration wilayale sur de nombreux dossiers est jugée insuffisante le ministère en charge de l'investissement, notamment sur le plan foncier. Les ministres qui se succèdent n'hésitent pas à incriminer les Walis de faire de la résistance au changement. L'Etat, ou du moins le pouvoir central cherche à surmonter ces difficultés « techniques » en liftant le corpus juridique, en faxant des circulaires et en centralisant davantage la décision économique au plus près des secteurs clés, voire même auprès des services du chef du gouvernement. Le double rattachement de l'ANDI (2001), au MPPI et aux services du chef du gouvernement, témoigne de cette difficulté de collaboration transversale que rencontre le secteur de l'investissement.

Aucun ne disconvient que le jeu économique projeté à l'international intègre des enjeux colossaux [820] et incorpore des acteurs externes dont les intérêts pourraient contrarier ceux des internes. Les règles coiffées selon une orthodoxie purement administrative empêche la régulation des affrontements et conflits en l'absence d'une activité politique légitimée. Le premier code de l'investissement (1993), institué dans un contexte de crise sociopolitique et de transition, tente d'ouvrir prudemment le champ économique et foncier au secteur privé national et étranger (1993), et tente de libérer les initiatives de commerce et d'industrie (Constitution de 1989) et consacre après coup, le droit de propriété individuelle et la libre transaction. Ces changements pourtant mineurs offrent de grandes concessions aux firmes et n'apparaissent pas de fait du goût de nombreuses forces rentières et idéologiques du sérail (UGTA, UNCEP). Celles-ci résistent au changement et enclenchent des contre-réformes pour perpétuer les gènes du système sous différentes formes. Le processus de re-toilettage des dispositifs juridiques APSI, ANDI, ANIREF (2001, 2006, 2008) conduit toujours à huit-cols, tente de réajuster les statuts et les missions pour davantage de perfectionnant dit-on. Les amendements successifs introduisent des règles patriotiques, protectionnistes et préemptives, sans vouloir ou pouvoir s'écarter de la ligne de conduite bureaucratique qui privilégie un mode centralo-centriste de prise de décision et un hasard moral.

Sous l'ère du Président Bouteflika, la politique économique du pays conduite sur fond de rattrapage politique international, aurait misé tellement trop sur l'attraction des IDE, que la

⁸²⁰ On évoque une manne de 100 milliards de dollars.

déception a été très fortement ressentie, suscitant un revirement radical vers un patriotisme économique et des règles draconiennes (2008). La voie ouverte au transfert des dividendes vers l'étranger suscite l'appétit des firmes transnationales et l'amertume des forces rentières, ce qui suscite des conflits intestinaux, et dévoilent au grand jour les enjeux de la libéralisation et de la nouvelle géographie économique mondiale et culturelle [821].

Le premier code de l'investissement (1993) accroît la population des investisseurs domestiques, mais la faiblesse de sa taille, de ses ressources et de ses capitaux ne lui permet pas de prendre part jouer un grand rôle dans l'économie nationale, ni même de prendre part aux processus de privatisation des EPE, ils n'arrivent pas à concurrencer les investisseurs étrangers sur leurs propres terrains [822]. Pour renforcer sa position sur la scène économique nationale, le patronat qui se conduit en acteur faible crée en abonde en organisations patronales pour défendre ses intérêts et avoir un mot sur le processus de codification qui échappe à son contrôle. Si les investisseurs étrangers, particulièrement français, bénéficient de l'accueil et des largesse du pouvoir politique et de l'administration, au même titre que les entreprises publiques EPE, les investisseurs domestiques ont comme interface des guichets anonymes. Les communes, autre acteur faible du jeu économique depuis 1993, ne bénéficient d'aucun pouvoir de décision et sont conviées aux réunions au même titre et proportion que les chambres de commerce, pourtant le jeu en question se déroule sur leur propre espaces.

Le territoire wilayal tend à défendre sa place en tant qu'acteur incontournable du développement économique et territorial, et s'accroche au dispositif CALPI et au pouvoir exécutif pour garder un droit de regard sur les projets avalisés par les secteurs et leurs agences. A considérer la trajectoire politique et économique du pays, l'Etat algérien y apparaît équivoque, partagé entre une posture socialiste et capitalisme, entre un statut néo-patrimonial (distributeur de rente) et régulateur (règles de jeux), il n'arrive pas à se fixer, ni à stabiliser les règles pour mieux réguler le jeu économique, encore moins à déconcentrer et déléguer la gestion de son capital marchand à des structures (EPE, ANDI) autonomes et stratégiques. La lecture de certains textes permet de découvrir cette crainte du pouvoir de ses cadres [823], de ses régions, de ses wilayas, de ses communes, des investisseurs privés domestique et étranger. Une crainte qui se traduit par une bureaucratisation excessive des dispositifs, une absence d'autonomie des structures et une centralisation du processus décisionnel. S'agit-il réellement d'un Etat fort ?

⁸²¹ Engageant sur différentes arènes les forces nationales et étrangères directement et par de nombreuses intermédiations formelles et informelles

⁸²² qui disposent de plus de capitaux et d'estime

⁸²³ pénalisation de l'acte de gestion, traduit cette méfiance envers ces cadres d'entreprises, réduits à de de simples agents sous-ordres intégrés à des courroies de transmission financées à perte sur concours du trésor public

Ces contradictions réconfortent l'hypothèse selon laquelle les institutions et les organisations en Algérie, ne sont pas de véritables arènes de confrontation, mais plutôt de simples « courroies de transmission » aux injonctions multiples, voire des scènes folkloriques. Les réajustements récurrents des règles de jeu liées à l'investissement (1993, 2001, 2006, 2008, ..) traduisent cette instabilité du système et sa fragilité aux aléas conjoncturels et lancent des mauvais signaux qui créent chez les nombreux observateurs un climat de confusion et de suspicion et consacrent l'incertitude comme mode dominant. Les pratiques institutionnelles révèlent de l'improvisation, le manque de stratégie territoriale et sectorielle, et surtout un décalage cognitif avec la sphère économique. Ils n'arrivent pas encore à inscrire l'entrepreneuriat dans des projets territoriaux porteurs de développement, les stratégies sectorielles n'ont pas des déclinaisons territoriales et les quelques arrangements territoriaux n'arrivent pas à enclencher des processus de modernisation de l'économie nationale. Le revirement de la politique économique (2008) en faveur d'un patriotisme économique (règle 49/51) (droit de préemption) traduit-il une réelle prise de conscience des enjeux d'accapement et de prélèvement [824], ou plutôt le détournement des ressources du pays à des fins de fidélisation d'une clientèle nationale (oligarchie) qui ne dispose ni de compétences, ni de technologies pour préparer l'après pétrole. La réalisation massive des infrastructures techniques est une opération coûteuse et nécessaire à l'attraction des IDE, mais qui demeure insuffisante selon de nombreux experts.

Les firmes multinationales ne semblent pas accepter de jouer le jeu des nouvelles règles (51/49), et la santé financière de l'Etat ne perdura pas longtemps pour soutenir les coûts socioéconomiques de ces règles qui amalgament souveraineté et développement. A l'heure où l'on rédige cette thèse le gouvernement Sellal remet en cause ces règles de souveraineté dans le nouveau code d'investissement. La formule est toujours simple pour le gouvernement : « on efface tout et on recommence ». La relance économique ne s'inscrit pas dans un quelconque projet de territoire et semble renouer avec la politique « redistributive » de jadis. Les investissements publics qui s'inscrivent dans une politique de modernisation du territoire, sont versés beaucoup plus vers l'équipement du territoire (construction d'infrastructures techniques) que vers son développement économique et territorial. C'est à titre que l'autoroute Est ouest a été réalisée sans équipements d'accompagnement et sans captation des plus-values qu'elle dégage en termes de localisation des zones d'activités industrielles. Peu importe aujourd'hui la vocation de l'Etat en Algérie, qu'il soit libéral ou néo-patrimonial, régalien ou régulateur, le plus important est de tenter de comprendre son fonctionnement interne, celui de son administration, de sa bureaucratie, les pratiques de ses agents.

⁸²⁴ Conscience sans rapport direct avec l'amélioration conjoncturelle de la santé financière du pays

QUATRIEME PARTIE

**Le pilotage et la régulation de l'offre
foncière économique à Annaba**

« La reproduction des mêmes carcans passéistes? »

Introduction de la quatrième partie

La caractérisation du système de pilotage de l'OFE mis en place à partir de 1990 pour réguler le foncier économique au niveau des territoires Annabi ne semble pas se satisfaire d'une approche économique [825] et « simpliste », l'identification des enjeux et des déséquilibres requiert une certaine historisation de la confrontation, d'où le choix de s'inscrire dans une approche systémique et évolutive. Deux trajectoires majeures semblent décrire le comportement du système de pilotage de l'OFE, l'une éminemment « foncière » et qui révèle au fil des cycles, l'évolution de l'OFE, potentielle et effective, sur le territoire Annabi, et l'autre, décrit les ajustements récursifs entrepris par les institutionnels pour réguler le jeu foncier ou anticiper sa dynamique incertaine.

La performance de l'action publique foncière est tributaire du degré de corrélation des deux trajectoires et surtout de l'adaptation du système de pilotage par rapport aux turbulences extérieures et aux résistances internes dont il question de déterminer la nature et les effets induits. Ce sont autant d'indicateurs assez pertinents pour caractériser les formes que prend l'action publique foncière depuis la première génération des réformes. Chemin faisant, la gestion publique du foncier économique instaurée en Algérie depuis 1990 se réforme-t-elle substantiellement pour intégrer les vertus de la théorie néo-institutionnelle (délégation, intermédiation, régulation,..), du management anglo-saxon (réactivité, pro-activité) et de la gouvernance, ou est-ce que des conditions objectives continuent à compromettre son changement et donc sa performante en termes d'OFE. La persistance des dispositifs et des blocages serait-elle liée à une inertie interne du système politique au changement institutionnel ou traduit-t-elle plutôt une stratégie de subversion au processus de modernisation de l'action publique foncière dont les différentes formes méritent d'être déclinées [826] dans le temps long.

La caractérisation du système de pilotage de l'OFE, renvoie à considérer l'évolution des modes de contrôle et d'appropriation des ressources foncières par les parties prenantes, et les conditions d'énonciation, d'application et de détournement des règles de jeu. C'est donc d'une sociologie de l'action publique foncière qu'il s'agit, de ses acteurs, de ses instruments et de ses méthodes, une sociologie historicisante qui met en exergue l'interaction des acteurs, la dynamique du jeu foncier, ses déséquilibres, sous-tendant une trajectoire foncière territoriale constamment ajustée est à même de révéler et de mieux caractériser les modes de régulation de l'OFE qui

⁸²⁵ En tant que confrontation de l'offre foncière à la demande.

⁸²⁶ L'évolution des réformes liées au foncier économique donne à voir un parcours non linéaire et incertain, cherchant à habiller l'ancien système par une peau neuve ?

prévalent depuis 1990. D'où la pertinence de recours à des situations empiriques bien ciblées dans le temps et dans l'espace pour mieux appréhender les processus et les enjeux.

Les expériences de pilotage et de régulation de l'OFE conduites depuis 1990 au niveau du territoire Annabi, sont couronnées, plus ou moins, d'échec et de succès et méritent un retour pour tenter de comprendre les atouts et les limites d'une régulation transitionnelle à posture changeante (politique, normative, sectorisée et centralisée).

Trois expériences paraissent saisissantes, la 1^{ère} retrace les enjeux d'une régulation foncière à posture locale (1990-1996) et fera l'objet du chapitre dixième, où il est question de dévoiler l'imbricatio institutionnel et les stratégies de dédoublement. La 2^{ème} expérience de gestion foncière interroge les pratiques et les modes de prise de décision privilégiés par le dispositif CALPI/CALPIREF au niveau de la wilaya d'Annaba, faisant du « hasard moral », de l'opacité et de l'improvisation son unique démarche. La troisième expérience révèle-t-elle l'incapacité des pouvoirs publics à mettre en place une régulation foncière sectorielle, l'environnement conflictuel qui prévaut à tous les niveaux installe un pouvoir foncier polycéphale qui préserve certains gènes de l'ancien système et qui peine à collaborer et à s'emboîter pour davantage de cohérence.

Chapitre Dixième

La crise de la régulation foncière à Annaba *« Processus de centralisation et de normalisation de la gestion du foncier économique »*

«Si l'Etat est fort il nous écrase, s'il est faible nous périssons.»
(Paul Valéry)

Introduction :

Le système de pilotage de l'OFE à Annaba décrit une trajectoire incertaine qui tend à faire abstraction des crises et des enjeux fonciers, son inadaptation à la dynamique de terrain est génératrice de conflits, d'informalité et d'instabilité récurrente. La transition foncière annoncée comme phase d'adoucissement des mœurs monopolistiques et des pratiques bureaucratiques peine à préparer l'émergence d'un marché foncier libre et transparent et se décline par une démultiplication des règles et des institutions sans que soit opéré le changement tant annoncé.

Afin d'explicitier les causes du décalage prononcé entre l'offre et la demande en termes de foncier économique, le chapitre dixième vient déconstruire, selon une approche systémique et historicisante, le processus d'ajustement de la trajectoire de l'OFE au niveau du territoire Annabi [827], , et de déceler les processus, les enjeux et les enjeux dont sont porteurs les différents dispositifs de régulation mis en place depuis 1990 à ce jour.

1. Le système de pilotage de l'OFE à Annaba : trajectoire et enjeux

1.1. Les cycles d'évolution à Annaba

Le processus d'ajustement de la trajectoire foncière du territoire Annabi (Tab n° 33) fait face à des crises foncières récursives et à intervalles de plus en plus rapprochées, les réformes foncières enclenchées, presque au même rythme, peinent à surmonter les nombreux dysfonctionnements et rencontrent des résistances qui atténuent leurs effets ou biaisent leurs postures. Les règles et les institutions, émergent, bifurquent et s'empilent dans un le désordre, posent un réel problème d'emboîtement. Cette situation confuse brouille et compromet le jeu foncier. Le triptyque (crise, réforme, résistance) qui caractérise la trajectoire (Fig n° 31) génère des relations foncières

⁸²⁷ La trajectoire « foncière » révèle l'évolution quantitative et qualitative des disponibilités foncières brute et nette au fil des temporalités et surtout de la typologie des territoires. Celle-ci apparaît comme la résultante de trajectoires multiples (foncière, territoriale, institutionnelle, entrepreneuriales,...) qui se chevauchent et s'entrecroisent donnant lieu à différentes situations à travers le temps et l'espace.

complexes et rend les règles normatives peu opérantes ou biaisées. L'évolution du système révèle des dynamiques de changement et de résistance, dont la maîtrise extérieure suppose leur orientation selon une trajectoire qui n'est pas celle qu'on construit en définitif.

Cycle d'évolution	Contenu du cycle	Dysfonctionnement
1986-1990 Economique	Propriété individuelle Création AFL	Résistance de l'administration
1992 socio-politique	Règles transitoires Institution CALPI	Monté du clientélisme et prédation
1999 Arrivé Bouteflika	Création des agences nationales ANDT ANDI	Résistance de l'administration CALPI
2007-2008 Retour conjoncturel	Création de l'ANIREF et du CALPIREF Stratégies nationales	Empilement des règles et institutions Problème de cohérence
2011 Printemps arabe	Articulation et emboîtement des règles et structures	Problème de gouvernance et de territorialisation
2015 Crise économique	Mise en place du GUL	Problème de régulation et de blocage
L'auteur 2018		

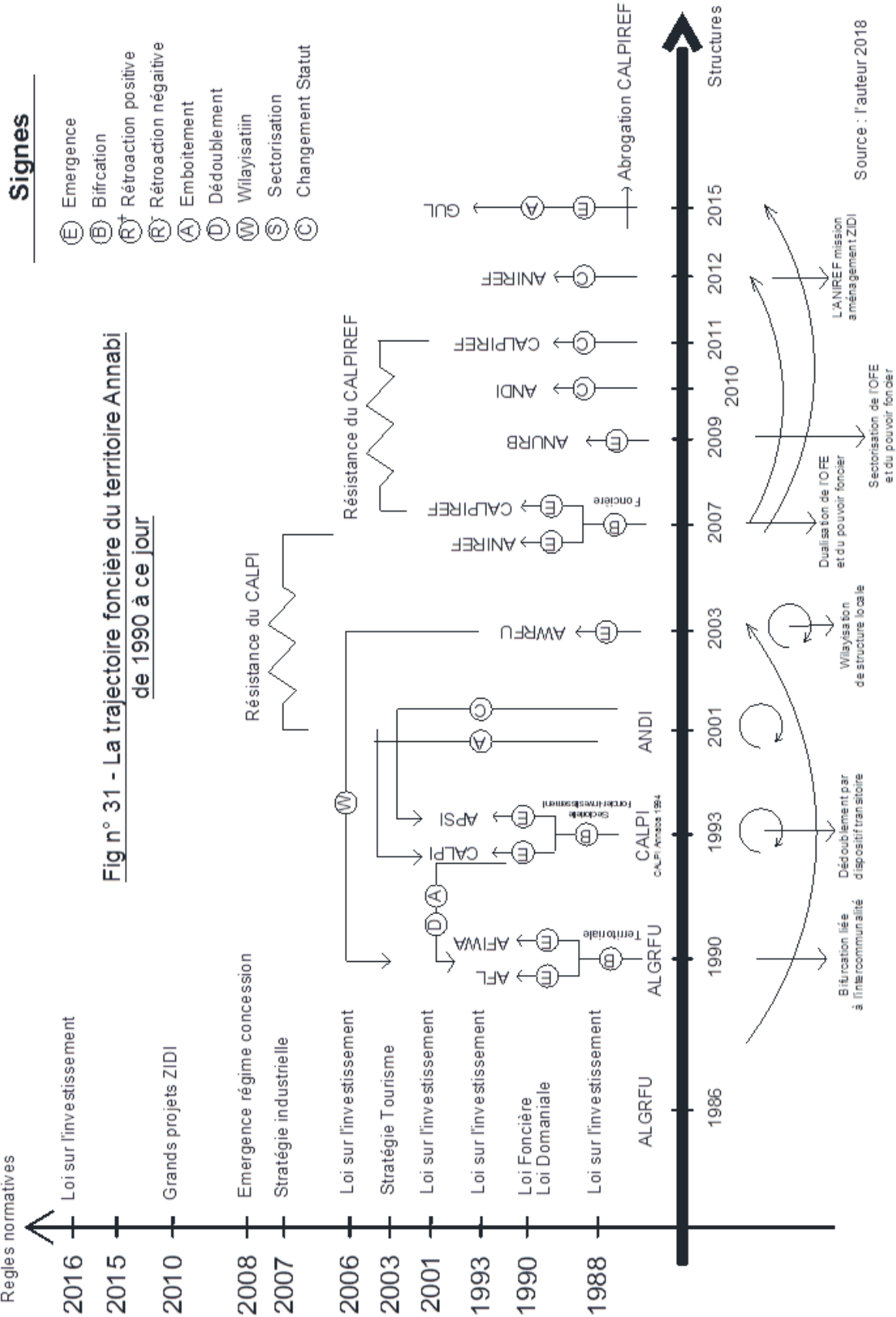
L'analyse de la trajectoire révèle différentes situations de stabilité ou de déséquilibre qu'il s'agit de maintenir ou d'ajuster. Un système de pilotage en mouvement pose le problème de son équilibre dynamique, et donc de sa régulation. Le choc et la résistance, perturbent la trajectoire et requiert ajustement et stabilisation. Le rythme ou la fréquence des crises foncières permet de vérifier si le système fonctionne correctement, s'il est en état stabilité et d'équilibré, et si la situation foncière est pathologique ou non, mais surtout d'évaluer si le système de pilotage est adaptatif et réactif, à même de prendre en charge les enjeux qui le sous-tendent, particulièrement dans un environnement transitionnel.

1.2. Les rapports de guichet entre institutionnels et investisseurs

Le mode de gestion publique de l'OFE à Annaba qui prévaut depuis 1993 privilégie des rapports purement « gestionnaires » entre la sphère publique et la sphère privée. Les dispositifs juridico-institutionnels sont investis de missions purement administratives et accessoirement lucratives. Les rapports politiques se nouant jadis à l'échelle des arènes locales (1990-1992) sont vite abandonnés, laissant la place à des relations de « guichet » (V. DUBOIS, 2010) [828]. Cette relation distanciée qui s'établit entre l'administration wilayale et les acteurs privés, place d'un côté les institutionnels [829] et de l'autre, les investisseurs privés, dans un rapport asymétrique où l'un tend à dominer l'autre, ce qui préfigure une confrontation asymétrique entre les deux parties et exclut de fait de nouement, dans un cadre formel, de relations de coopération ou de partenariat.

⁸²⁸ . Celui-ci assure à travers sa lourde paperasse un rapport distancié.

⁸²⁹ Les acteurs institutionnels qui contrôlent l'allocation des ressources foncières sont investis d'un pouvoir discrétionnaire en tant qu'administrateurs.



Face au guichet, souvent muet, opaque et intransigeant, les investisseurs sont contraints de déposer un dossier volumineux pour exprimer une demande en suivant une longue et coûteuse procédure administrative [830], sans toutefois disposer des éléments d'information nécessaires pour choisir une localisation appropriée pour leurs projets. Ce problème de communication, conjugué à une incomplétude de l'information est source de rejets récurrents, ce qui ne permet pas aux demandes foncières émanant des investisseurs, d'aboutir dans les meilleurs délais. Selon de nombreux rapports, il faudrait en moyenne cinq (5) fois de rejets, et près de cinq (5) ans d'attente pour accéder à un terrain industriel en Algérie. Pour Annaba, il n'est pas toujours évident d'accéder à un terrain public ; même en suivant une longue et hardiesse procédure. L'administration qui préside à la situation finit par avoir le dernier mot : niet.

Les déficits de communication et d'information [831] seraient-ils liés à une certaine attitude de l'administration. Les pouvoirs locaux manifestent une certaine suprématie à l'égard des investisseurs privés, notamment domestiques et arabes du Golfe. Ce sentiment de dédain que nourrit un imaginaire profondément ancré est décelable à travers certains comportements que rien ne justifie a priori pour un agent de l'Etat. Les demandeurs de terrains publics au niveau du territoire Annabi sont, pour la plupart, orientés vers des terrains situés dans des espaces contraignants (marécages, décharges publiques,..), là où sont recensés des stocks fonciers invendus depuis les années 1980. Ainsi, les nombreux investisseurs retenus dans le cadre du CALPI Annaba, entre 2006 et 2008, sont orientés, vers des zones à risque sécuritaire (communes montagnardes de Oued El Aneb, Tréat), ou marécageuses, ou encore vers des anciennes décharges publiques. Les bénéficiaires sont aussi sommés de payer les prix du marché pour accéder à ces terrains publics, et sans même que des travaux de préparation ne soient engagés.

L'autre exemple illustratif est celui de l'investisseur SIDAR, dont les deux projets touristiques, estimés à des millions de dollars, sont orientés vers deux sites répulsifs situés au niveau de la localité Sidi Salem (El Bouni), non loin de la SAS et des étangs de décantation, alors que les ZET balnéaires sont en souffrance de projet d'investissement et rangés silencieusement par des constructions illicites. Ce comportement des élites administratifs de la wilaya traduit-il, à proprement parler, une volonté de rationalisation de la gestion des biens fonciers publics, ou plutôt une façon bureaucratique-socialiste de traiter la bourgeoisie spéculative, taxée de vouloir s'enrichir sur le dos de l'Etat. Les investisseurs arabes issus du Golfe, invités personnellement par le Président de la république à venir investir en Algérie, subissent depuis leur arrivée une attaque médiatique

⁸³⁰ La codification renouvelée de cette procédure ne permet pas encore son allègement, mais plutôt sa complication.

⁸³¹ L'ANIREF tente de s'y attaquer à partir de 2008

acerbe qui évoque tantôt leur manque de sérieux, tantôt l'indisponibilité des fonds [832]. L'expert M. SERRAI (2012) incrimine certaines parties bien tranchées d'exercer du lobbying à l'échelle de l'ANDI, dans l'intention de bloquer les investissements arabes, et va jusqu'à évoquer des affaires de corruption. Loin de généraliser, chaque territoire semble décrire sa propre trajectoire foncière dont l'ajustement reflète son histoire événementielle, ses contradictions internes. Celle du territoire Annabi paraît assez révélatrice de certains enjeux.

2. La crise d'OFÉ au niveau du territoire Annabi et sa récursivité

2.1. L'historicité de la crise foncière à Annaba, et ses dynamiques

L'agglomération Annabi s'est-elle constituée essentiellement d'«ss les années 1950 en réaction à des crises foncières successives, générées par des problèmes d'industrialisation, d'exode rural, de logements et de bidonvilisation. La prolifération de l'habitat précaire dans les années 1990 et l'afflux massif des populations en quête de sécurité, à hauteur de Bouzaaroura, Sidi Salem, Sidi Ammar, ..etc, contraignent les pouvoirs publics à mettre en place une politique d'habitat d'urgence (trames assainies, 1993), qui bafoue d'importants gisements fonciers, sans produire des externalités positives en termes de qualité urbaine et d'économie. Ainsi, la construction du territoire Annabi n'est pas souvent l'œuvre d'une planification urbaine réfléchie, mais plutôt d'actions d'improvisation et de régulation a posteriori du fait accompli. Cette démarche récurrente de régularisation annule toute forme d'anticipation et de mise en œuvre d'une stratégie foncière/urbaine à même de rationaliser l'occupation des sols. Aujourd'hui encore l'informalité, économique et urbaine, sociale et mafieuse, continue à ravager les espaces, urbain (Annaba), touristique (Toche et autres) et industriel (Berrahal), et contraint les pouvoirs publics d'agir dans l'expectative, n'entrevoiant que le rattrapage social comme unique stratégie institutionnelle. C'est dire qu'au fond, la crise foncière, existe, mais paraît perverse en termes de prise en charge, si les besoins socio-économiques (logement, services,..) arrivent à être satisfaits rapidement, les demandes d'investissement qui procurent richesse et emploi ne trouvent pas oreille attentive.

A partir de 2000, la santé financière du pays s'améliore et ouvre de nouvelles perspectives, en termes de réalisation des grandes opérations d'habitat, d'équipements et d'infrastructures pour Annaba, mais ne semble pas pour autant reconforter la demande en foncier économique par une offre publique adaptée. Aussi, les ressources étatiques facilitent-elles la conquête de nouveaux espaces en centre-ville et en périphérie proche pour la réalisation des programmes de logements AADL et LSP. La réservation d'espaces pour l'accueil des activités économiques paraît difficile et

⁸³² Tandis que les autres investisseurs étrangers, notamment européens, sont gracieusement épargnés de cette offensive journalistique, derrière laquelle se profileraient des intérêts

les quelques rares initiatives initiées par la wilaya se sont réduites à l'échec. C'est dire que ce ne sont ni les institutions, ni les règles qui manquent, encore moins les financements, mais une véritable politique pour redynamiser le champ du foncier économique et promouvoir l'acte d'investissement au niveau des territoires Annabis.

Peut-on affirmer dès lors que la crise foncière que subit le territoire Annabi depuis 1990 serait liée à une gestion publique inadaptée aux situations concrètes [833] [834], ou rendue défaillante au regard des enjeux de pouvoirs. Les gisements fonciers dégagés par le PDAU intercommunal (révision 2008) pour l'accueil des « activités économiques » sont importants, mais sont en grande partie détournés par les pouvoirs publics pour la réalisation de programmes publics (logements urbains et ruraux, équipements) et les potentialités foncières situées aux interstices urbaines sont détournées. C'est ainsi qu'à partir de 2010, d'importantes emprises foncières économiques sont affectées par l'administration à la réalisation de l'habitat rural, le long de la RN44 et du CW22, neutralisant ainsi les plus-values produites par les grands axes routiers. Les pouvoirs locaux ne semblent pas prêter attention à l'économie urbaine et semblent reléguer la promotion de l'investissement local au second rang, particulièrement en période faste. Les enjeux pour l'ensemble des acteurs locaux se situent au niveau des grands marchés publics et leurs allocations.

L'autre pratique dilapidatrice des ressources foncières publiques constatée à Annaba, est sans doute cette tendance générale de redéploiement des sièges des administrations publiques dans le tissu urbain et la consommation abusive des terrains relativement bien situés et susceptibles d'intéresser des investissements privés. On citera, à titre d'exemple le dégommeage des espaces dédiés à l'investissement dégagés par le POS Boukhadra III (El Bouni) et leur affectation par l'administration au profit d'équipements administratif et édilitaire, dont l'emplacement n'induit aucune dynamique économique si ce n'est d'ordre symbolique. Sur le plan des représentations, les institutionnels et les investisseurs semblent entrer en concurrence pour l'appropriation de l'espace urbain, chacun cherche à rendre visible son propre capital. Les pouvoirs publics semblent déployer une stratégie présenteielle et créer des espaces de représentation du pouvoir de l'administration et concurrencer ainsi celui généré par les logiques spéculatives. A la politique des 100 bureaux, qui se caractérise par la mutualisation des moyens et des espaces, se substitue une logique d'individuation dont le coût de gestion serait élevé pour la collectivité. Toutefois, ces investissements publics ne sont pas seulement dilapidatrices de ressources foncières, susceptibles de générer d'autres ressources, mais induisent aussi la perte de rentes substantielles.

⁸³³ C'est-à-dire développant des dispositifs juridique et administratif (bureaucratiques) inadaptés et en décalage par rapport au terrain et sa dynamique propre.

⁸³⁴ une crise d'offre foncière effective qui est liée à tout un système de production publique (planification, programmation, mise en produit,...),

Les pôles universitaires d'El Bouni, ou de Sidi Achour réalisés tardivement ne sont pas capitalisés par des aménagements appropriés, le seul souci de l'administration est purement technique, connecter les grands équipements et infrastructures au réseau de circulation, sans chercher à capter les externalités positives induites, ce qui réduit leur effet induit en termes de dynamiques commerciales et servicielles. Cet échec de l'économie urbaine à Annaba serait-il lié à des enjeux de pouvoirs, puisque ces projets de rentes spéculatives suscitent la convoitise des forces sociales. A titre d'exemple l'université vient d'interdire d'allocation des concessions de services à l'intérieur de ses enceintes pour parer à de telles manœuvres. De même les stations de services suscitent des compétitions et viennent d'être régulées récemment par l'établissement d'un plan général unilatéral. Ainsi, la priorité de l'administration en termes d'allocation du foncier public reste pour le logement, les équipements et les infrastructures. Pour les activités économiques les pouvoirs publics affichent de plus en plus des réticences.

2.2. La crise foncière des territoires et ses paradoxes à Annaba

Alors qu'à l'accoutumance, les crises (foncière et territoriale) débouchent souvent sur un processus de décentralisation de la gestion des territoires et des ressources foncières, la situation à Annaba paraît inversée, la crise sociopolitique (1992) remet en cause le processus de décentralisation (1989-1992), et enclenche un processus inverse de centralisation et d'étatisation de la gestion foncière et territoriale. Le régime de domanialité, loin de reconforter et ressourcer les pouvoirs publics en biens à Annaba, semble complexifier la gestion du foncier public et privé de l'Etat, la gestion administrative des terres publiques [835] suscite la convoitise des pseudos investisseurs et contraint les pouvoirs publics à la rétention.

En dépit des potentialités que recèlent les territoires Annabi, une crise foncière (rareté, pénurie, dilapidation,..) s'installe durablement. Une question se pose : existerait-il une réelle crise foncière au niveau des territoires multi-vocationnels de Annaba, à même de bloquer l'investissement privé dans différents secteurs ? S'agit-il d'une crise de nature physique (gisements) ou d'OFE, c'est-à-dire de disponibilité ou de mise en produit, ou plutôt une crise liée à des difficultés d'accès au foncier économique public.

L'un des paradoxes constatés à Annaba est que les pouvoirs publics arrivent toujours à mobiliser aisément d'importants gisements fonciers pour produire des milliers de logements et n'hésitent pas à sacrifier des milliers d'hectares de terres agricoles à Boukhadra (El Bouni), mais dès qu'il s'agit de promouvoir l'investissement et les activités économiques, le discours public

⁸³⁵ Qu'on croyait avoir disparu depuis longtemps, commençant aux universités avant d'intégrer les rouages de l'Etat.

change et vire vers la rareté de l'OFÉ. Le programme de l'habitat rural bafoue, à lui seul, de grandes surfaces, et émiette les terres agricoles, sans même donner de réels résultats.

Le discours qui prévaut jusqu'à de 2000 à 2010 est celui de la vacation des ZI et ZAC (1970-80) [836] et de la nécessité de rationaliser leur occupation. Pourtant, les pouvoirs publics peinent à récupérer les terrains non exploités pour redynamiser l'investissement. Les pouvoirs publics cherchent à convaincre que les stocks fonciers hérités de la période de croissance sont assez importants à Annaba ce qui entretient une certaine forme de pression foncière ou plutôt de pénurie (J. KORNAI 1984.), en direction des investisseurs potentiels qui seront contraints de payer le prix fort pour se procurer des terrains spéculatifs ou abandonner leurs projets d'investissement. Cette mise en contrainte foncière du développement économique et ses acteurs suscite de nombreuses interrogations et serait à l'origine du décalage structurel entre l'offre et la demande foncières à Annaba. A l'échelle des territoires, les processus et les tendances observés, notamment l'émergence de phénomènes de conflictualité et d'informalité sont révélateurs d'une crise foncière profonde que seule l'historicité des études empiriques permettrait d'en évaluer l'ampleur, les causes et les effets.

2.3. Les crises foncières et leur logique d'enchaînement

Les crises foncières qui affectent le territoire Annabi depuis 1990 sont nombreuses et multiformes, la première est d'ordre économique (1986) et induit une incapacité de l'Etat à budgétiser la réalisation des logements et l'aménagement urbain et économique, mais permet l'émergence des promoteurs immobiliers et des élites politiques [837], la seconde est d'ordre sociopolitique (1992), et induit une remise en cause de la régulation foncière locale et enclenche un processus inverse d'étatisation et de gestion administrative des espaces et des ressources, la troisième est d'ordre organisationnel (2001), et peine à emboîter les dispositif CALPI dans une structure sectorielle (ANDI) [838], la quatrième est d'ordre pragmatique et induit l'émergence par forceps de l'ANIREF(2007) et lu CALPIREF (2007), la cinquième semble prendre une tournure politico-organisationnelle, et augure à une démultiplication des structures et pose des problèmes d'articulation des modes de régulation [839]. La crise financière mondiale (2008), les révolutions arabes (2011), puis le choc pétrolier national (2014) constituent autant de facteurs endogènes et

⁸³⁶ Les bilans dressés par l'ANAT (2001) dénoncent une vacation importante des lots de terrains cédés aux investisseurs, estimée à 30%

⁸³⁷ La seule solution propulsée par le MHU fut le recours aux terrains viabilisés et avantageusement situés à l'intérieur du tissu urbain, ce qui limite substantiellement l'offre foncière publique et génère une pression foncière sur ces espaces.

⁸³⁸ La résistance de l'administration jacobine fut forte et es walis et à leur tête le ministre de l'intérieur refusent de louer le jeu des secteurs, ce qui contraint l'ANDI de se décharger de la gestion du foncier économique. La gestion de l'OFÉ se place alors dans une situation de confusion et d'incertitude qui se prolonge jusqu'au milieu des années 2000.

⁸³⁹ L'empilement des structures de pilotage et de régulation de l'OFÉ génère de la confusion chez les investisseurs et un manque de collaboration entre les différents centres de décision.

exogènes qui perturbent le fonctionnement déjà instable du système de pilotage de l'OFE et accélèrent les réformes foncières au point d'abandonner toute forme de régulation foncière, augurant à un retour au mode de gestion bureaucratique du foncier économique. Ceci traduit-il un échec des réformes, ou un autre paradoxe du système algérien, celui de résister au changement institutionnel en temps d'incertitudes. Ci-après les principales crises ayant marquée la trajectoire foncière du territoire Annabi et son ajustement depuis 1990 (Tab. N° 34).

Tab n° 34- Evolution des crises foncières au niveau du territoire Annabi		
Crise	Contenu du cycle	Dysfonctionnement
1986-1990 Economique	Propriété individuelle Création AFL	Résistance de l'administration
1992 socio-politique	Règles transitoires Institution CALPI	Monté du clientélisme et prédation
1999 Arrivé président Bouteflika	Création des agences nationales ANDT ANDI	Résistance de l'administration CALPI
2007-2008 Retour conjoncturel	Création de l'ANIREF et du CALPIREF Stratégies nationales	Empilement des règles et institutions Problème de cohérence
2011 Printemps arabe	Articulation et emboîtement des règles et structures	Problème de gouvernance et de territorialisation
2015 Crise pétrolière	Mise en place du GUL	Problème de régulation et de blocage
Source : l'auteur 2018		

Il faut dire qu'une crise foncière n'est que rarement proprement foncière, elle renvoie à des dimensions économique, idéologique et sociopolitique, particulièrement dans une période de transition et d'instabilité des pouvoirs et des institutions que traverse le pays depuis 1992. Il est dès lors peu probable que les crises foncières d'ordre organisationnel ne soient pas liées à une crise sociopolitique ou à une forme de dés-objectivation de l'Etat. Depuis la crise économique de 1986, différentes crises foncières se sont produites selon des ampleurs et des aspects différents. Si celle des années 1990 s'est caractérisée par la mise en friche de vastes espaces d'activités dont la reconquête pose des problèmes financiers et politiques, celles des années 2000 et 2010 sont marquées par une pénurie foncière que rien ne semble justifier, la manne financière permet aux autorités de la wilaya de financer l'acquisition des terrains priés et l'aménagement des opérations urbaines. Ainsi pour mieux diagnostiquer la crise foncière du territoire Annabi, une mise en situation dans des intervalles de temps bien précis paraît opportune. La trajectoire foncière de l'Algérie est marquée par des cycles qui se succèdent au rythme des dysfonctionnements que les réformes s'emploient à résoudre pour plus de cohérence et de performance de l'action publique. Certains auteurs voient que l'échelle du temps des régimes fonciers est avant tout économique, bien que les aspects sociopolitiques jouent souvent un rôle déterminant dans certaines crises. Nous préférons parler de crise foncière à dimension particulière, dimension économie, sociopolitique ou

ethnique pour évoquer l'arrière-plan qui alimente telle ou telle crise, plutôt que de limiter la lecture à la seule dimension économique. On parle alors d'un cycle de crise ou d'une succession de crises.

3. Quel impact des réformes foncières sur les dysfonctionnements :

C'est dans le cadre de ce flou technico-juridique, aggravé par la situation politico-institutionnelle post 1992, que les règles normatives et institutions seront élaborées et ajustées au fil du temps dans une vaine entreprise de conciliation entre les intérêts de l'Etat, et ceux des investisseurs privés [840]. Ainsi les questions du contrôle de l'accès au foncier et de l'appropriation restent au centre des réformes du foncier économique.

3.1. La réforme du foncier économique, ses logiques, ses modalités et ses enjeux

Le processus réformateur engagé en Algérie depuis 1990 en vue d'encourager et d'améliorer les mécanismes d'investissement peine à se débarrasser des logiques bureaucratiques et sectorielles. Les réformes du foncier économique, semblent s'inscrire dans deux objectifs contradictoires [841], l'un vise la préservation et la rentabilisation des terres publiques et l'autre mise sur les facilités d'accès au foncier économique public pour encourager l'investissement privé [842]. La logique patrimoniale et valorisante du bien foncier public prônée par le Domaine rime mal avec une gestion bureaucratique et re-distributive qui sursoit à la restauration du marché foncier et de la vérité des prix. Ainsi, cette controverse continue à marquer les régimes d'accès au foncier privé de l'Etat.

Les deux logiques, patrimoniale et bureaucratique, sont portées par des catégories sectorielles différentes, dont chacune cherche à faire triompher sa propre logique sur l'autre, le cas échéant s'imposer en même temps. A ce duel sectoriel bien tranché, s'ajoute le problème de l'autorité gestionnaire ou allocataire du foncier public; si le Domaine préfère allouer les biens privés de l'Etat par adjudication aux enchères publiques, les secteurs et les Walis voudraient faire chacun à sa manière et selon ses propres dispositifs. Le corpus juridique régissant le foncier économique paraît divergeant dans ses finalités, si LOF 90-25 vise la sécurisation et l'instauration d'un marché foncier libre et transparent, régulé par une gestion locale [843], la loi domaniale (90-30) vise la constitution et la valorisation d'un patrimoine national de l'Etat [844] dont les modes d'accès restent flous et

⁸⁴⁰ Parallèlement à ces acteurs des intérêts catégoriels profitent de cette situation de confusion et surtout de leurs positions étatiques pour accéder à des prix bradés aux terrains publics et les verser dans la rente et la spéculation.

⁸⁴¹ Liées probablement à des contradictions internes du système foncier en Algérie

⁸⁴² En pratiquant des prix administratifs, et en transformant les concessions en cessions

⁸⁴³ La Loi 90-25 confère le pouvoir de l'urbanisme à la commune, en procédant à l'élaboration des PDAU et POS.

⁸⁴⁴ Les réformes foncières engagées en Algérie depuis la colonisation enferment le contrôle et l'appropriation foncière dans deux approches distinctes, soient la domaniale et la propriété privée. Les adeptes des communs (O. OSTROM, 2009) rejettent l'appropriation privative du foncier et privilégient une approche plutôt commune (CNES, 2004)

changeants. La loi sur l'investissement requiert la facilitation de l'accès au foncier économique et l'octroi des avantages comparatifs aux investisseurs pour promouvoir l'investissement privé.

L'instauration du droit foncier individuel renverse les bases juridico-institutionnelles de l'Etat (constitution de 1989), provoquent une résistance au sein du sérail et plus largement parmi l'intelligentsia bolchévique. Ainsi, de nombreuses voix s'élèvent, à chaque occasion, au sein de la communauté politique et académique, pour revendiquer l'assainissement des EPE, et la mise en place d'un système de « baux emphytéotique » en vue de préserver les terres publiques des appétits de la bourgeoisie montante et aussi des prédateurs. « *Il faut sécuriser la terre et permettre que le droit de la terre s'exerce essentiellement sur le droit de l'exploiter, d'en bénéficier, et non de l'aliéner* », martèle le CNES (2004).

Cette logique de patrimonialisation vise la préservation des terres publiques contre les risques de contournement œuvrés à des fins de spéculation ou de rente. Les protagonistes de ce droit foncier ne semblent pas mesurer les effets induits d'une précarisation de la propriété foncière. Pour eux le droit de propriété individuelle, suscite chez certaines catégories d'acteurs des appétits accaparatrices et prédatrices, ce qui les amène à rejeter toute argumentation en faveur d'une allocation collégiale et définitive du foncier public, ils recommandent, le cas échéant, l'application des prix du marché dans une vaine entreprise de dissuasion des spoliateurs.

Pourtant, cette attitude défensive n'apparaît pas toujours évidente, puisque l'enjeu se situe ailleurs, tant que le champ social reste totalement dominé par le pouvoir politique, l'élaboration et la stabilisation des règles et institutions d'accès au foncier public restera compromis, et donc sujette à des manipulations et des stratagèmes. En dépit de l'importance du droit foncier pour la sécurisation des appropriations et des transactions foncières, le développement et l'encouragement de l'investissement, ce juridisme aux effets pervers, risque d'être instrumenté à des fins de division sociale (colonisation), de spoliation et d'enrichissement, d'où l'intérêt de le manipuler avec prudence. L'approche institutionnaliste en elle-même ne résout pas le problème, les règles et les institutions sont nécessaires, mais non suffisantes pour mieux gérer les ressources publiques. Faudrait-il remarquer que l'institution du droit d'usage ou d'exploitation en Angleterre ou en Chine ne génère pas les mêmes comportements d'acteurs, dans le premier cas le droit emphytéotique s'opère de façon routinière alors que dans le second cas, le régime concessionnaire donne cours à de vastes pratiques de corruption à différents échelons administratifs (Kun LIU, 2008). Au demeurant, le CNES (2004) constate que les efforts entrepris par l'Etat en termes de valorisation de son patrimoine foncier sont insuffisants et se déclinent par une dilapidation des terres à haute valeur économique situées au Nord et n'hésite pas à dénoncer une entreprise de prédation au vu des cadres de répartition et de la vacance à hauteur de 20% des zones industrielles.

Les des réformes foncières [845] sont marquées par une certaine hésitation (T. CHENNTOUF, 2008) et une volonté farouche de renouer avec la monopolisation, l'étatisation et la collectivisation. La démultiplication des arrangements institutionnels traduit-elle une réelle volonté de progresser lentement dans les réformes et de débloquent les situations de crise ou est-ce plutôt l'expression de contradictions internes à la législature ou de stratagèmes, liés à des résistances à la nouvelle tenure foncière, dont la posture risque de remettre en cause tout le système de gestion foncière. Seule l'analyse de l'ajustement de la trajectoire foncière des territoires révélera les intentions enfouillées et les luttes intestinales. L'inachèvement des réformes [846] et la transition prolongée liée à une crise latente augurent au sursoit aux règles normatives et une allocation administrative des biens fonciers publics à des fins subjectives. L'Etat devenu propriétaire d'importants moyens de production (foncier, EPE), se doit de séparer sa fonction de propriétaire, de celle de gestionnaire (1988) et donne naissance à de nouveaux arrangements institutionnels (ALGRFU, CALPI, SGP, ..), missionnés pour allouer efficacement et de façon apolitique ses biens fonciers afin de promouvoir l'investissement. L'autre enjeu des réformes du foncier économique consiste à améliorer la gestion du foncier économique en déplaçant le centre de gravité de la décision foncière au gré des conjoncture, un peu en haut ou un peu en bas (wilayal), prenant soin de changer à chaque fois le statut et les missions des structures (ALGRFU, CALPI, ANIREF,..), mais sans réformer profondément l'essence et la structure du système d'allocation des terres publiques, ni imposer des règles de transparence (CNES 2004).

3.2. Evolution improvisée des réformes du foncier économique

Hormis la réforme foncière initiée par le gouvernement Hamrouche (1989-1991) [847], celles enclenchées à partir de 1993 ne semblent pas s'inscrire dans une vision d'ensemble et apparaissent comme de simples retouches, voire des réactions à une crise foncière à posture récurrente. La première réforme institue le dispositif CALPI (1993) et déroge de façon transitoire aux règles du marché en permettant depuis les réformes de 1990 un accès « administratif » au foncier public et privé de l'Etat. Cette réforme, ou plutôt contre-réforme ne trahit pas seulement l'esprit de la LOF 90-25 en abandonnant de façon transitoire, les règles de marché, mais s'accompagne d'actions et de mécanismes qui remettent en cause l'implication des communes dans la gestion du foncier public.

⁸⁴⁵ En dépit de la nécessité de réformer le droit foncier pour promouvoir l'investissement privé et impulser un développement économique

⁸⁴⁶ Les réformes foncières de 1990 tentent d'instaurer un marché libre et transparent, fondé sur la propriété individuelle et la mise en place d'un Etat de droit garantissant la propriété privée et expropriant de façon juste et équitable pour cause d'utilité publique.

⁸⁴⁷ Ayant visé l'individualisation et la marchandisation foncière (1990) à travers l'institution de la loi LOF 90-25 et ses outils de régulation

La deuxième réforme foncière s'inscrit dans une autre logique et déclare vouloir unifier les dispositifs juridique d'accès au foncier économique public à travers la mise en place d'un guichet unique (ANDI, 2001), qui emboîte le CALPI et marque la volonté des pouvoirs publics à enclencher un processus de sectorisation de la gestion du foncier économique, qui va en se généralisant, avec la création de l'ANDT(2003), et autres agences nationales. Cette réforme met un terme définitif à la régulation locale en 2003.

La troisième réforme foncière vient arbitrer un conflit d'intérêt qui s'est exacerbé entre trois secteurs stratégiques (intérieur, investissement, finances), et augure à l'émergence de l'ANIREF et du CALPIREF (2007), à qui sont assignées des fonctions de médiation au compte du Domaine grâce à des rapports de contractualisation. Il faut noter aussi qu'à l'occasion de chaque réforme les règles d'accès aux terres publiques subissent une révision profonde depuis 1993.

Les changements endogène et exogène qui se constatent depuis 2008, semblent contraindre, ou donner l'opportunité à la législature Algérienne, de durcir les règles d'investissement et d'accès au foncier public, vers davantage de patriotisme économique. Ce dirigisme étatique ne tarde pas à revoir ses ambitions jacobines à partir de 2011 en manifestant des concessions en faveur d'un développement des territoires, notamment ceux du sud, les dispositifs de régulation sectorielle (ANIREF, 2012) et territoriale (CALPIREF, 2010) changent de statut et de missions. La dernière réforme foncière porte les traces de la crise pétrolière, et la loi LFC 2015 abandonne définitivement toute régulation juridique et renoue avec une régulation fordiste par la mise en place d'un Guichet unique local, placé sous l'autorité du Wali et de la DMI. Ci-après un tableau récapitulatif retraçant les différentes réformes et leurs effets induits (Tab n° 35).

Tab n° 35 – Les principales réformes du foncier économique et effets induits				
Crise	Réforme	Contenu du cycle	Motif	Dysfonctionnement
1986-88 Economique	Libéralisation foncière	Propriété individuelle Création AFL	Sécurisation foncière Marché foncier	Résistance de l'administration
1992 socio-politique	Transition foncière	Règles transitoires Institution CALPI	Débloquer l'investissement Déroger au marché	Monté du clientélisme et prédation
1999 Arrivé Bouteflika	Modernisation de l'Etat	Création des agences nationales ANDT ANDI	Centraliser la gestion foncière	Résistance de l'administration CALPI
2007-2008 Retour conjoncturel	Patriotisme économique	Création de l'ANIREF et du CALPIREF Stratégies nationales	Segmentation de l'offre foncière économique	Empilement des règles et institutions Problème de cohérence
2011 Printemps arabe	Impulser le développement local	Articulation et emboitement des règles et structures	Recherche de cohérence et de performance	Problème de gouvernance et de territorialisation
				Auteur 2018

En dehors des conflits sectoriels et des conjonctures, la trajectoire des réformes foncières obéisse-t-elle à une dynamique complexe et incertaine qui échappe au contrôle de ses protagonistes

ou s'inscrit-elle dans une stratégie subversive visant à restaurer l'ancien mode de contrôle et d'allocation des ressources foncières ? Les réformes conduites dans un contexte de transitions politique et économique ne sont pas partagées par l'ensemble des acteurs en jeu, leur changement récurrent s'effectue à un rythme inquiétant (5 ans en moyenne) et confère de l'instabilité au système de pilotage des ressources foncières. De plus, les ajustements successifs ne sont pas partagés et ne s'accompagnent pas d'un travail d'emboîtement des règles et de recomposition des structures pour assurer une certaine cohérence du système. La pluralité des normes qui prévaut brouille le paysage et suscite chez la population des investisseurs de la confusion quant aux rôles et missions de ces nombreuses structures qui s'interposent entre eux et les ressources foncières des territoires. La persistance des logiques juridico-administratives face aux tentatives de réforme et de modernisation de l'Etat et de ses structures administratives, serait à l'origine de certains dysfonctionnements et pratiques déviantes, et renvoient à interroger les enjeux qui sous-tendent la fonction de contrôle de l'accès aux ressources foncières publiques.

3.3. Evolution incertaine des régimes fonciers : de la cession à la concession

La logique d'évolution qui sous-tend le processus de démultiplication des normes et des institutions, traduit-elle une volonté d'adaptation du régime foncier aux enjeux structurel et conjoncturel, ou traduit-elle une forme de sursis ou de subversion au véritable changement institutionnel ? Le régime concessionnaire pour rééquilibrer le jeu ou perdurer la rente : Adaptation du régime foncier entre rétractation ou instrumentation ? En tant qu'ensemble de règles, le régime concessionnaire pour biser le rééquilibrage du jeu foncier ou perdurer la rente.

Le régime d'allocation des terres publiques à des fins d'investissement oscille depuis la loi domaniale (90-30) entre cession et concession, gré à gré et adjudication, et se décline par bradage et dilapidation. Tantôt c'est la cession pure et simple au dinar symbolique, tantôt c'est la concession conditionnée. Les conditions et modalités d'allocation des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissements semblent évoluer au gré des conjonctures, avant d'aboutir en fin de parcours à la consécration du régime de concession comme mode unique d'accès aux terres publiques. Hormis le texte de 1991, spécifiant les conditions d'accès au foncier domanial destiné à l'investissement, ce n'est qu'à partir de 2006 que le législatrice commence à s'intéresser à la question et à entrevoir d'autres méthodes en intensifiant le processus, jusqu'à arriver à la nouvelle ordonnance (08-04) fixant les conditions et les modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissements. Avant cette la législature s'est intéressée au développement touristique, immobilier, puis agricole. La LOI 2008 a pour objectif principal de faciliter l'investissement tout en

préservant les intérêts de l'Etat contre les actions de prédation. Deux objectifs majeurs : une valorisation des terres domaniales destinées à l'investissement, par des annuités (rente), et une préservation du patrimoine privé de l'Etat en parant à toute cession définitive. Toutefois, la juxtaposition des normes affaiblit le foncier et instaure une confusion juridique notamment vis-à-vis des investisseurs hôtes à attirer. Cette dialectique se complexifie encore depuis l'apparition, suite à la crise économique. Ainsi, la terre, qui devrait être inaliénable fait désormais l'objet d'enjeux économiques mondiaux. La marchandisation du foncier marque une nouvelle ère où les enjeux fonciers sont perçus sous leur seul angle économique. Ce qui tranche clairement avec les visions foncières qui prédominaient jusque-là, à savoir celle officielle moderne et celle traditionnelle.

Le régime de concession met en place à partir de 2008 restaure l'approche patrimoniale et la logique rentière de jadis, à travers la précarisation de la sécurité foncière, et plus globalement d'une main mise sur le pouvoir foncier que cherchent à discuter les acteurs privés. Est-ce là de la régulation foncière ou des attitudes pseudo-socialistes (Vietnam, la Chine,...) purement africaines qui cherchant à perdurer des logiques anti-marché et réhabiliter les logiques de domination, de tutorat, dont le propre est de précariser la propriété foncière, de clientéliser les investisseurs et de décourager les investissements de long terme. L'autre question importante, dans un contexte d'instabilité des règles qui nous dit que cette règle n'est pas conjoncturelle et qu'après avoir servi le gré à gré d'une large clientèle, l'on conclut qu'on avait tort et qu'on devrait régulariser dans la pleine propriété l'ensemble des concessionnaires ? C'est dire qu'en l'absence d'un processus démocratique consacrant la transparence et la participation de l'ensemble des forces de la nation, les règles de jeu feront l'objet de tractations et de manipulations en nature et sur des échelles spatio-temporelles qui échapperaient à l'appréhension des profanes et permettent au clientélisme de se développer au bénéfice d'une large corruption de l'économie du pays.

3.4. Absence d'une politique foncière : des méthodes sans finalité politique

La nature juridique des réformes foncières ne permet pas de maîtriser les **enjeux fonciers** [848] et partant de favoriser le développement économique des territoires. Malgré la libéralisation, les pouvoirs publics sont appelés à intervenir dans le champ foncier pour débloquer des situations de conflit, de blocage ou de mauvaise gestion. La question qui se pose est comment alors construire des politiques foncières efficaces, sans s'entendre sur les enjeux et sur la manière inouïe de les prendre en charge, La mise en place d'un processus de coordination visant l'intégration de l'ensemble des enjeux portés par chaque catégorie d'acteur, et la définition des arènes de

⁸⁴⁸ compris comme étant l'ensemble des interactions sociales, juridiques, culturelles et économiques entre l'homme et la terre et leur traduction dans le développement en terme de pouvoirs économique, politique et d'influence

confrontation susceptibles de les réguler paraît fondamental, notamment pour un pays qui fonde son développement sur le foncier en misant sur la rente pétrolière.

Autrement dit, quel type de foncier pour quel développement? L'ambiguïté de l'État quant à son positionnement par rapport aux enjeux fonciers et souvent son manque de vision sont connus. l'absence formelle de politique foncière dans le pays. A CHENE-SANOGO - 2012

Pour maîtriser les enjeux fonciers [849], les institutions foncières disposent d'outils normatifs (règles, contrats,..) et politiques, allant du droit au politique, en passant par l'intermédiation. Le contrôle de l'accès aux ressources peut être direct ou indirect, en détenant un capital économique, politique ou relationnel. L'observation des confrontations de logiques d'action hétérogènes visant à gagner, maintenir et contrôler l'accès aux ressources (J RIBOT 2002) – la « rencontre » entre acteurs et instances de régulation passe par l'identification et la description empirique des formes de négociation, de conflit et d'arbitrage qui émergent des processus de compétitions autour des ressources. La tension entre stratégies individuelles et action collective (Y. Le MEUR, 2002)

Les principaux enjeux auxquels renvoient ces crises récurrentes ne sont pas à proprement parler purement foncières, les enjeux sociopolitiques l'emportent souvent. Cet aspect de la gestion publique de l'OFE est souvent évacué au profit d'analyses purement économiques mettant en exergue les problèmes d'information (parfaite ou imparfaite), de marketing, de coût de transaction, de relation d'agence, etc, qui ne permettent pas d'appréhender et d'expliquer cette situation pathogène dont le propre est de résister à tout traitement palliatif et superficiel. Les lectures officielles tendent à amoindrir l'amplitude de la crise foncière que traverse le secteur de l'investissement en réduisant fondamentalement les enjeux fonciers à des simples conflits d'intérêt entre secteurs, ce qui réduit fondamentalement la teneur des réformes foncières à des problèmes structurels et fonctionnels. Les solutions qui consistent à unifier le dispositif de gestion du foncier économique autour de l'agence ANIREF s'est heurté à un refus catégorique des différents secteurs et s'est déclinée en une stratégie de segmentation de l'offre foncière économique (une division institutionnelle du foncier), qui permet d'atténuer les conflits de pouvoirs, sans résoudre fondamentalement le problème du foncier économique.

Pour A. ROCHEGUDE (2011), les politiques foncières tendent à se réduire à des réformes foncières, soit à leur simple expression normative. Ceci explique-t-il l'échec des pays du sud à discuter sur les enjeux fonciers. De son côté, J. COMBY (2009) refuse de réduire aussi les politiques foncières à l'action foncière. Ces tendances réductionnistes sont source de confusion et

⁸⁴⁹ Arbitrage du jeu foncier et régulation des relations foncières qui se nouent entre les différentes parties prenantes

d'incertitude et expliquent en partie l'absence d'objectifs, de stratégies, d'évaluations, de problématisation et d'opérationnalisation des réformes foncières. Les pays postcoloniaux semblent vouloir régler, juridiquement, des problèmes qui sont fondamentalement politiques, c'est dire que des conditions objectives semblent empêcher l'émergence de politiques publiques clairement affichées avec des objectifs consensuels et partagés. Les dispositifs gestionnaires mis en place de façon unilatérale ne font que déferer les problèmes sans les résoudre et sans permettre aux politiques sectorielles de s'exprimer.

En Algérie, le recours systématique aux réformes foncières serait lié à une crise multidimensionnelle latente, et à des divergences de points de vue au sein du sérail. Deux clans au sein du gouvernement semblent adopter chacun une stratégie différente pour l'allocation du foncier économique public: l'un cherchant à confier la gestion de ce bien stratégique à l'instance wilayale (préfectorale) au travers du dispositif CALPI afin d'opérationnaliser la prise en charge des enjeux territoriaux, et l'autre clan cherche à confier celle-ci aux secteurs au travers des agences nationales pour faciliter la mise en œuvre des politiques sectorielles nationales. Ainsi, le droit en tant que technique est mobilisé non pas pour formaliser une politique foncière partagée par l'ensemble des acteurs, mais plutôt pour régler juridiquement des conflits sectoriels et permettre au centre d'imposer ses règles juridiques à sa périphérie. A. ROCHEGUDE (2011) attire l'attention sur cette dérive : le droit n'est plus une norme sociale susceptible de réguler le fonctionnement et l'équilibre social, mais un instrument antisocial, un outil de domination. Sur le terrain, ces pratiques d'opacité et de rédaction des textes permettent à l'administration de créer de la légalité, sans la légitimité. Ainsi les dispositifs politiques sont remplacés sciemment par des dispositifs technico-juridiques, de la politique l'on passe au droit, et de la finalité on passe aux moyens. Au lieu de développer une politique foncière d'ensemble, conciliant les différents secteurs (logement, économie, équipements) et atténuer ainsi les conflits de secteurs, les pouvoirs publics se sont arrangés durant les 3 décennies à développer des dispositifs fonciers transitoires sans cohérence d'ensemble (ministre). Une certaine segmentation de l'offre foncière économique est de plus en plus perceptible,). (régulation partielle) elle est présentée comme une forme de modernisation et de rationalisation de la gestion publique du foncier économique, même si elle apparaît à nos yeux surtout comme une manière de résoudre les conflits d'intérêts entre secteurs, en déplaçant le problème des secteurs aux territoires.

Au lieu de développer une politique foncière d'ensemble, conciliant les différents secteurs (logement, économie, équipements) et atténuer ainsi les conflits de secteurs, les pouvoirs publics se sont arrangés durant les 3 décennies à développer des dispositifs fonciers transitoires sans cohérence d'ensemble (ministre). Une certaine segmentation de l'offre foncière économique est de plus en plus perceptible, elle est présentée comme une forme de modernisation et de rationalisation

de la gestion publique du foncier économique, même si elle apparaît à nos yeux surtout comme une manière de résoudre les conflits d'intérêts entre secteurs, en déplaçant le problème des secteurs aux territoires.

L'une des principales entraves à la logique de projet est sans doute ces logiques administrative, sectorielle et centralisatrices, d'abord la logique administration qui ne cherche pas souvent la rentabilité, mais d'établir une routine bureaucratique, de plus ses règles strictes de fonctionnement empêchent ses agents de mener une quelconque négociation, notamment avec les acteurs privés et donc la possibilité de réaliser des compromis, la logique sectorielle circonscrit les pouvoirs des agents administratifs dans des limites strictes et leur assigne des missions de défense et de développement des ressources, ce qui pourrait encourager des coopérations et des partenariats, sauf que là encore les centres de décisions, sur certains enjeux, sont tellement éloignés du local que les acteurs locaux sont dissuadés de poursuivre une telle aventure, préférant dans les limites contraignantes.

L'autre contrainte de taille qu'on va essayer de voir en détail plus loin est celle du risque judiciaire, les actes de gestion sont panélisables et quelques aventures locales (opération bel Azur) continuent de dissuader tout agent de s'aventurer dans un projet quelconque, aussi opportun soit-il pour l'institution ou l'organisation, et de se limite à la règle juridique stricto-sensu. C'est probablement là l'une des conséquences de la crise sociopolitique de 1992 et de la mise en place d'un Etat administratif et d'un dispositif de contrôle et de normalisation dont les visées sont certes sécuritaires, mais n'empêche que leurs incidences en termes économiques et anthropologiques sont désastreuses.

4. Les processus et les tendances observés dans les territoires Annabi

4.1. L'abstraction normative des dimensions politico-économique

La trajectoire foncière du territoire Annabi suscite des jeux et enjeux fonciers, son ajustement donne lieu à des processus multiformes et contradictoires dont la latence, l'émergence, la transformation, ou la disparition obéissent à des circonstances et à des logiques profondes. Ainsi la nature du processus dit beaucoup sur les enjeux foncier, économique, normatif et institutionnel, propres à chaque territoire. Pour ce qui est du territoire Annaba, l'enjeu central du processus de codification qui préside à l'action d'ajustement est de sursoir au dispositif politique mis en place à partir de 1989 et son dédoublement par des arrangements institutionnels à vocation purement (normative ou administrative. Leur mise en place progressive ne vise pas seulement le

remplacement et le contournement des dispositifs politiques instaurés par la LOF 90-25 [850], mais aussi et surtout les règles de marché qui peinent à prendre cours. Ainsi, les enjeux normatifs ne sont pas uniquement d'ordre politique, liés à un partage du pouvoir, mais aussi économique.

Les règles et les institutions mises en place dans le cadre de la libéralisation subissent un processus de restriction et de rattrapage juridico-institutionnel, visant leur évidement de leur substance (politique ou économique). Le réformisme tend à faire des institutions des « coquilles vides » de toute compétence. A titre d'exemple, les ALGRFU censées jouer un rôle de régulation foncière à posture politique sont traversées de à partir de 1993 de processus particuliers pour devenir des auxiliaires à des dispositifs transitoires, dont le mode de gestion et de contrôle est opaque, ce qui augure à un accès différencié aux ressources foncières publiques. Mais ce processus de neutralisation politique et économique qui prend la forme d'un processus de contrôle et de normalisation semble s'inscrire dans un processus plus large de centralisation.

Le processus latent de subversion que recèlent les contres réformes cherche d'abord à sursoir aux règles du marché [851] et de démocratie par la mise en place de dispositifs juridiques transitoires et déroatoires récurrents. Ces arrangements institutionnels, au fonctionnement purement administratif, échappent au contrôle et permettent de contourner les règles de gouvernance. Ainsi les institutions mises en place dans le cadre de la première génération des réformes (1989-1991) sont progressivement évidées de leurs substances par le réformisme pour en faire des coquilles vides (O. BENDERRA, 2012). Les actions de purification des rangs et la désignation des hommes permet de garantir leur dépendance. Les protagonistes accèdent alors de façon privilégiée aux ressources foncières publiques. Ce processus de centralisation à posture normative vise-t-il la domination du champ foncier et d'entrevoir une clientélisation des rapports fonciers, particulièrement dans une situation de crise.

Le mode de gestion du foncier économique privilégié à partir de 1993 semble rejeter substantiellement l'enjeu politique dans les rapports fonciers. Des dispositifs juridiques sont mis en place pour réguler les compétitions et les conflits fonciers. Pourtant ces rapports, fondamentalement politiques, qui se nouent entre offreurs et demandeurs fonciers sont de plus en plus asymétriques. Bien que les droits de propriétés sont définis par la loi, les règles du marché fonciers peinent à être instaurées. En analysant le rapport de la corruption à l'économie administrative, F. TALAHITE (2000, 2012) constate que « *le contournement systématique de l'exigence de démocratisation a accru l'opacité qui entoure la gestion du bien public.* ».

⁸⁵⁰ Les dispositifs politiques commencent à réguler la gestion du foncier économique à partir de 1990

⁸⁵¹ qui induisent une régulation foncière à base d'une confrontation de l'offre et de la demande

4.2. Processus de centralisation de la gestion publique de l'OFE et ses enjeux

Au centre du processus d'ajustement de la trajectoire foncière du territoire Annabi figure le processus de centralisation de la gestion du foncier économique dont les enjeux politico-économique l'amène à privilégier l'omniprésence d'une administration forte et dominante. Ce processus prend différentes formes selon les cycles d'évolution, il s'apparente dans un premier temps à un processus de wilayisation (1993) accompagné d'une dépossession du pouvoir communal de ses prérogatives constitutionnelles et ses ressources territoriales, et ne tarde pas à prendre la forme d'un processus de sectorisation à partir de 2001. Après une courte expérience de gestion foncière locale fortement compromise par l'hostilité de l'environnement institutionnel, un processus controversé de ré-étatisation de la gestion du foncier économique s'enclenche, mais n'arrive pas gagner en légitimité, ni à attiser les compétitions et les conflits au sein et à l'extérieur de la sphère publique. L'Etat s'est employé dès 1993 à restaurer solennellement son autorité et son pouvoir discrétionnaire sur l'allocation des ressources foncières [852] en suivant une démarche coûteuse et incertaine. Le processus de centralisation s'inscrit dans un processus plus large d'étatisation et de monopolisation de la gestion foncière et qui tend à renouer avec les carcans passésistes. Le processus de centralisation ne tarde pas à susciter des conflits de pouvoirs, d'abord, entre centre et périphérie (Etat et territoires), puis progressivement entre secteurs stratégiques.

Chaque ministre profite de sa position privilégiée pour prétendre à un « pouvoir discrétionnaire » en termes de contrôle de l'accès aux ressources foncières liées à son secteur d'activité, et tend à exclure les autres d'un système de gestion qui ne peut être que collaboratif. Le ministre A. TEMMAR qui cherche à surmonter les principaux obstacles à l'investissement, tente de moderniser la gestion publique du foncier économique en intégrant et déléguant le pilotage de l'OFE à une agence à vocation administrative (ANDI, 2001), mais ceci suscite un conflit de compétence avec le MICAL. Celui-ci voyait dans cette action un chevauchement sur son territoire de compétence et défend les pouvoirs fonciers octroyés au dispositif CALPI (1993-2001), c'est un impératif de développement local défend-t-il. Le ministre des finances (Domaine) voudrait lui aussi se soustraire du jeu politico-administratif dominé par le dispositif CALPI et revendique une valorisation à juste prix du patrimoine foncier privé de l'Etat, le rapport BRAHTI sur le foncier (2002) crie déjà au bradage et à la dilapidation. Le conflit qui oppose dans un premier temps les secteurs de l'intérieur [853], de l'industrie, de l'investissement et des finances et gagne peu à peu

⁸⁵² Il a été aidé en cela par les institutions internationales CEE et Banque mondiale, à travers notamment le programme de viabilisation et d'équipement et surtout à travers la politique de promotion foncière.

⁸⁵³ Le ministère de l'intérieur est le représentant sectoriel des territoires

les autres départements ministériels. Un climat de panique et de suspicion règne et instaure un blocage foncier de l'investissement.

De facto, les logiques sectorielles entrent en compétition pour préserver et valoriser leur portefeuille foncier, compromettant ainsi la mise en place d'une action cohérente et coordonnée de développement économique et territorial. Ce processus de division sectorielle de la gestion du foncier économique donne lieu à une pluralité instable de normes et de dispositifs fonciers et d'institutions, ce qui ne suscite pas uniquement la confusion auprès des investisseurs privés, mais soulève aussi des problèmes objectifs de cohérence et de territorialisation des politiques publiques. A défaut de surmonter leurs contradictions internes liées à l'exercice du pouvoir et au mode de gestion centralo-sectoriel, les pouvoirs publics semblent contraints de complexifier les dispositifs d'accès au foncier et de démultiplier les interfaces foncières au point de créer un excès de bureaucratie, de confusion et de suspicion, dissuadant toute volonté d'investissement national et étranger.

Le maintien du dispositif transitoire CALPI et sa transformation en CALPIREF (2007), voit le renforcement de l'ANDI par l'ANIREF (2007). Ces deux structures qui coexistent parallèlement se chargent paradoxalement d'une même mission, celle d'assurer une régulation de l'OFE. Cette « bifurcation » de la gestion foncière ne s'arrête pas à ces deux secteurs et donne lieu à une stratégie de segmentation de l'OFE pour résoudre les problèmes liés aux conflits sectorielle. L'ANIREF se charge du foncier industriel, l'ANDT du foncier touristique, l'ANURB du foncier urbain et commercial, l'ANVN du foncier des villes nouvelles, et l'ANPT du foncier technopolitain.

4.3. Les tendances majeures de la gestion foncière à Annaba :

Les processus successifs de wilayisation, de sectorisation, et leur cohabitation confirment une tendance majeure [854] à la centralisation de la gestion publique du foncier économique qui exclue l'institution communale du jeu foncier et de sa régulation et invite l'institution wilayal à son remplacement. Cette tendance stratégique, justifiée par la volonté d'avoir de la visibilité sur les ressources disponibles, nourrie une conflictualité et augure à une démultiplication des dispositifs d'accès au foncier public au sein de la sphère publique. Il s'agit de « *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*

⁸⁵⁴ Les tendances dont il est question sont celles qui concernent l'ajustement de la trajectoire foncière du territoire Annabi et correspondent principalement au mode de gestion du foncier public et le régime foncier, ainsi que les pratiques des acteurs institutionnel et privé.

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 » (CNES, 2004).

Le processus d'« empilement » et de « chevauchement » des institutions nouvelles aux anciennes, témoigne de l'absence d'une volonté ou d'une incapacité de substitution d'un pouvoir foncier par un autre, et de l'existence d'un éventuel arrangement sectoriel de partage du pouvoir foncier économique. C'est là une tradition française que de vouloir toujours préserver les anciennes structures, au risque de créer de la confusion. L'ANDI créée pour remplacer le CALPI n'y parvient pas et l'ANIREF créée pour se substituer au CALPIREF n'y arrive pas aussi, et l'ensemble continue à coexister. Cette situation plurielle soulève plusieurs interrogations : s'agit-il d'une résistance territoriale et sectorielle au processus de centralisation ou de simples perturbations qui déstabilisent le système sans le remettre en cause. La tendance est à l'émergence d'un pouvoir foncier « polycéphale » ambigu dans ses énonciations, instable dans ses règles et ses objectifs. L'ANIREF créée comme simple agence immobilière d'intermédiation se transforme en un aménageur-développeur, et le CALPIREF perd et récupère du pouvoir de décision au gré des conjonctures politico-économiques. C'est dire que les conflits liés à cette situation font le plus souvent de tractations et compromis temporels entre secteurs pour assurer une cohérence globale au dispositif d'accès au foncier économique.

Parallèlement à cette tendance lourde centralo-centriste s'observe une tendance plus grave qui consiste en la neutralisation et la folklorisation des institutions pour les transformer en des « coquilles vides » (A BENDERRA, 2003, 2012). Le grand perdant de ce jeu de pouvoir est sans la commune, les agences foncières locales, ainsi que l'EPE URBAN, ces acteurs locaux ne disposent plus de réels pouvoirs sur leurs ressources foncières et n'arrivent pas à impulser un développement local et doivent désormais mettre leur portefeuille foncier à la disposition du Wali et des instances centrales déconcentrées pour l'allouer aux acteurs privés. Cette interposition étatique entre propriétaires (URBAN), pouvoir local (Commune) et régulateurs (agence), soulève de nombreuses interrogations.

En neutralisant les arènes de confrontation, le pouvoir central cherche à restaurer le système hiérarchique et à imposer sa domination sur les ressources foncières des territoires. Une certaine tendance à la normalisation et au contrôle sectoriel de l'allocation du foncier public s'observe au gré des réformes, conférant à l'action publique foncière une forme administrative et à exclure toute connotation politique et économique. Le mode d'organisation du processus de prise de décision ainsi que la distribution des pouvoirs qui se dégage renseignent sur beaucoup d'aspects.

La tendance équivoque des pouvoirs publics, oscillant entre patrimonialisation et distribution, se décline par une certaine prudence dans la gestion du foncier économique, qui débouche sur une

gestion de stock que certains qualifient de *pénurique*. La mise en place du régime concessionnaire serait l'aboutissement de ce processus. L'une des conséquences évidentes de la libéralisation foncière instituée par la L.90-25 est la montée de logiques distinctes, une logique publique de préservation et de patrimonialisation prônée par l'Etat au travers du régime de domanialité et une logique de compétition, de prédation et d'accaparement qui s'est développée entre les acteurs sectoriels, sociaux, et économiques. Une compétition qui s'annonçait ouverte dans les années 1990 avec le recul de l'Etat et la montée des logiques spéculatives avant que des outils spécifiques ne soient mis en place à partir de 2000 pour réguler le marché foncier.

La stratégie normative dans le champ foncier a tendance à faire abstraction de la dimension politique. Ainsi, à quels enjeux s'attaquent ces règles de contrôle et d'accès au foncier économique en Algérie ? Est-ce à aux enjeux économiques induits par une libéralisation du champ économique et foncier ou à des enjeux politiques liés à une logique de prédation et de clientélisation ? L'analyse rétrospective des règles d'accès au foncier économique révèle une pluralité des normes et une certaine instabilité, cession, concession, gré-à-gré, adjudication, ..., annonçant implicitement une certaine confusion sur le régime foncier à adopter. Si certains y voient plutôt un simple problème d'ajustement juridique ou une forme de régulation évolutive, nous y voyons plutôt les signes d'un conflit de pouvoir ou d'intérêt entre et au sein des différentes sphères des acteurs.

L'analyse rétrospective des règles d'accès au foncier économique et révèle une pluralité des normes et une instabilité des règles de jeu, cession, concession, gré-à-gré, adjudication, ..., annonçant implicitement une certaine confusion sur le régime foncier à adopter. Si certains y voient plutôt un simple problème d'ajustement juridique ou une forme de régulation évolutive, nous y voyons plutôt les signes d'un conflit de pouvoir ou d'intérêt entre et au sein des différentes sphères actuelles. Le « jeu foncier » pour être efficace et donner ses fruits, à même de devenir une forme de régulation, a besoin d'une sécurisation et d'une stabilité des règles du jeu, synonyme d'une certaine sécurisation et mise en confiance des parties en jeu. Ces règles qu'il s'agit de vulgariser (information parfaite) et partager par l'ensemble des acteurs pour réguler le marché (légitimation).

Ceci ne voudrait pas dire que nous rejetons toute évolutivité des règles normatives et régimes juridiques dont la seule échelle est temporelle. L'enjeu qui sous-tend cette évolution est-il conjoncturel ou structurel, ou se trouve-t-il sous-tendu par d'autres paramètres qu'il s'agit de comprendre. S'agit-il d'une remise en cause de la privatisation foncière, de son contournement et d'un retour à la gestion administrative adoptée par la Chine et le Vietnam.

La législation foncière post 1990 privilégie deux types d'appropriation, l'une domaniale et l'autre privative, réconfortant l'Etat dans sa volonté de patrimonialisation et les investisseurs dans leur volonté de sécurisation. Toutefois, au vu de l'importance du patrimoine foncier privé de l'Etat,

l'accès au foncier économique public devient un enjeu de taille. L'analyse rétrospective des règles d'accès à ce bien révèle une pluralité et une instabilité des règles et des institutions (cession, concession, gré-à-gré, adjudication,), annonçant implicitement une certaine confusion sur le régime foncier à adopter pour dynamiser l'investissement et préserver les intérêts des parties en jeu. Si certains y voient plutôt un simple problème d'ajustement juridique ou une forme de régulation inadaptée, d'autres y voient plutôt les signes d'enjeux de pouvoirs ou d'intérêt entre des fractions opposées au pouvoir. Pour être efficace et donner ses fruits, à même de devenir une forme de régulation, le « jeu foncier » foncier une sécurisation juridique et d'une stabilité des règles, synonyme d'une certaine mise en confiance des parties prenantes. Ces règles qu'il s'agit de vulgariser (information parfaite) et partager par l'ensemble des acteurs pour réguler le marché (légitimation). La mise en place d'un régime foncier ou sa réforme répond à un ensemble d'objectifs qui peuvent faciliter ou contraindre le rapport de l'homme à la terre, soient la sécurisation/précarisation de la propriété, ou le renforcement/blocage de certaines pratiques foncières.

En Algérie, la consécration du régime de concession comme mode unique d'accès au foncier économique, intervient à partir de 2008, et traduit une volonté de préservation du patrimoine privé de l'Etat, ayant fait l'objet de pratiques de dilapidation et de spéculation durant les dernières années (1990-2000). Ne s'agit-il pas encore d'un outil opératoire subordonnant l'individualisation de la propriété foncière à la réalisation du projet d'investissement. Ne traduit-elle pas une façon subtile de renouer avec le socialisme, sachant que les évolutions ultérieures consacrent le régime de la concession, comme unique forme d'accès au foncier privé de l'Etat. Cette tendance rappelle les expériences Vietnamiennes et Chinoises dont le régime de concession n'a pas pu éradiquer la spéculation foncière. En Syrie le pouvoir Baathiste use de la précarisation de la propriété foncière pour clientélisme les investisseurs privés.

Ainsi parallèlement au régime de la pleine propriété consacré par la LOF 1990, les pouvoirs publics consacrent progressivement un régime de concession sur les biens privés de l'Etat régis par la loi domaniale (90-30). Les terres publiques qui se transforment grâce à l'aménagement économique en foncier industriel ou touristique font l'objet de ce régime de concession qui n'apparaît pas du goût des investisseurs étrangers. L'expérience de l'accaparement à grande échelle des terres agricoles en Afrique semble avoir joué un rôle dans cette évolution juridique.

En quoi un tel régime de concession sert-il l'intérêt général et la question de développement, sachant bien qu'il introduit substantiellement de l'insécurité juridique. Les investisseurs privés se trouvent désormais désarmés face à un droit flou et instable et n'arrivent à comprendre les enjeux qui sous-tendent les nouvelles logiques de l'action publique. Cherche-t-on à tirer des dividendes

annelles et en faire une sorte de rente foncière ? C'est en tout cas ce que entendre le ministre de l'industrie lors de son installation. La régulation de la compétition foncière continue encore à être assurée par des régimes fonciers définis de façon juridique et unilatérale par le pour central, ce qui explique en partie ces décalages entre les logiques institutionnelles et privées.

Depuis 1994, les régimes du foncier économique changent à un rythme inquiétant et à coup de dispositifs transitoires qui permettent à chaque fois un accès administratif au foncier public, tantôt c'est la cession de gré à gré, tantôt c'est l'adjudication, peu importe la formule, cession ou concession. Mais, les règles de jeu ne sont pas sacrées et sont évolutives, plurielles, contradictoires et dilatables. La tendance est l'aliénation temporaire (33 à 99 ans) du foncier public économique sous forme de concession, ce qui paraît paradoxale. Les régimes fonciers en Algérie ne semblent pas évoluer vers la consécration du droit de propriété individuel comme l'envisage la théorie de l'évolution du droit de propriété (citée par Alain Karsanty, 2007), l'instauration progressive d'un droit d'usage semble témoigner d'une volonté enfouillée des pays socialistes de maintenir un droit de regard sur la propriété privée. Si la précarisation de la propriété tente de se justifier jusqu'ici par la volonté de contraindre l'investisseur à achever son projet, elle ne tarde pas à se transformer en une règle définitive.

Les dernières réformes (concession) qu'on rencontre en Chine et en Algérie confirment cette tendance contraire, même au plan académique (OSTROM, LE ROY) vers une propriété foncière commune, pour éviter les phénomènes de captation et d'accaparement. Ceci ne voudrait pas dire que nous rejetons toute évolutivité des règles normatives et régimes juridiques dont la seule échelle est temporelle. L'enjeu qui sous-tend cette évolution est-il conjoncturel ou structurel, ou se trouve-t-il sous-tendu par d'autres paramètres qu'il s'agit de comprendre. S'agit-il d'une remise en cause de la privatisation foncière, de son contournement et d'un retour à la gestion administrative adoptée par la Chine et le Vietnam. Les arrangements institutionnels se sont démultipliés et que les règles d'accès au foncier s'avèrent instables, ce qui crée de la suspicion chez les acteurs privés domestique et étrangers, lesquels voient dans la gestion du foncier économique en Algérie une chasse gardée (R. HAMIANI, 2009). La tendance au brouillage, à l'enchevêtrement et à l'instabilité des règles normatives. *La tendance à l'enchevêtrement des législations, des attributions d'acteurs, des dispositifs de prise en charge ouverts à de multiples appétits. La prise en charge du patrimoine foncier, dans le cadre de différents dispositifs généraux et spécifiques, n'a pas été concluante.* (CNES 2004)

Le rythme et l'intensité du processus de codification foncière dit beaucoup sur ses enjeux. Pour gérer l'incertitude liée à certaines conjonctures et garder un certain avantage comparatif, les règles

[855] peuvent être envisagées dans un inachèvement perpétuel ou instrumentées comme outils opératoires pour dominer le jeu foncier. Ainsi, le pouvoir politique pourrait légiférer par ordonnance et ne donner que les grands traits de la réforme foncière, laissant aux décrets d'application et aux circulaires la ruse de préciser les détails, bien sûr après tâtonnement du terrain. Le cas échéant l'ordonnance ne serait qu'une déclaration d'intention et sera tuée dans l'œuf. Ainsi la finalité des règles normatives détermine le processus d'élaboration et de mise en œuvre selon qu'on vise des enjeux pragmatiques et politiques.

La finalité des règles d'accès au foncier économique en Algérie serait-elle la préservation du patrimoine privé de l'Etat ou son allocation, sous une forme ou une autre, et son appropriation, voire captation à certaines catégories d'acteurs ? Les dispositifs juridiques et institutionnels paraissent inadaptés aux différentes situations ayant prévalu depuis 1990, leurs impacts sur l'accès au foncier économique et sur la dynamisation de l'investissement restent limités. Les raisons seraient-elles liées au contenu même des outils normatifs ou plutôt aux logiques enfouillées qui président à leur élaboration et interprétation par l'administration. Les situations de brouillage, de conflictualité, et d'incertitudes conduisent à un empilement des règles et des institutions.

Le régime de propriété foncière suscite à partir de 1990 des stratégies d'accapement, et de captation et que les modes d'accès par adjudication aux enchères publiques n'a pas pu atténuer l'ampleur Le régime de concession en dépit de la précarité de la propriété qu'il génère serait-il de nature à atténuer la pression foncière et à dissuades les logiques spéculatives, pour rendre le jeu foncier assez équilibré. L'évolution des régimes fonciers en Algérie s'est accompagnée d'une stratégie d'accapement et s'est traduite dans les deux premières décennies 1990-2000 par un processus de centralisation foncière et une segmentation de l'autorité foncière. Ce qui s'est traduit par des blocages et des contreperformances des politiques publiques en la matière, ce n'est qu'à partir de 2011, que le CALPIREF a été réactivé pour devenir une sorte d'interface unique de l'offre foncière publique. C'est une évolution qui s'est faite en faveur du territoire.

L'un des défauts de la réglementation en Algérie est que les institutions existent souvent selon le standard international, notamment dans leur composition et organisation et missions, mais la réglementation ne précise pas souvent leur mode de fonctionnement, c'est-à-dire les règles de fonctionnement. Ces institutions permettent l'accès aux ressources, mais la réglementation ne précise pas les règles d'éligibilité et les conditions précises requises. Ces règles qui ont une connotation pratique ou pragmatique, sont laissés à l'appréciation des membres de la commission ou de l'agence qui ont toute la latitude d'interprétation la réglementation générale et de développer

⁸⁵⁵ Le contenu des règles est soigneusement élaboré notamment en termes de droits d'appropriation, de modes d'accès, des critères d'éligibilité et de structuration des mécanismes organisationnels

des règles pratiques à leur convenance. Cette manière d'opérer paraît être une démarche cognitive assez évocatrice dans des situations normales, mais apparaît vite comme un meilleur moyen d'instaurer une gestion clientéliste, surtout lorsque le président domine hiérarchiquement les membres ou que le conseil d'administration ne soit pas composé de forces hétérogènes.

La législature tend à substituer aux règles du marché des dispositifs transitoires qui retardent son avènement et font perpétuer les monopoles et les modes d'accès administratif au foncier privé de l'Etat. Des dispositifs transitoires dont le mode de fonctionnement est entrevue sommairement sont, tendent à se pérenniser sous forme d'un transitoire qui dure [856]. Les pouvoirs publics se désintéressent des plus-values induits par les investissements publics et continuent à localiser en toute neutralité et uniformisation les programmes publics (logements, gares routières, ..). Cette vision technico-sociale, voire collectiviste, de production de l'espace urbain et économique, nuit beaucoup à l'économie locale et nationale et ne permet pas d'impulser un développement économique à base du foncier, ni de créer des turbines commerciales ou productives pour générer des richesses et offrir des emplois à l'échelle des territoires. Les opportunités dégagées et non capitalisées sont laissées gracieusement aux initiatives privées, pour en disposer et en capter les rentes qui se dégagent, même s'il est de plus en plus difficile de démarcher de telles opportunités auprès des administrations, ce qui astreint ces privilèges à certaines catégories d'acteurs. A Annaba, les quelques rares tentatives publiques de valorisation des axes routiers et des entrées de ville par des aménagements économiques publics se sont vouées à l'échec. La tendance est aussi à la dilapidation des terres publiques et leur bradage. En dépit de la mise en place de nombreux dispositifs d'accès au foncier privé de l'Etat en vue d'assurer une gestion parcimonieuse du portefeuille, d'importants gisements sont défalqués annuellement pour être alloués pour des activités économiques, mais sans grand succès. La plupart des terrains sont détournés, sinon faiblement entamés. Les bénéficiaires sont-ils mal intentionnés, ou est-ce que ces attributions sont destinées à des faux investisseurs. « *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.* ». « 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. » (CNES, 2004).

⁸⁵⁶ Le CALPI est une structure transitoire créée pour débloquer une situation s'est cristallisée et s'est vue assigner en plus une mission de régulation.

L'informalité devient-elle le mode d'accès privilégié au foncier économique public. Désormais, pour accéder à un logement ou un terrain industriel, le seul moyen est de passer à l'offensive et de se placer en situation irrégulière et attendre que la régularisation soit instituée par l'administration, autrement, on ne peut rien attendre de la bureaucratie. Ce mode de régulation a posteriori paraît être l'exception qui confirme la règle:

La tendance à la compétition entre secteurs et acteurs : La logique de compétition s'est exprimée entre usages concurrentielles au sein des territoires modernisés, entre habitat, tourisme, commerce, agriculture et industrie et aussi entre cadre formel et informel. Chaque secteur revendique un territoire de compétence, mis en place des acteurs et des outils spécifiques et impose des servitudes et des sursoir à statuer, autant de démarches qui bloquent l'accès au foncier et l'investissement privé en général. Au sein de cette compétition de nouvelles figures d'acteurs s'imposent sur le marché foncier, ce sont les rentiers de situation qui sont bien placés dans ou par rapport à l'appareil de l'Etat et cherchent à tirer profit de cette compétition en s'interposant entre les bailleurs fonciers et les véritables investisseurs. L'une des premières conséquences de la libéralisation du marché foncier est l'entrée en compétition des acteurs institutionnels, fonciers et économiques pour contrôler le pouvoir foncier et accéder à la denrée foncière qui devenait source de richesse et de distinction sociale. La transition a entraîné une libéralisation du champ politique et une certaine hétérogénéité de la sphère politique et administrative, les communes plurielles, et les acteurs économiques avaient besoin de terrains pour investir.

L'Etat se doit alors de réguler cette compétition en instaurant de nouvelles règles de jeu qui ne sont pas toujours neutres et que la transition biaisait en quelque sorte. Des arrangements institutionnels ont eu alors lieu pour assurer des médiations et réguler la compétition. Ce qui complexifie le jeu foncier et les procédures d'accès, surtout lorsque les règles de la commercialité ne sont pas appliquées et que des dispositifs transitoires perdurent et font place à la logique des prix, entachant ainsi les institutions administratives de mauvaise gestion ou de corruption. La question foncière en Algérie est entourée de nombreuses contradictions et d'injustices, même en période socialiste [857]. Le comité Ad-hoc installé au niveau de la wilaya d'Annaba se charge de l'octroi du foncier économique à des investisseurs privés [858]. Ces derniers s'accaparent de terrains valorisés au sein des ZHUN et le long des axes routiers pour développer des projets spéculatifs. Le comité

⁸⁵⁷ Dans chaque commune figure des lotissements destinés aux riches (émigrés, commerçants et fonctionnaires) et des lotissements destinées aux pauvres, si les premiers sont viabilisés et disposent d'actes administratifs, les seconds ne sont ni viabilisés, ni ordonnés et sans actes.

⁸⁵⁸ Ces investisseurs représentent en général le personnel politique du système (militaires et fonctionnaires) qui se convertit dans les affaires.

agit comme une commission des œuvres sociales permettant au personnel politique, actif ou retraité, de se convertir dans la sphère économique.

5. La problématique de régulation et de maîtrise des enjeux fonciers

5.1. La régulation foncière et stabilisation des dispositifs d'accès au foncier

En dépit des nombreuses règles normatives et institutions mises en place depuis 1990, les pouvoirs publics n'arrivent pas à réguler durablement le foncier économique, encore moins de maîtriser les enjeux fonciers. C'est dire que ce qui est important que la définition juridique du statut et régime fonciers, dirait (J P CHAUVEAU, (1997) c'est l'identification des règles pratiques qui régissent le jeu foncier, et résulteraient de l'interaction des acteurs. Pour assurer un bon fonctionnement du système et marché foncier, les pouvoirs publics sont censés mettre en place des politiques publiques susceptibles d'assurer une régulation foncière dont la vocation reste à déterminer. Celle-ci se résume-t-elle à « *la production et de la stabilisation de règles à travers des ajustements, des négociations, et des conflits* » (S. HUARD, 2014). La régulation de l'accès au foncier pourrait prendre différentes formes, partant de la médiation/intermédiation (politique, économique et sociale), à la production et mise en œuvre des règles normatives ainsi que leur stabilisation et unification, et arrivant à une interaction dynamique entre celles-ci et les pratiques des acteurs (P-L DELVILLE, 2011, PL DELVILLE & all, 2005). Pour rendre compte de la diversité des situations de régulation en Afrique, P-L. LAVIGNE (2011) mobilise le concept de « dispositif local de régulation foncière » [859] par lequel il étudie les conditions d'émergence et de transformation de la régulation foncière et déconstruit le système d'acteurs engagé dans le processus de prise de décision relatif au foncier, abstraction faite du statut des acteurs (public, privé, formel/informel), il focalise son attention sur les processus et les enjeux qui sous-tendent les politiques foncières publiques. Cette conception large du dispositif permet ainsi d'intégrer les différents enjeux fonciers portés par les acteurs catégoriels dans les analyses empiriques, et de rendre compte de la complexité de la réalité foncière. De même, J-P. COLIN (2004b), conçoit la régulation foncière comme « *le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation entre une pluralité de normes, de règles et d'interprétations* », sa démarche anthropologique privilégie une conception holiste, dans le sens où les acteurs se déterminent par leur insertion "multiplexe" dans les réseaux sociaux [860]. Ainsi, il apparaît que sur le plan théorique, deux conceptions de la régulation foncière se distinguent l'une de l'autre ; la première est d'essence économique et

⁸⁵⁹ Concept entendu comme « l'ensemble des acteurs, publics ou privés, individuels ou collectifs, qui jouent un rôle effectif dans des décisions touchant au foncier (affectation ou validation de droits, enregistrement, arbitrage, tec), sans présager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétitions ou de synergies ».

⁸⁶⁰ Gluckman 1955, Comaroff et Roberts 1981 (cités par J P COLIN).

déductive, et privilégie une régulation par le marché, soient par la confrontation de l'offre à la demande, et focalise son attention sur la sécurisation foncière (droit de propriété), sa finalité est d'assurer une coordination efficace entre les acteurs. La deuxième est anthropologique, « *holiste et inductive, sa démarche se focalise sur la nature ambiguë et aléatoire des arbitrages politiques au sein des différentes arènes de confrontation locales* ». (J-P. COLIN 2004b). Actuellement, la tendance est à la conciliation des deux conceptions et situe la régulation à l'interface de l'acteur et de l'institution.

Sur cette lignée, les études empiriques sont à même de permettre de comprendre comment les pouvoirs publics stabilisent-ils dans le temps les dispositifs d'accès et de régulation foncière dans un contexte de transition politique et économique, où prévalent souvent l'empilement des règles et des institutions ainsi que la politisation des enjeux fonciers. Les formes de régulation foncière qui se mettent en place au fil du temps cherchent, selon les conjonctures, à clarifier ou à brouiller les règles de jeu foncier et encore de sécuriser ou précariser l'accès au foncier économique. Ceci les inscrits dans une hybridité complexe et évolutive oscillant entre le local et le central, les arrangements institutionnels et le marché. L'observation des confrontations de logiques d'actions hétérogènes [861] portés par des « groupes stratégiques », parfois aux intérêts antagonistes renvoie à identifier et décrire de façon empirique les formes de régulation qui s'opèrent au sein des arènes de confrontation, les normes convoquées, et les comportements stratégiques des acteurs (Y.LE MEUR 2002, F-G. BAILEY 1969).

La mise en place d'un système de régulation n'est pas une chose aisée, et nécessite la prise en compte d'un ensemble de choix : d'abord l'autonomie et l'indépendance de l'agence de régulation vis-à-vis de son environnement (aménageurs, investisseurs, pouvoir politique central et local,..), la recherche de crédibilité en parant à d'éventuels risques de capture, d'entente, et de partialité,.. Ceci, signifie-t-il pour autant l'indépendance de l'agence vis-à-vis du pouvoir politique. Il est également question de positionnement (centralisé/décentralisé) et d'échelle d'intervention : locale, régionale ou nationale, ou les deux à la fois. La vocation de la régulation selon qu'elle soit territoriale (généraliste) ou sectorielle, ou encore les deux à la fois renvoie au rattachement. Il ne s'agit de penser à la nature de la régulation, c'est à dire en termes de relations de pouvoirs, mais de penser plutôt à ses enjeux organisationnels, comment doit-on organiser concrètement la régulation foncière et selon quel critère pour atteindre un niveau d'efficacité et de performance ? Il est évident que le critère de toute politique publique reste la performance et l'équité.

⁸⁶¹ visant à gagner, maintenir et contrôler l'accès aux ressources et ses lieux entre les acteurs)

5.2. Les Dispositifs de pilotage et de régulation foncière en Algérie

La gestion du foncier économique au niveau du territoire Annabi oscille entre deux tendances controversées, l'une en faveur d'une centralisation de la régulation, et conférant aux secteurs (industrie, tourisme, agriculture...), le contrôle de l'accès aux ressources foncières, et l'autre en faveur d'une territorialisation, et assignant à la wilaya, plutôt qu'à la commune le contrôle de l'accès au foncier économique. Une tendance à la cohabitation entre centralisation et déconcentration, tout en rejetant toute idée de décentralisation. La régulation foncière semble s'inscrire beaucoup plus dans un conflit de secteurs que dans un conflit de secteurs/territoires. La seule expérience de gestion foncière « locale » digne d'intérêt correspond à celle ayant émergé aux confins des réformes de HAMROUCHE (1989-1991).

La problématique d'intervention et de régulation du foncier économique en Algérie revoie à interroger la position de l'Etat et sa fonction dans le champ foncier, selon qu'il s'agit-il d'un Etat régulateur ou d'un Etat gestionnaire. Face aux situations de crise, les africanistes s'interrogent souvent sur la « finalité » des politiques publiques foncières, ces politiques visent-elles l'offre de l'emploi et la création des richesses ou plutôt la facilitation de la captation des ressources au profit des firmes étrangères et prétendre ainsi à une légitimité internationale, ou préserver l'allocation des ressources foncières aux forces nationales en fidélisant une part des investisseurs pour empêcher ainsi une certaine autonomie du champ économique. La quête de légitimité et la défense de position contraignent le pouvoir politique à opérer des choix parmi les possibles.

A l'échelle du territoire Annabi, les pouvoirs publics ajustent la trajectoire foncière face aux turbulences et aux situations de déséquilibre en mettant en avant différents modes de maîtrise, tantôt la promotion, tantôt la régulation, sans viser toutefois les performances requises. La mission de « régulation foncière » est délicate et peut prendre différentes postures, juridique, administrative, économique, politique, voire même hybride. Comment doit-on organiser concrètement la régulation foncière et selon quel critère pour atteindre un niveau d'efficacité ? Il est évident que les critères de toute politique publique restent l'équité et la performance.

En termes d'organisation, trois aspects déterminants sont à étudier : l'autonomie du régulateur par rapport au pouvoir politique, le positionnement centralisé ou décentralisé, le rapport au pouvoir politique local ou central, L'autre enjeu est de choisir le mode de régulation selon qu'il s'agit d'une régulation fordiste ou postfordiste, technique ou politique, territoriale (généraliste) ou sectorielle, bureaucratique ou managerielle..., chaque type de régulation obéit à une certaine logique. Il est également question d'échelle : locale, régionale ou nationale, ou les deux à la fois. Un régulateur

généraliste, instance quasi-juridictionnelle, conduit à une régulation par arbitrage de conflits ponctuels et non à la coordination dynamique et continue entre les parties.

La régulation sectorielle serait-elle plus avantageuse ? En Algérie, chaque secteur d'activité privatisé possède son propre régulateur économique, - rôle d'observatoire et de contrôle : pouvoir de régulation étendus. Selon les situations historiques, le système de pilotage et de régulation pourrait développer des objectifs multiples et contradictoires (performance, intérêts politiques) et œuvrer soit à la stabilisation de la trajectoire foncière du territoire, soit à la reproduction des positionnements, ce qui confère au jeu foncier certaines tournures qui pourraient évoluer au chaos. C'est ce que révèle l'histoire foncière du territoire Annabi. La législature algérienne donne naissance à de nombreux dispositifs de régulation (AGLRFU, AGRFUW, CALPIREF et ANIREF), inscrits dans différents contextes, et dont les caractéristiques en termes d'autonomie, de positionnement et de vocation méritent à préciser. Pour gérer efficacement le foncier économique en Algérie, les pouvoirs publics devraient choisir entre une régulation foncière sectorielle et une régulation généraliste ou territoriale. La vision sectorielle souffre de déficit d'opérationnalité et de mobilisation des acteurs locaux, tandis la vision locale pose les problèmes de moyens et des risques de captation. A quelle échelle faudrait-il le positionner, au niveau central ou local ? Faudrait-il opter pour la centralisation, la déconcentration ou la décentralisation, sinon quel équilibre faudrait-il rechercher entre ces différentes échelles ?

Chaque type de régulation imprègne les normes et les structures d'une certaine posture. La mise en place d'un dispositif de régulation suppose une indépendance et une autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et de l'administration ou de combiner les deux. A quelle échelle faudrait-il le positionner, au niveau central ou local ? Faudrait-il opter pour la centralisation, la déconcentration ou la décentralisation, sinon quel équilibre faudrait-il rechercher entre ces différentes échelles ? Pour être crédible, un opérateur ou une agence de régulation se doit d'être indépendante vis-à-vis de son environnement (aménageurs, investisseurs, pouvoir politique central et local,...), et ce pour parer à d'éventuels risques de capture, d'entente, et de partialité. Toutefois son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique mérite discussion, celui-ci est à la fois un atout et une contrainte, il permet de procurer à l'agence le pouvoir et la sécurité, de partager avec elle les risques, mais ne l'épargne pas pour autant d'un risque d'instrumentation.

En évoquant le risque de captation par les réseaux, un dispositif de régulation se doit-il être indépendance/autonomie par rapport au pouvoir politique et l'administration, ou nouer une relation contractuelle ou hybride ? Si l'objectif de la régulation foncière est d'avoir de la prévisibilité dans le jeu foncier et ne pas avoir à subir ses dysfonctionnements et les décalages, l'enjeu de la régulation

reste aussi sa vocation et son instrument. S'agit-il de mettre en place une régulation normative ou politique, fordiste ou postfordiste, en utilisant le droit, en ayant recours au champ politique. Ainsi le dispositif de régulation pourrait prendre différentes postures. Au fil de la trajectoire émerge différents dispositifs de régulations qu'il s'agit d'identifier et d'analyser leur emboîtement.

L'évolution des dispositifs et des arrangements institutionnels organisant l'accès au foncier économique augure-t-elle à l'émergence d'une régulation foncière marchande. Les situations de crise sont généralement intimement liées à l'histoire sociopolitique des territoires et à leurs conséquences en termes de centralisation de l'arbitrage et de la décision posant ainsi des problèmes de fabrication des règles normatives et d'opérationnalité des institutions. L'accès au foncier économique est souvent au centre de rapports de force, opposant des processus inverses. Un processus de contrôle de l'accès qui se décline par l'établissement récurrent ou ajustant des règles et des institutions et un processus inverse d'appropriation se déclinant par des pratiques de contournement et d'informalité, ce qui contraint la partie adverse à ajuster et adapter son dispositif de régulation aux enjeux fonciers. C'est dans la conflictualité et la tension que s'établissent souvent les règles de jeu et se forgent les pratiques. Ainsi les politiques foncières, en tant que politiques publiques visent la stabilisation des règles de jeu [862] pour sécuriser et attirer les IDE.

5.3. Les outils et la maîtrise des enjeux fonciers

La maîtrise des enjeux fonciers dans un contexte de transition foncière prolongée pose des questions de responsabilité et de méthode, ce qui légitime l'intervention des pouvoirs publics, seuls ou en association, sur certains attributs du champ foncier. Les pouvoirs que détient chacune des parties prenantes (Propriétaire, Etat, commune, investisseur) sont déterminants, les modes d'intervention et les formes de gestion appropriées, les droits et régimes fonciers. Ces attributs renvoient à la fois à des problématiques de régulation et de gouvernance foncières.

En Algérie, l'Etat continue à occuper une position dominante dans le champ foncier, ce qui n'écarte pas un risque d'instrumentation des règles de jeu, à des fins multiples. En élargissant le champ économique aux acteurs privés, l'Etat se doit de renoncer à la monopolisation de la gestion foncière et se doit de maîtriser la gestion foncière en vue d'empêcher les situations de pénurie et de monopole. Devrait-il faciliter l'accès au foncier privé de l'Etat au risque de brader son patrimoine, ou valoriser à juste prix ses biens au risque de décourager les investisseurs potentiels, ou encore de saisir l'occasion pour créer une situation de rente. La maîtrise des enjeux fonciers en Algérie reste

⁸⁶² En confrontant l'offre à la demande et en identifiant les arènes de confrontation au sein des dispositifs mis en place ; en identifiera le mode de régulation mis en place et comment entend-t-il arbitrer et gérer les conflits fonciers. Sinon identifier les types de décalage qui s'établissent entre l'offre et la demande et par extension entre les institutions et les enjeux d'acteurs.

difficile à réaliser, notamment en raison d'une crise sociopolitique latente (1992). L'État qui hérite d'un portefeuille foncier conséquent par le biais de la mondialisation mise sur le régime foncier (cession, concession, ..) pour maîtriser le jeu foncier et empêcher d'éventuels accaparements et spéculations. En termes de modes d'intervention, une régulation foncière efficace est sensée maîtriser les enjeux fonciers et se doit d'être fondamentalement politique.

Chaque mode de régulation foncière renvoie à des outils et des mesures dont le rapport aux enjeux n'est pas toujours évident, le rapport entre la finalité et la méthode reste à étudier. Il est question ici de bien définir la finalité de la politique foncière (les enjeux) et du mode de régulation qui la sous-tend, avant de disserter sur la méthode qui permet d'y accéder (outils). Le cadastre, la titrisation, la décentralisation, etc, conduisent à assurer la sécurisation foncière, de quels types de droits, d'acteurs et d'activités, et selon quelles procédures et pratiques. Ainsi le design et la pratique institutionnelle du dispositif conduisent à des effets pervers. *« Ce qu'il est important de retenir ici, c'est qu'une mesure ou un outil de sécurisation ou de régulation foncière n'est pas une fin en soi et peut aboutir à des effets très différents selon la façon dont il est pensé et piloté . Ce qui est essentiel pour l'efficacité et l'équité d'une politique foncière est de passer suffisamment de temps au départ pour s'entendre précisément sur les différents enjeux avec toutes les parties prenantes, ce qui d'ailleurs peut aboutir à simplement adapter les politiques et les outils existants plutôt que d'en créer de nouveaux »* (V BASSERIE et P. D'AQUINO, 2011).

Comme chaque catégorie d'acteur est porteuse d'un enjeu, il est question que les parties du jeu du foncier s'acceptent mutuellement pour assurer bâtir une solution consensuelle et élaborer une politique foncière partagée. Malheureusement, les débats fonciers font souvent abstraction des enjeux et focalisent l'attention sur les outils dont les effets sont difficiles à prévoir. Tant leur application incombe à des structures et administrations souvent résistantes, ce qui pourrait conduire à des effets pervers.

Conclusion

L'ajustement de la trajectoire foncière du territoire annabi, dans un contexte de libéralisation, révèle un processus sous-tendu par une volonté de promotion de l'investissement privé, domestique et étranger, et une gestion foncière tiraillée entre bureaucratie et management. La récursivité des crises et des réformes témoigne d'une instabilité du système de pilotage de l'OFE qui serait vraisemblablement liée à une conflictualité opposant le centre à la périphérie [⁸⁶³] et témoignant d'une volonté de contrôle étatique du jeu foncier, lequel s'annonce asymétrique. Ces

⁸⁶³ qui évolue depuis 2000 vers un conflit sectoriel

dysfonctionnements décelables le long de la trajectoire à travers des éléments structurants, seraient-ils liés à des difficultés d'adaptation du système de pilotage de l'OFE aux turbulences, endogènes et exogènes, ou plutôt à une stratégie de longue haleine, que les résistances accommodent plus qu'elles ne perturbent sa posture « subversive ». La régulation des conflits et des compétitions induit une prolifération des arrangements institutionnels dont la nature et la démographie complexifie le paysage institutionnel et rend problématique sa mise en cohérence.

Depuis 1990, le territoire Annabi connaît différentes crises foncières dont la nature (économique, sociopolitique, organisationnelle, etc), la récursivité et le rythme d'évolution, révèlent des paradoxes et des enjeux enfouillés. La prédominance d'une vision normative et neutralité, ne permet pas réformes foncières de prendre la posture de véritables politiques foncières, et d'assurer une maîtrise et une régulation du jeu foncier. Pour simplifier la gestion foncière et surmonter l'obstacle territorial, l'action publique foncière s'éclate en plusieurs centres de décision, suscitant par ce faire des conflits sectoriels dont l'arbitrage est rendu difficile en haute sphère.

Pour préserver son patrimoine, contre le bradage et la dilapidation, l'Etat consacre le régime concessionnaire comme unique mode d'accès au foncier économique public. Mais, cette précarisation de la propriété foncière économique qui dissuade les bonnes intentions d'investissement, épargnent-elle les terrains concédés de gré à gré de ne pas se transformer ultérieurement en cession par simple décision gouvernementale. Cette stratégie de régulation du foncier économique qui vise la préservation d'une capacité de rente et d'ajustement pour l'Etat à long terme, ne risque-t-elle pas de dévier, comme dans tous les pays arabes, en une action subtile de reproduction des positions, de clientélisation des investisseurs privés et d'installation d'une « politique du ventre » (J-F. BAYART, 1989) ?

Le jeu des règles et des institutions échappe au contrôle de la collectivité, étant placé entre les mains d'un pouvoir politique partagé entre différents centres de décision. La démultiplication des institutions semble être un véritable stratagème institutionnel en vue d'instaurer un certain équilibre entre les forces du sérail. Il apparaît dès lors que l'origine des crises foncières serait plus politique que pragmatique. Les crises conjoncturelles ou organisationnelles ne viennent qu'accentuer ou desserrer la crise foncière tout en laissant les enjeux fonciers intacts. Ainsi le conflit d'intérêt entre secteurs ou entre secteurs et territoires et l'oscillation des politiques publiques en faveur d'une centralisation ou déconcentration ne répond pas seulement à des impératifs techniques et organisationnels et représentent autant de bifurcations, d'émergences et de rétroactions qui résultent de l'interaction du triptyque (crise, réforme, résistance).

Les processus de centralisation et de dédoublement (wilayisation sectorisation) semblent répondre à des enjeux de pouvoirs et des conflits d'intérêts entre secteurs et centres de décision et

gagneraient à être approfondies. Ces tendances d'évolution confirment une certaine problématique de la régulation foncière qui peine à acquérir une réelle indépendance et à se placer à une échelle pertinente et à prendre une forme consensuelle (bureaucratique, managerielle, pratique).

Les décideurs oscillent entre différentes formes de maîtrise foncière : réglementation, régulations décentralisée, déconcentrée ou centralisée et évoluent parfois vers la promotion foncière, ou simple allocation ou redistribution. Ces choix possibles représentent autant de situations possibles de recherche d'un équilibre entre les parties en jeu. Il s'agit donc d'un processus inverse qui tend à subvertir au changement, en développant des stratagèmes normatifs et transitionnels ainsi que des démarches institutionnelles. La conjonction des différentes tendances qui s'observent en termes de pouvoirs, de normes et de pratiques révèle l'inadaptation d'une approche exclusivement normative des enjeux fonciers dont l'essence est politique, d'où l'hybridité du mode de pilotage et de régulation du foncier économique en Algérie.

Enfin, la déconstruction de la trajectoire foncière du territoire Annabi et son ajustement ne donne en définitif qu'une idée globale sur le comportement du système de pilotage et de régulation de l'OFE et ne révèle que les déséquilibres, les émergences, les bifurcations et les rétroactions. Les tractations, les logiques et les stratégies d'acteurs passent sous silence, d'où la pertinence d'associer à ce niveau de généralité analytique des études empiriques pour mieux comprendre la problématique de la pratique de régulation foncière en Algérie post réformes (1990).

Chapitre Onzième

**Processus de centralisation
du pilotage de l’OFE à Annaba**
« Vers la mise en place d’une régulation hybride »

« J’ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu’une dose d’ingéniosité suffisait à le résoudre. J’ai lentement découvert qu’il était le problème politique le plus significatif qu’il soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. » [864].

Edgar Pisani, ancien ministre français

Introduction :

La gestion foncière locale [865] instaurée à partir de 1990 [866] met en avant un mode particulier de pilotage et de régulation de l’OFE [867], qui bouscule les pratiques et chamboule rapports fonciers au niveau du territoire Annabi, tout en suscitant une vive résistance du pouvoir wilayal. Une crise sociopolitique (1992) vient bouleverser l’équilibre précaire des rapports centre périphérie et enclenche un processus « subversif » de dissolution, de revanche, de purification des positions et de réhabilitation des logiques bureaucratiques, plaçant le contrôle et l’accès au foncier public au centre d’enjeux et de stratagèmes multiples.

Le chapitre Onzième [868] vient déceler, sous une optique réflexive et d’anthropologie politique, les enjeux qui sous-tendent une première expérience de régulation foncière locale instituée (1990) et aussitôt contrariée par un processus de centralisation (règlementation, dédoublement, purification, etc) enclenché à partir de 1993 qui œuvre à la restauration sus différentes formes d’une gestion bureaucratique et collégiale.

L’objectif est de tenter de comprendre empiriquement le comportement du système de pilotage de l’OFE en ce cycle précis de la trajectoire foncière du territoire Annabi et le mode de régulation qu’il met en œuvre. La démarche compréhensive interroge les interactions dynamiques entre différentes catégories d’acteurs et leurs enjeux sur différentes arènes de confrontation.

⁸⁶⁴ Edgar Pisani, (2010) : « Utopie foncière » éditions du linteau.

⁸⁶⁵ Le gouvernement réformateur (1989-1992) donne aux communes plurielles la possibilité de jouer librement le jeu foncier et de prendre en main le développement de leurs territoires et la gestion des ressources foncières en mettant en place une médiation foncière.

⁸⁶⁶ Afin de régulariser le passif des RFC-74 et instaurer un marché foncier libre et transparent

⁸⁶⁷ Pour arbitrer les enjeux fonciers liés la libéralisation foncière

⁸⁶⁸ Après avoir évoqué la trajectoire foncière du territoire Annabi et repéré les faits marquants (crises/réformes, cycles,..) susceptibles de permettre la compréhension et la contextualisation du jeu foncier et sa régulation,

1. Institution contrariée d'une régulation foncière locale

1.1. Retour sur une expérience de régulation foncière locale à Annaba :

Le pouvoir municipal Annabi, issu des élections de 1991, **se voit dépourvu** de son portefeuille foncier et contraint de déléguer sa gestion à un médiateur public [869], en l'occurrence, l'ALGRFU [870] dont il n'assure pas le plein contrôle. Cette structure représente le nouvel outil d'intervention et de régulation foncière [871] dont la posture « politique » et « locale », serait-elle la plus appropriée pour rationaliser la gestion publique en contexte libéral et pluriel. Elle constitue un arrangement institutionnel susceptible de réguler les conflits d'intérêt entre l'ancien régime politique, représentée par l'administration et le pouvoir ascendant représenté par les communes. En termes pragmatique, la médiation foncière locale établit de fait une « relation d'agence » (M. **JENSEN et W. MECKLING, 1976**) entre les communes de Annaba, qui détiennent un portefeuille foncier appréciable, et les agences foncières locales (AFL et AFIWA), représentées par leurs directeurs [872]. Cette relation contractuelle est sujette à de multiples enjeux, pragmatique et politique, qu'il s'agit de maîtriser au plan organisationnel. Les agences foncières détiennent une compétence technique avérée et se voient déléguaires de pouvoirs fonciers, en vertu d'un « contrat » dont le cahier des charges (théorie des conventions) n'ignore pas l'antagonisme des objectifs poursuivis par les contractants et tend à les rapprocher. Ainsi, les agences, se voient donc investies d'une mission de régulation foncière locale qu'elles doivent assumer sous le contrôle d'un CA dont les membres sont des élus communaux et des fonctionnaires de la wilaya.

Les nouvelles règles de gestion publique du foncier, inspirées du « new management » n'apparaissent pas du goût, ni des communes plurielles, ni de l'administration jacobine, chacune des parties prenantes entend profiter pleinement de la rente foncière pour impulser ses projets de développement et fidéliser sa clientèle, et ne souhaite pas négocier son allocation discrétionnaire. Des rapports tendus s'installent alors rapidement au sein de la sphère publique autour de la question du contrôle de l'accès au foncier urbain et économique. Les communes de l'opposition, voient dans ce rapport de médiation une « ruse normative » inventée par le gouvernement Hamrouche pour les désarmer foncièrement, face à la bataille du développement local, dont l'enjeu est politique.

⁸⁶⁹ qui est censé détenir une autonomie économique et financière et développer une certaine expertise (technicité) à même de réaliser davantage de performance

⁸⁷⁰ L'ancêtre de l'ALGRFU est celle instituée en 1986

⁸⁷¹ Dans un contexte de libéralisation, la législature perçoit la gestion des ressources foncières comme un enjeu économique et politique, voire un avantage comparatif, dont l'instrumentation risque de biaiser le jeu politique et de dés-objectiver la politique foncière locale, d'où l'impératif de mettre en place une « régulation foncière » susceptible de rationaliser la gestion foncière et de d'arbitrer les intérêts antagonistes.

⁸⁷² L'agence est censée détenir une compétence à même de rationaliser la gestion du portefeuille foncier.

De son côté, l'administration (urbanisme, Domaine) se voit dépossédée de ses pouvoirs d'allocation et voit d'un mauvais œil l'ingérence, technique soit-elle, de l'agence foncière dans les affaires foncières locales. Les acteurs antagonistes, représentés par les communes, l'administration wilayale, et les agences (AFL, AFIWA) entrent en jeu et tentent d'instrumenter les zones d'incertitude pour faire triompher leurs logiques respectives. Si l'administration actionne son pouvoir d'appréciation réglementaire et de délivrance des multiples autorisations, les élus locaux tentent de jouer le jeu de l'administration en maîtrisant certaines marges de manœuvre, comme par exemple la mobilisation des coopératives immobilières etc. Les agences, quant à elles, tentent de développer leurs compétences techniques pour se constituer en une force de prospection et de proposition face aux services techniques de l'urbanisme (DUC). Un véritable jeu foncier s'enclenche alors à partir de 1990 et donne lieu à une riche expérience qui mérite un certain retour.

La première expérience de régulation foncière locale débute à Annaba avec la création des agences foncières locales (AFL et AFIWA) en 1991 sur les ruines de celle de 1986 ^[873]. Mais, à la différence de leurs prédécesseurs, les nouvelles ALGRFU apparaissent bien structurées, et leur mode de contrôle et d'organisation est plus consensuel que collégial, ce qui leur confère plus d'autonomie et de liberté. En plus des fonctions contractuelles de gestion déléguée du passif des RFC et du portefeuille foncier communal, les agences (AFL, AFIWA) s'investissent d'une mission de régulation foncière en assurant une production et une offre foncières pour leur propre compte. Ainsi, le P/APC ne se voit pas contraint de s'impliquer directement, au travers de ses financements ou ses services techniques, et se voit dans le plein droit de recourir à la trésorerie et l'expertise de l'agence pour élaborer et réaliser sa politique foncière communale, dont la coloration politique est toutefois régulée par l'implication de l'administration dans le processus de prise de décision. Ainsi, la logique foncière privilégiée au sein des agences n'est plus celle de la redistribution ou de la promotion comme jadis, mais plutôt de la régulation. Cela suppose une valorisation du patrimoine foncier communal et une lutte contre les phénomènes de rétention, de dilapidation ou de spéculation, l'objectif des agences étant de rendre le foncier, urbain et économique, disponible, et accessible. Cette lourde tâche renvoie à s'interroger sur le statut et missions des agences.

La double vocation des ALGRFU leur permet d'être efficaces et performantes, d'abord en étant « locales » inscrites dans le territoire, leurs démarches et stratégies seraient davantage opérationnelles et prospectives, de plus leur posture « généraliste » ^[874] leur permet de mettre en place un développement harmonieux des territoires et de programmer des opérations intégrées et inscrites aux instruments d'urbanisme. Toutefois, leur autonomie relative par rapport au pouvoir

⁸⁷³ Une agence foncière de Wilaya a été créée

⁸⁷⁴ Ses actions embrassent aussi bien du foncier résidentiel, et d'activités que le foncier urbain

municipal et à l'administration wilayale renvoie à interroger la compétence du directeur à imaginer et faire approuver ses projets auprès des différentes instances. L'autonomie relative permet à l'agence de satisfaire aux exigences de la collectivité (coopératives immobilières, logement social, équipements publics) et de lancer parallèlement ses propres projets lucratifs dans le secteur de l'immobilier, du tourisme et de l'industrie.

Les rapports de l'agence au pouvoir politique et à l'administration restent ambigus. le brouillage des règles normatives ouvre la voie à interprétations et des interactions complexes et dynamiques dont les choix sont imprédictibles. Les confrontations entre les élus et les fonctionnaires [875] sont organisées au sein de l'agence foncière et dont le directeur en subit souvent les conséquences. Les fonctionnaires relevant de l'administration et ses différents secteurs dont l'affinité à l'ancien régime n'est pas à écarter, entrent en conflit subtile avec les élus et confèrent aux travaux de CA une connotation politique, ce qui paraît normal et participe alors à un mode de régulation foncière plutôt pratique. Mais ce jeu foncier à connotation politique, voire partisane n'exclut pas en marge du spectacle des tractations qui s'opèrent individuelles entre les différentes parties et loin du spectacle et ses convictions de connivence. De nombreuses zones d'incertitudes émergent et permettent aux différentes parties de jouer le jeu à leur avantage et de faire des compromis. C'est sur ces marges de manœuvre, que le directeur de l'agence va s'appuyer pour développer ses actions stratégiques, soit en privilégiant l'intérêt du pouvoir communal en accélérant les procédures (transfert, acquisitions,..) auprès des administrations résistantes ou privilégier ses intérêts carriéristes en développant des « stratégies d'enracinement » et faire avaliser son programme et ses bilans. Mais ni l'une, ni l'autre attitude ne semble reconforter la position des directeurs d'agence à Annaba, dont l'ensemble aura des tracasseries judiciaires.

Dans les deux cas, le Directeur mobilise ses propres compétences, notamment la connaissance des dossiers fonciers, de la réglementation et de la situation sur le terrain (asymétrie d'information). De leurs côtés les parties adverses pourront faire jouer certains stratagèmes pour le déstabiliser ou le déboulonner, en évoquant la mauvaise gestion ou d'affinité politique, ou en dirigeant l'appareil judiciaire contre ses actes. Cette organisation administrative particulière qui se substitue au modèle bureaucratique et hiérarchique tente de donner une liberté conditionnée aux dirigeants, mais apporte-t-elle un réel changement à la gestion publique et lui permet-elle de se prémunir du « hasard moral » qui caractérise le modèle collégial ? Il faut dire que l'agence s'imprègne de la personnalité de son directeur, qui agit comme un véritable manager. Les directeurs d'agence sont choisis par les

⁸⁷⁵ Recrues acquises au pouvoir central qui préside à leur nomination et promotion.

PAPC pluralistes parmi les administrateurs et les ingénieurs, pour leur compétence et bénéficient de la protection du président du conseil d'administration.

1.2. Les rapports de pouvoirs au sein des CA des structures foncières

Le contrôle des actes de l'ALGRFU est confié à un CA, présidé par le P/APC, et où siègent à partie égale, les élus communaux et les fonctionnaires de la wilaya. Le CA détermine la stratégie d'intervention de l'agence. Afin d'éviter que l'agence ne soit détournée ou captée par des forces quelconques ou occultes, le législateur ne laisse pas au directeur le soin de définir par lui-même la politique foncière de l'agence et l'astreint à une mission d'exécution des orientations du CA [876]. Le conseil n'est pas construit comme un simple mécanisme organisationnel faisant abstraction des enjeux politiques, mais plutôt comme une véritable « arène de confrontation » où sont représentés les différents protagonistes du jeu foncier ; les élus locaux d'une part, et les fonctionnaires de l'Etat, d'autre part. Ainsi, les élus locaux qui gèrent le patrimoine privé de la commune partagent à partie égale le pouvoir de contrôle au sein du CA avec des représentants de l'administration des différents secteurs [877] de l'Etat dont les rapports au pouvoir central demeurent ambigus. Les deux parties représentent des intérêts (sectoriels et territoriaux) divergents, et édictent selon des rapports de force, la politique foncière de l'agence.

La composition du CA révèle une certaine gouvernance à travers une représentation des forces sociales significatives du paysage politique et institutionnel, ce conseil est composé à moitié d'élus et de fonctionnaires. L'équilibre des pouvoirs au sein du CA, entre le politique (élus), et l'administration (fonctionnaires), permet d'assurer une certaine stabilisation de l'arène de confrontation et une régulation foncière. Il faut dire que le parti au pouvoir contrôle encore l'administration et constitue une force politique qui risque de bloquer la gestion foncière. Un rapport contractuel ou d'agence lie l'agence foncière (ALGRFU) à la commune qui délègue à ce titre la gestion de son portefeuille foncier et tout son passif à cette nouvelle structure. Le cahier des charges définit les droits et obligations des parties en jeu ainsi que le plan d'action de l'agence et permet de préserver les intérêts de chaque partie en jeu (Etat et commune). Le législateur semble vouloir régler en priorité le conflit opposant le centre à la périphérie, c'est-à-dire entre l'Etat et les collectivités locales acquises au nouveau pouvoir. Les acteurs privés ne sont pas assez représentés dans le conseil d'administration et sont exogènes à l'arène de confrontation. Le directeur d'agence est quant à lui, une compétence désignée par le président du conseil d'administration (CA), choisie

⁸⁷⁶ Le directeur se doit de réaliser et de mettre en œuvre le plan d'action préalablement défini cette confrontation des forces.

⁸⁷⁷ En rapport avec la gestion du foncier.

parmi les compétences techniques (ingénieurs) ou administratives (administrateur) et se charge de la mise en œuvre des décisions du CA.

Ainsi le risque politique des opérations foncières est pris en charge par le CA en tant qu'actionnaire. Ce qui est important dans cette organisation administrative de l'agence est que celui qui préside le CA est le P/APC et non pas le Wali ou le ministre, c'est une personnalité politique élue, proche des problèmes du territoire et non un fonctionnaire désigné dont la reconnaissance du terrain nécessite du temps et de l'engagement. Dans un contexte de crise, les fonctionnaires qui doivent leur carrière au pouvoir central se constituent-ils en de véritables groupes stratégiques défendant les intérêts du Parti de l'administration ou cherchent-ils en marge de leurs manœuvres de réaliser des intérêts personnels, en facilitant l'accaparement du foncier pour leurs proches. T SOUAMI (2005) analyse ce phénomène en incriminant les techniciens de prédation foncière.

L'organisation administrative de la gestion foncière décentralisée laisse émerger trois parties prenantes, d'abord les deux parties qui siègent au CA, soient d'une part les élus qui cherchent à mettre en place des politiques socioéconomiques pour fidéliser leur clientèle électorale et cherchent souvent à brader les prix fonciers pour les rendre accessibles, et d'autre part les fonctionnaires qui cherchent à préserver les terrains publics pour la réalisation des programmes sectoriels. La troisième partie est l'agence qui cherche à préserver son patrimoine foncier et à maximiser le prix de vente pour rentabiliser ses investissements. L'instauration d'une régulation foncière décentralisée à Annaba permet aux citoyens d'accéder à certaines procédures autrefois réservées aux seuls cadres de l'administration pour réaliser des lotissements individuels sur des terrains privés. C'est l'exemple de la procédure des coopératives immobilières. Ainsi, une centaine de coopératives immobilières est créée et localisée à Annaba. L'agence a été également mobilisée pour la régularisation de nombreux sites et lotissements résidentiels et l'octroi des actes, pour prétendre à des financements bancaires.

La commune d'Annaba se détache de l'agence foncière wilayale et crée sa propre agence foncière. Une certaine spécialisation fonctionnelle se profile alors, si l'agence foncière locale de Annaba se verse vers le foncier urbain et tertiaire, l'AFIWA s'oriente beaucoup plus vers le foncier économique (industriel et touristique). Les nouvelles communes plurielles tentent de jouer le jeu politique en misant sur le foncier pour régler prioritairement le problème du logement, et approfondir leur légitimité auprès des couches sociales défavorables. Avec l'ouverture du champ politique les dynamiques collectives s'enclenchent, les citoyens de profiter des procédures autrefois laissées aux privilégiés pour concrétiser leurs projet de logement, une centaine de coopératives immobilières sont montées et bénéficient de terrains de la part de la nouvelle assemblée élue. Les hauts fonctionnaires reculent pour un instant devant cette pression populaire et jouent le jeu.

Parallèlement à son travail de régularisation du passif des réserves foncières communales (RFC 1974), l'agence profite de la situation pour récupérer les terrains en jachère au niveau des ZHUN, lotissements et zones éparses à l'effet de pourvoir la commune en terrains pour ses propres projets et aussi pour monter ses propres projets et développer une offre foncière à destination des investisseurs. Un programme de développement a été proposé au conseil d'administration pour approbation et touche à l'ensemble des secteurs. Faute de clarification des procédures d'acquisition des terrains domaniaux, l'agence tente de convoquer l'article 86 pour régulariser et intégrer le passif des communes et gérer ainsi des stocks. Des levés topographiques engagés, des délibérations dépoussiérées et autres actions ont été entreprises par les deux agences de la wilaya d'Annaba (AFL et AFIWA) pour inventorier et constituer le patrimoine foncier. Parallèlement aux activités des agences, les services du cadastre et de la conservation foncière se consolident et se modernisent et permettent aux agences de mener leurs prospections sur les origines de propriété des terrains intégrés dans les RFC.

1.3. La crise sociopolitique et ses déclinaisons

La crise sociopolitique (1992) met subitement un terme à l'expérience de décentralisation et chamboule les rapports de pouvoirs au sein des institutions étatique et foncière, au profit de l'ancien système. L'asservissement des pouvoirs législatif et judiciaire, et la montée en puissance du pouvoir sécuritaire et exécutif (M. HACHEMAUI, 2009 ; L. ADDI, 1990), donne à la pratique administrative un poids sans précédent sur l'action politique, ce qui ne manque pas d'actionner l'appareil normatif en vue de légaliser, mais sans légitimer, l'action publique. Alors que la première génération des réformes donne de l'élan aux stratégies collectives, au formel et à la démocratisation de la vie locale, la crise nonante crée des déséquilibres profonds et déstabilise le système politique entraînant une montée de l'insécurité et de la violence, et surtout une prolifération de l'habit et des activités informelles.

La transition augure au remplacement des APC par des DEC, ce qui bouleverse totalement les situations et les positions, le CA de l'agence sera occupé par des fonctionnaires et des personnes désignées pour se substituer aux élus communaux. Les directeurs sont alors remerciés ou forcés au départ, et remplacés par de nouvelles recrues. Dans cette situation de contrainte, les nouveaux Directeurs d'agence prennent conscience de la fragilité de leur position, et de la situation de subordination totale dans laquelle ils se trouvent face au pouvoir administratif.

L'institution des règles d'exception, au cours d'une transition prolongée donne au pouvoir exécutif et ses démembrements délégatoires l'opportunité de contrôler directement l'accès aux ressources foncières et éventuellement de les redistribuer selon des règles opaques et improvisées.

Plutôt que de partager les pouvoirs dans la société, l'état d'exception sursoit aux règles de marché et de démocratisation et enclenche un processus de reproduction de l'ancien système par tous les moyens, même sous une forme différente (M. HACHEMAOUI, 2009). Dans le discours officiel, et depuis l'émergence de l'opposition et de la bourgeoisie, la restitution du monopole en termes de gestion de l'offre foncière entre les mains des structures étatiques est appréhendée comme une forme de restauration de l'autorité et de la souveraineté de l'Etat, ainsi mentionne-t-on explicitement dans une circulaire ministérielle [878]. L'élite au pouvoir, accoutumée à la gestion collégiale des ressources publiques assimile et confond la capacité d'offre et de providence de l'Etat à son autorité et donc à sa légitimité, puisqu'elle permet de légitimer le pouvoir en place et d'accepter ses règles de jeu. La logique libérale et marchande lui semble étrangère et compromettante pour le système politique. Le contrôle de l'allocation des ressources foncières permet au pouvoir politique de redistribuer la rente foncière et de légitimer sa nouvelle position, il impose alors ses nouvelles règles de jeu aux investisseurs privés et aux citoyens qui cherchent à accéder au foncier. La crise suscite un climat de tensions [879] et de méfiance et installe des rapports asymétriques entre l'Etat, les territoires et les acteurs privés, ce qui contraint les actions collectives à l'immobilisme et à l'attentisme. La production normative des règles transitoires fait alors l'objet d'un soin particulier, où l'on privilégie le « hasard moral » comme mode unique et inique de prise de décision au sein des organisations et institutions foncière et économique. Tout est laissé à l'appréciation discrétionnaire du Chef, en l'occurrence le Wali dont les pouvoirs ne cessent de s'accroître. Les mécanismes organisationnels qui confèrent aux institutions une certaine autonomie sont neutralisés ce qui transforme les institutions en des coquilles vides (O. BOUDERRA, 2003) [880]. Ceci facilite leur instrumentation à des fins de clientélistes et prédatrices. Le contrôle de l'information et la bureaucratisation des rapports sociaux sont les principaux éléments d'appui de la nouvelle stratégie « normative ».

La crise sociopolitique (1992), [881] semble enclencher deux mouvements séparés pour reproduire l'ancien système : primo : un processus juridico-administratif dérogatoires, œuvrant à supplanter, sinon à dédoubler les règles et les institutions mises en place dans le cadre de la constitution 1989, tout en veillant à bloquer toute forme de régulation politique, secondo : un processus préventif visant la purification des positions étatiques (administrations, entreprises, agences..) pour neutraliser toute capacité de nuisance au sein des administrations, des entreprises publiques et autres institutions stratégiques de l'Etat.

⁸⁷⁸ Ministre de l'habitat (1993)

⁸⁷⁹ L'asservissement des institutions favorise l'installation de la corruption au sein de l'appareil de l'Etat.

⁸⁸⁰ Omar BENDERRA, Confluences Méditerranée - N°45 Printemps 2003

⁸⁸¹ C'est l'œuvre d'une force subversive visant le rétablissement de l'ordre politique et juridico-administratif précédent.

Ainsi, à la tête des DEC, DEW, et des agences foncières locales sont désignés à la hâte des fonctionnaires choisis selon des critères obscures et qui sont investis de grands pouvoirs de décision sur l'allocation des ressources, sans que soit institué parallèlement un réel mécanisme de contrôle ou une quelconque protection juridique que celles de leur capital relationnel. Si de telles démarches « exécutoires » débloquent la gestion foncière, elles risquent de déboucher sur des dérives si le bon choix des agents à tous les niveaux n'est pas effectué pour s'assurer de leur bon fonctionnement [882]. L'enjeu de la nouvelle sociologie de l'action publique en Algérie est-il, comme le souligne de nombreux auteurs, l'attaque et la neutralisation des éventuelles résistances qui s'expriment à tous les niveaux, ou plutôt une volonté de prédation, à moindres risques, des ressources publiques ?

La dynamique démocratique enclenchée par les communes plurielles [883] remet en cause l'ordre jacobin établi depuis l'indépendance et suscite le mécontentement des fonctionnaires des administrations et de certaines institutions [884] qui forment le noyau dur de l'Etat. Les rentiers du système ne peuvent plus bénéficier des services de l'administration, ni des EPE, les nouvelles règles du jeu démocratique sont plutôt en faveur des élus communaux, des agences foncières locales, des cadres des EPE. Face à leurs actions, l'administration n'exerce plus qu'un droit de regard. Ce sont ces nouveaux acteurs à qui incombe le jeu foncier, de capter éventuellement la rente au détriment des anciens. Ce désavantage génère de facto des tensions avec les technocrates de l'Etat. Ce printemps local qui est le produit des réformes engagées par le gouvernement Hamrouche (1989—1991) s'est vite éclipsé avec l'émergence de la crise politique et sécuritaire survenue en 1992. L'arrêt du processus électoral et la dissolution des APC conduisent à l'institution des DEC dont les présidents sont choisis parmi les fonctionnaires de l'administration et dont les intérêts sont partagés. Le nouveau pouvoir transitoire place au sommet de la hiérarchie administrative les services de sécurité qui jouent le rôle de condensateur social, en procédant à la purification des positions et la désignation de nouveaux fonctionnaires au pouvoir et dans les rouages de l'Etat, pour mieux contrôler ce dernier. La transition politique, permet l'engagement d'une large opération de purification des institutions de l'Etat, et a concerné toutes les institutions de l'Etat (armée, police, justice, administrations, et même les EPE), laissant la voie libre aux tractations politiques pour accéder aux fonctions publiques. Ainsi, le jeu politique se ferme sur et autour du parti au pouvoir, ne laissant aucune possibilité à l'action collective d'émerger, tout est contrôlé et normalisé, depuis les organisations de masse jusqu'aux partis politiques. Le jeu politique apparaît comme une réelle

⁸⁸² Soumission permettait de faire fonctionner convenablement les croies de transmission des ordres. C'est alors que l'accès aux ressources foncières est sécurisée et clientéliste.

⁸⁸³ La constitution de 1989 ouvre le jeu politique et lance des premières élections multipartites où les communes plurielles se sont investies de certains pouvoirs dans le cadre de la décentralisation/démocratisation

⁸⁸⁴ Notamment les services des ponts et chaussées, qui disposent jadis de larges prorogatifs en termes de production foncière et urbaine

menace pour l'Etat et non pour le régime. Les fonctionnaires des administrations et des cadres des EPE font l'objet d'enquêtes approfondies, il ne s'agit pas de faire de l'administration un idéal-typique au sens Wébérien du terme, mais de garantir l'entière purification et intégration des institutions de l'Etat, laissant l'opportunité aux à de nouvelles forces sociales d'investir le champ foncier et de capter les ressources.

Loin d'autonomiser le champ foncier local et ses arènes de confrontation, le nouveau mode d'intervention ne risque-t-il pas de fragiliser les ALGRFU et de les exposer à des risques de captation par les réseaux, notamment en période de crise ou de transition. Les services qui président à partir de 1993 à la désignation des différentes personnes pour occuper les positions libérées disposent d'un pouvoir moral sur leurs recrues qui doivent en retour rendre service. Un réseau clientéliste se développe alors au sein de l'appareil de l'Etat et dont les directeurs récalcitrants en payent souvent le prix. Il faut dire que la plupart des directeurs des agences foncières sont poursuivis en justice pour corruption et incarcérés pour parfois pour des crimes de gestion. Les réseaux clientélistes profitent des de crise et de transition pour procéder à la captation des agences foncières locales et accèdent librement à ses ressources foncières, tout en procurant en retour de la protection à ses responsables. En dépit des vertus que procure une gestion foncière locale, l'agence foncière locale et ses ressources risquent d'être captées. Ainsi la désignation des directeurs par les administrateurs et leur habilitation par les services constitués donnent à ces différentes parties un pouvoir moral sur la recrue. La nouvelle recrue et au vu de l'expérience malheureuse de ses prédécesseurs, se constitue de facto en serviteur inconditionnel de ces forces et de ses propres intérêts, reléguant au second plan l'intérêt de l'agence et de la collectivité. Les opérations foncières choisies ne font plus l'objet de publicité et sont concoctées pour servir l'intérêt de la clientèle, les réseaux se dressent comme intermédiaires entre les investisseurs potentiels et l'agence foncière, cette dernière procéda à l'extension d'anciennes opérations et pratique des prix qui ne correspondent pas à la réalité du marché, puisqu'il s'agit de permettre aux réseaux de réaliser des profits substantiels.

2. Processus de wilayisation et dérégulation du jeu foncier

2.1. Démunicipalisation et émergence d'un dispositif transitoire d'intervention

La remise en cause de la « décentralisation » pluraliste à Annaba s'est inscrite dans un processus méthodologique et multiforme, à commencer par la mise en place du dispositifs juridico-administratifs transitoires (CALPI, comité technique, commission chois de terrain..) pour déroger aux règles normatives et institutions, sous prétexte d'une prise en charge les besoins socioéconomiques de la population. L'appel aux anciennes logiques et pratiques permet à

l'administration de regagner ses prérogatives et de renouer avec ses monopoles fonciers et ses routines organisationnelles. Ainsi les nouveaux comités « administratifs » tentent de prendre en charge la gestion du foncier économique, le « comité technique » est chargé de la localisation des programmes d'habitat et d'équipement et à vocation d'utilité publique, le comité de choix de terrains [885] se substitue aux instruments d'aménagement et d'urbanisme et confère aux administrateurs le pouvoir de localiser à leur guise différents équipements, et enfin le CALPI qui gère le foncier économique. Tous ces dispositifs juridiques sont chapotés par des agents administratifs et placés sous l'autorité du Wali et vont tacitement, confisquer le pouvoir foncier des communes et se charger directement de la gestion du patrimoine foncier dédié à l'habitat, aux équipements et aux activités économiques. Pour justifier ces « contournements », les institutionnels invoqueront l'impératif de débloquent des situations de crise que traversent les territoires. La politique d'urgence devient le moyen de légitimation administrative, de dérogation aux règles normatives et de sursoit à leur application. Au lieu de se référer à des Lois, ce sont surtout des circulaires et des fax qui inondent le bureau du Wali, signifiant une injonction délibérée de l'administration centrale dans la gestion des territoires et leurs ressources foncières. S'agit-il bien d'une simple revanche isolée du pouvoir wilayal à Annaba, ou plutôt d'une contreréforme, puisqu'on assiste à un retour sous une peau neuve de l'ancien comité wilayale « comité Ad hoc » et ses démarches collégiales et clientélistes.

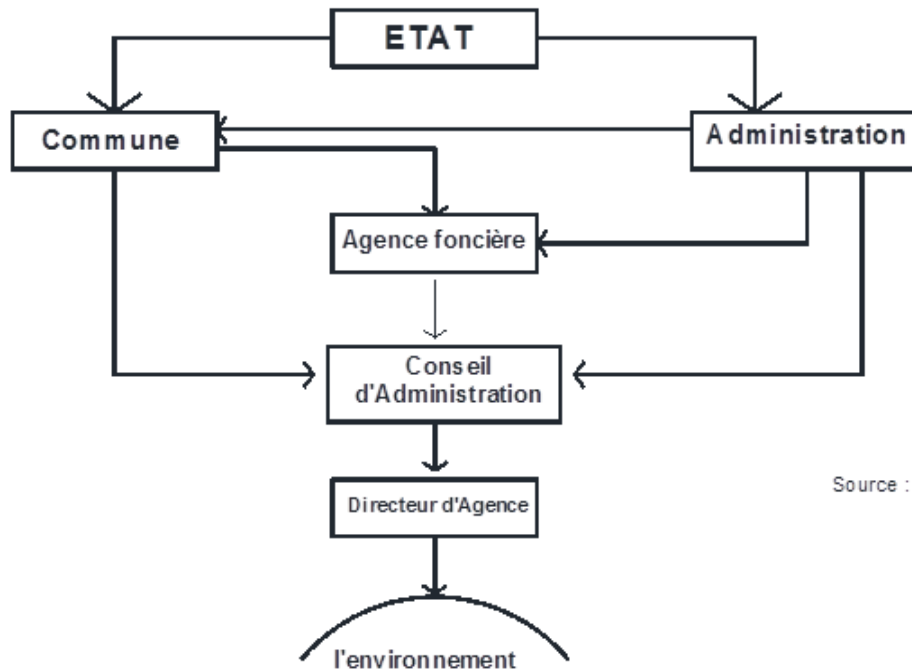
La naissance du CALPI Annaba (1994) augure à un nouveau cycle. Parallèlement au dispositif de l'agence ALGRFU qui consacre un mode de gestion foncière (Fig n°32), un dispositif transitoire prend forme et revendique le pilotage de l'OFE (Fig n°33),⁸⁸⁵ il inscrit sa légitimité dans l'impératif d'assister et d'accompagner la localisation des investisseurs.

Loin de réguler le marché, le CALPI renoue avec une logique purement administrative et distributive. Les larges compétences attribuées aux agents de l'administration siégeant au CALPI réconfortent cette hypothèse. Le rapport entre ses membres est hiérarchique et collégial, dominé par l'autorité du Wali, lequel tranche en toute souveraineté.

Les dérives du CALPI font de lui un pouvoir allocataire du foncier économique, voire un acteur foncier dominant exerçant un emboîtement apparemment « forcé » des structures locales. Dans un pareil dispositif, le Wali occupe une position centrale, mais se conduit-il comme un haut fonctionnaire mettant en application des règles normatives, ou plutôt un acteur stratégique, voire un leadership territorial ?

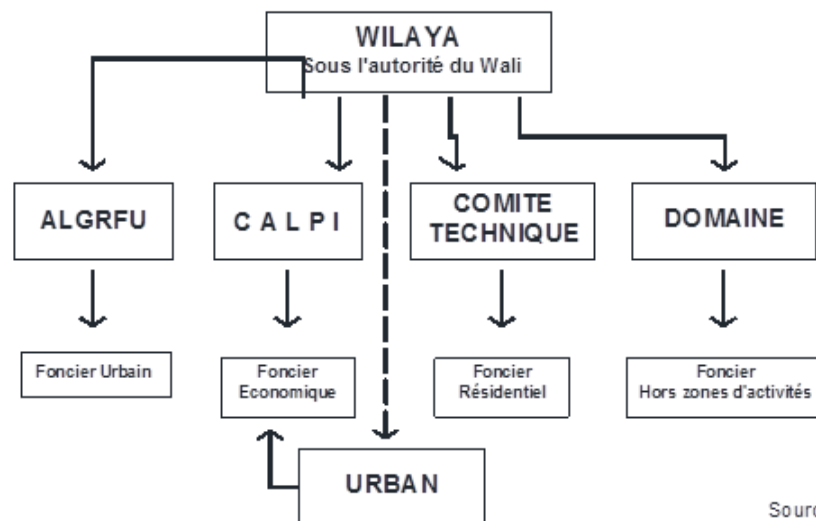
⁸⁸⁵ Pour déroger aux instruments d'aménagement et d'urbanisme, un comité de choix de terrain est créé à l'échelle de chaque direction d'urbanisme pour répondre aux sollicitations du pouvoir central en termes de programmes d'urgence. Des assiettes pour de grandes opérations sont choisies rapidement par une poignée de fonctionnaires, sans étude préalable.

Fig n° 32 - Schéma fonctionnel de l'agence locale de gestion et de régulation foncière urbaine



Source : fauteur 2018

Fig n° 33 - La gestion foncière à partir de 1993 : l'institution du dispositif CALPI sous l'égide de la wilaya



Source : fauteur 2018

En l'absence d'un réel pouvoir politique local susceptible de privilégier des compromis et de prendre des risques, certains walis préfèrent se conduire en de simples administrateurs appliquant strictement les règles normatives, d'autres préfèrent jouer le jeu et se conduire comme de véritables politiques, multipliant les réunions, même en dehors des heures de travail et des lieux de travail, improvisant des démarches, réajustant les dispositifs, et débloquent les situations, prenant ainsi d'énormes risques juridiques. Ils se conduisent alors comme de véritables acteurs stratégiques face à un environnement qui les dépassent parfois. Ils agissent pour faire emboiter les règles du jeu, parfois avec autorité.

Une certaine volonté de freiner, sinon de dépasser la régulation foncière s'est exprimée à l'origine par le non parachèvement du dispositif et s'est exacerbée après 1994, donnant lieu à un processus implicite de contournement et de dédoublement de l'institution foncière locale (ALGRFU). Le ministère de l'habitat commence par mobiliser le patrimoine foncier des agences foncières locales (AFL et AFIWA) au profit de programmes centraux de promotion foncière et de résorption de l'habitat précaire, avant même que l'on procède à la création du dispositif transitoire (CALPI) et du dispositif Comité technique à partir de 1994. Le rattachement de ces comités à l'autorité wilayal fait du Wali une personnalité pivot de la gestion foncière post-1994. Bien que le dispositif transitoire CALPI soit présenté comme un acteur passif et accompagnateur, celui-ci œuvre sur le terrain à sursoir à l'exercice de l'agence foncière locale en matière de foncier économique, et tente d'emboiter ses activités, avant que cette institution soit annexée définitivement au pouvoir wilayal en 2003.

Le processus de wilayisation traduit bien une contre-réforme et un retour à l'ancien système (comité Ad-hoc) qu'il serait intéressant d'analyser dans son processus opératoire, la littérature ne le présente pas en tant que tel. Il s'agit bien là de la formation d'une boucle de rétroaction sur la trajectoire foncière qui prend la forme d'un dédoublement puis d'une endogénéisation qui cache mal des enjeux de pouvoirs et une crise sociopolitique latente. Il ne s'agit pas donc là d'un simple changement de règles, mais de l'émergence de nouvelles pratiques qui régulent par la dynamique de terrain le marché foncier. Le dédoublement des arènes de confrontation émane-t-il d'une volonté de contre-réformes ou de résilience du système au changement et arrive-t-il à créer les emboitements nécessaires avec les dispositifs en place ? Comment assure-t-il la cohérence d'ensemble ou se décline-t-il par un processus de bifurcation ?

2.2.Improvisation et évolution des règles de jeu : incertitudes et confusion

L'un des défauts de la réglementation en Algérie est que les institutions existent souvent selon le standard international, notamment dans leur composition et organisation et missions, mais la

réglementation ne précise pas souvent leur mode de fonctionnement, c'est-à-dire les règles de fonctionnement. Ces institutions permettent l'accès aux ressources, mais la réglementation ne précise pas les règles d'éligibilité et les conditions précises requises. Ces règles qui ont une connotation pratique ou pragmatique, sont laissés à l'appréciation des membres de la commission ou de l'agence qui ont toute la latitude d'interprétation la réglementation générale et de développer des règles pratiques à leur convenance. Cette manière d'opérer paraît être une démarche cognitive assez évocatrice dans des situations normales, mais apparaît vite comme un meilleur moyen d'instaurer une gestion clientéliste, surtout lorsque le président domine hiérarchiquement les membres ou que le conseil d'administration ne soit pas composé de forces hétérogènes.

L'origine du problème pour l'Algérie est clair, la loi d'orientation foncière est venue consacrer le droit de propriété et l'instauration d'un marché libre et transparent, or l'administration tarde à ce jour à mettre en place réellement ce marché et tend à lui substituer des subterfuges qui retardent son avènement et fait perpétuer le mode administratif de gestion foncière. Le marché en tant qu'institution obéissant aux règles de l'offre et de la demande pour déterminer les prix tarde à ce jour à émerger, on lui oppose à chaque fois des règles transitoires qui permettent un accès clientélistes au foncier privé de l'Etat. Des dispositifs transitoires sont, à chaque fois, improvisés, que ce soit à l'échelle locale ou centrale, pour permettre à l'administration de continuer à se substituer aux règles du marché. Ces dispositifs ont tendance à être pérennisés et à être un transitoire qui dure ou qui se pérennise. Le CALPI est une structure transitoire créée pour débloquer une situation s'est cristallisée et s'est vue assigner en plus une mission de régulation, ce qui paraît tout à fait paradoxal. Les règles du jeu foncier, sont celles liées au contrôle (pouvoir) et aussi aux conditions d'accès (droit).

L'évolution des règles de jeu et du régime foncier en général traduit en filigrane un certain déséquilibre dans les rapports de forces ou une forme d'adaptation ou de recherche d'équilibre entre des forces opposées. Ces évolutions se cristallisent souvent dans de nouveaux régimes fonciers (théorie du droit évolutif). Il est à noter que le régime de propriété foncière a suscité après 1990 des stratégies d'accaparement, et de captation et que les modes d'accès par adjudication aux enchères publiques n'a pas pu atténuer l'ampleur des compétitions. Le régime de concession en dépit de la précarité de la propriété qu'il génère serait-il de nature à atténuer la pression foncière et à dissuader les logiques spéculatives, pour rendre le jeu foncier assez équilibré ou serait-il un stratagème pour s'accaparer le foncier public. Rien n'empêche que les concessions d'aujourd'hui soient transformées par simple décret en cessions dans un proche avenir. L'évolution des régimes fonciers en Algérie s'est accompagnée d'une stratégie d'accaparement et s'est traduite dans les deux premières décennies 1990-2000 par un processus de centralisation foncière et une segmentation de

l'autorité foncière. Ce qui s'est traduit par des blocages et des contreperformances des politiques publiques en la matière, ce n'est qu'à partir de 2011, que le CALPIREF a été réactivé pour devenir une sorte d'interface unique de l'offre foncière publique. C'est une évolution qui s'est faite en faveur du territoire.

2.3. La wilayisation des structures foncières communales

Les agences locales au pouvoir limité, furent appelées à composer avec un conseil d'administration très pesant et un statut de directeur fragile. Pour survivre et se développer, il fallait régulariser et promouvoir en acceptant des concessions liées aux privilégiés et aux prix. Leur force de proposition a été telle que les services de l'urbanisme n'arrivaient pas à suivre leur dynamisme. Leurs instruments d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS) n'incorporaient pas la dimension économique et foncière des territoires. Prospection des terrains, recherche auprès du cadastre des origines de propriété, lancement des procédures de transfert et d'acquisition, proposition de projets détaillés pour chaque terrain, les efforts n'en finissent pas. Des projets d'ensembles immobiliers ont même été montés de toute pièce en solitaire ou en partenariat avec des entreprises locales. Ils font aujourd'hui la joie des annabis. Mais ce printemps ne va pas durer, bientôt la machine institutionnelle et derrière elle la niveleuse judiciaire va se charger du freinage de ce dynamisme local.

C'est ainsi qu'après quelques années d'effort de libéralisation du marché, on assiste, à partir des années 2000, à un retour graduel à un mode de gestion foncière centralisé. Comme le rappelle KOUADRIA N (2007). « le décret n°03-408 du 05 novembre 2003 est venu porter un coup décisif au rôle joué par les communes dans la gestion du foncier [...]. Désormais, ce sont les structures déconcentrées de l'Etat qui sont chargées d'orienter l'usage du foncier à l'échelle de la wilaya, de juger de l'opportunité de projets et de valider l'ensemble des demandes d'assiettes foncières pour l'implantation des projets. Autrement dit, ce sont ces structures qui commandent et président aux destinées des territoires communaux ; sur le plan foncier, la politique de la commune se retrouve diluée dans celle de la wilaya » [886].

Dans un premier temps, soit au début des années 2000, les agences foncières communales deviennent des agences sous l'autorité du Wali (le Préfet), c'est l'acte de « wilayalisation ou départementalisation » du pouvoir foncier. Puis, ce pouvoir foncier détenu par la wilaya va passer progressivement entre les mains de l'Etat qui opte pour un autre mode de gestion fondé sur la création pure et simple d'une série d'agences nationales sectorielles annonciatrice d'une volonté de déposséder des autorités locales du pouvoir foncier multisectoriel. Il ne s'agit pas simplement d'une

⁸⁸⁶ N. Kouadria, 2007

recentralisation, mais doublée d'une sectorisation du pouvoir foncier. Chaque type de foncier, industriel, touristique ou urbain se trouve chapoté par une agence centrale sectorielle avec toutefois une certaine déconcentration (présence d'antennes). La généralisation de l'utilisation du contrat dans les relations entre personnes publiques ne peut se faire que dans le cadre de la décentralisation ou de l'autonomisation. Or aujourd'hui, le volet de la décentralisation est celui qui connaît le plus de controverse, de résistances aux changements et d'absence de cadre institutionnel de concertation sur la question. Les premières réformes (années 90) avaient pour objet les transformations structurelles et institutionnelles du système économique, alors que celles plus récentes (année 2000) visaient l'insertion de l'économie algérienne dans l'économie mondiale à travers les accords d'associations, les zones de libre-échange et l'accord-cadre avec L'OMC.

Le décret (2003) vient signer l'acte fondateur d'une wilayisation de l'agence foncière locale et la dépossession du pouvoir communal de tout pouvoir foncier et par extension de toute compétence en matière de développement local (N. KOUADRIA 2007). La régulation décentralisée, assurée par une assemblée populaire communale élue et plurielle est désormais remise en cause au profit d'une organisation bureaucratique exprimant l'ancien mode de gestion foncière où le « hasard moral » est son mode privilégié de décision.

3. Tentative de dédoublement sectoriel du pouvoir wilayal

3.1. Emergence de l'ANDI et résistance du CALPI au changement institutionnel

La littérature grise tend à minimiser les problèmes fonciers de l'investissement en renvoyant le blocage à un simple déficit d'information et de communication de la part des pouvoirs publics et proposent une déconcentration et unification des dispositifs d'accès au sein d'un guichet unique (ANDI), En 2001, et dans le cadre de la réforme de l'Etat, le MPPI adopte une approche institutionnelle pour le développement de l'investissement et crée une agence nationale (ANDI) à vocation intersectorielle (généraliste) dotée de larges pouvoirs et qui intègre la dimension foncière pour faciliter l'accès au foncier économique dans le cadre d'un GUD. La nouvelle structure tend à emboîter, mais sans grand succès le dispositif CALPI. Ce dernier résiste au processus de centralisation et de dépossession du pouvoir wilayal d'une ressource capitale pour le développement local. Un conflit d'intérêt naît alors entre les secteurs de l'Etat et contraint le MPPI de relâcher prise pendant un certain temps et de décharger l'ANDI du volet foncier pour le remettre entre les mains des EGZI.

La volonté d'emboîtement du CALPI par l'ANDI (2001) se heurte à une vive résistance de la part du Wali (Annaba) et du département de l'intérieur. L'instauration de règles transparentes, et

d'un GUD concentrant l'information intersectorielle n'apparaissent pas du goût des secteurs, leur coopération peine à s'améliorer. Ainsi et en dépit de son double rattachement, l'ANDI n'arrive pas à imposer son autorité au pouvoir wilayal. C'est dire que les enjeux de pouvoirs qui entourent la gestion du foncier économique l'emportent sur les enjeux organisationnels, et renvient donc la question foncière fondamentalement du point de vue politique, pour les arbitrages nécessaires.

La volonté de se débarrasser du « hasard moral », source de clientélisme et de difficulté d'accès au foncier continue toutefois à faire l'objet de réflexion et de propositions au sein de la sphère économique publique depuis 2004 et laisse le soin au CALPI de gérer l'OFE, lequel acquiert en faveur d'un climat d'incertitudes une certaine pérennité et tend jusqu'ici à dominer et à emboîter l'ensemble des institutions et organisations en charge de la gestion du foncier économique (URBAN, AFL, Domaine...). C'est alors et sous les menaces récurrentes du MPPI, le pouvoir wilayal enclenche à partir de 2006 une dynamique de chantier en mettant en œuvre une offre foncière à vocation tertiaire et lance un appel à l'investissement.

3.2. Le Wali, un acteur stratégique au pouvoir et au statut ambigus

Le Wali, en tant que personnage clé de l'administration algérienne, se conduit-il comme un fonctionnaire mettant en application des règles normatives, ou comme un acteur stratégique, voire un leadership territorial, mettant en exergue ses propres stratégies. En l'absence d'un réel pouvoir politique local susceptible de réaliser des compromis et de prendre des risques, le wali domine alors la scène locale et imprègne à l'action publique locale d'un caractère juridico-administratif. Mais, si certains walis de Annaba préfèrent se conduire en de simples administrateurs appliquant strictement les règles du jeu, d'autres préfèrent jouer le jeu et se conduire comme de véritables politiques, multipliant les réunions [887], improvisant des démarches, réajustant les dispositifs, et débloquent les situations, Ils prennent à ce titre de nombreux risques juridiques, particulièrement au sein d'un environnement incertain qui les dépasse parfois, puisqu'ils ne maîtrisent pas toutes les zones d'incertitudes. Ils usent parfois informellement de leur autorité pour faire emboîter les règles et les institutions en vue d'élargir la base de l'OFE, ce qui donne lieu à des conflits.

4. La première grande opération foncière « Entrée Ouest » à Annaba

A partir de 2000 et en faveur de la nouvelle équipe au pouvoir, de nombreuses évaluations sont entamées par le CENEAP et le CNES et concluent à la contreperformance du dispositif CALPI qui continue à puiser son offre foncière économique essentiellement des stocks fonciers et quelques opportunités foncières. Cette gestion parcimonieuse que tend à justifier une logique de

⁸⁸⁷ même en dehors des heures de travail et des lieux de travail.

rationalisation de la gestion du foncier privé de l'Etat s'est soldée toutefois par une dilapidation et un blocage de l'investissement privé. Sur des centaines de demandes enregistrées à Annaba seule une moyenne de 10% est satisfaite, le reste est rejeté pour de nombreux motifs. La prise de conscience tardive des pouvoirs publics de la nécessité d'évoluer d'une gestion de stock à une gestion proactive conduit à l'engageant d'un ensemble d'actions organisationnelles (sous-commissions) et opérationnelles (création de ZI et ZAC), voire à remonter la chaîne de production foncière et à piloter des opérations foncières. C'est dans ce cadre que certaines opérations seront lancées entre 2006 et 2008. Le pouvoir wilayal domine par le biais du dispositif CALPI la scène foncière locale, notamment après 2003, il prend conscience subitement, ou probablement sur instruction centrale [888], des limites d'une gestion de stock et tente de mettre en place des opérations foncières pour dynamiser l'investissement local. La thématique des « entrées de ville » [889] suscite l'intérêt des autorités et permet d'improviser un projet ambitieux, baptisé « Entrée Ouest d'Annaba » pour accueillir des show-rooms, dont la taille paraît convaincante.

4.1. Le CALPI comme Maitre d'ouvrage de l'opération « entrée ouest » Annaba

Le CALPI Annaba tend à impulser la production foncière et à lancer de nouvelles opérations pour dynamiser l'investissement local, même s'il s'agit d'encourager dans un premier temps les activités tertiaires et de services. Ils saisissent alors l'occasion et improvisent alors une première opération à l'entrée de la ville, puis vite ils étendent l'idée d'aménagement à d'autres sites pour faire de cette initiative une nouvelle ligne de conduite. L'idée aurait-elle été suggérée par la qualité de la demande foncière, surtout avec l'arrivée de la firme Carrefour (franchise Blanky), ou par ces nombreux concessionnaires locaux de voitures (Foton, ...) ou est-ce qu'il s'agit d'une instruction centrale, sachant que la plupart des grandes villes d'Algérie, comme Alger, Oran et Constantine se sont inscrits dans la thématique en vogue des « entrées de ville » pour lancer des opérations urbaines et donner une vitrine tertiaire (shows room). Une opération urbaine baptisée « Entrée Ouest » est initiée par la wilaya d'Annaba sur la RN 44 Ouest et devrait recevoir de grands projets d'investissements tertiaires (Carrefour, Blanky et autres concessionnaires de voitures). Ces derniers ont eu l'aval du CALPI (PV 2006). Ces projets tertiaires, dédiés exclusivement à la consommation de produits importés, ont des exigences particulières en termes surfaces et de localisation et ne peuvent pas s'emplanter au gré des opportunités foncières. La firme française Carrefour qui a des représentations partout dans le monde cherche souvent à se situer à l'entrée des villes et à

⁸⁸⁸ En effet ; au niveau des grandes villes Alger, Oran et Constantine la thématique des entrées de villes fait son chemin.

⁸⁸⁹ Si Annaba se limite à cette thématique, Alger imagine le projet Medina center, à Constantine ce sont quelques grands projets en vogue, notamment l'opération Bardo, mais qui en fin de compte n'aboutissent pas toujours, de nombreuses images se dégagent sans lendemain.

l'intersection des grands axes routiers et exige des surfaces de plus de 10 HA pour l'emplacement de ses grands hangars et surtout pour le parcage étendu des voitures.

Cette première opération urbaine de grande envergure (100Ha), fait intervenir de nombreux acteurs publics et privés et met à l'épreuve l'administration jacobine face à un aménagement urbain postfordiste. La wilaya s'assigne la fonction stratégique de maîtrises d'ouvrage urbaine et doit à ce titre prendre en charge le risque « politique » de l'opération, ce qui correspond mal à son profil d'administration. La maîtrise d'ouvrage opérationnelle est confiée à un aménageur classique, soit l'EPE URBAN-Annaba qui doit prendre en charge le risque commercial de l'opération dans un cadre d'incrimination de l'acte de gestion. Le terrain étant contraignant et présente de nombreux risques pour les parties en jeu, ce qui accroît les enjeux des parties. L'enjeu pour le CALPI est de passer d'une logique d'offre foncière à une logique de production d'un fragment urbain selon des nouvelles règles, privilégiant le partenariat et la rentabilité. Chaque partie cherche à maximiser ses profits et à minimiser les couts de transaction (Domaine, URBAN, investisseurs, CALPI,...), sans avoir à prendre des risques qui ne seraient pas à la hauteur des enjeux. Il s'agit d'un véritable apprentissage ou plutôt d'une mise à l'épreuve des acteurs de l'aménagement économique après un temps d'arrêt de près de vingt ans (1986-2006). Cette grande opération apparaît comme un support pertinent pour accéder à la connaissance des nouveaux acteurs et de leurs rationalités, ainsi qu'au système d'action concret. Il s'agit de vérifier si le système d'offre foncière administrative pourrait évoluer vers un système de production foncière postfordiste. Les pouvoirs publics ont fini par comprendre que l'aménagement foncier (postfordiste) n'est pas une opération aisée comme ce fut le cas dans les années 70-80-90 [890], puisqu'il s'agit de prospecter, de programmer, et de monter l'opération en concertation avec de nombreux acteurs dont les intérêts divergent à tout point de vue, même à l'intérieur de la sphère publique. Il s'agit pour le Wali d'Annaba de réaliser un ensemble de choix, à commencer par la forme de maîtrise d'ouvrage opérationnelle, s'agit-il de désigner un aménageur foncier qui accepte de payer le prix foncier requis par le Domaine national, ou de produire l'espace en régie ou encore en maîtrise d'ouvrage déléguée. Qui pourrait mobiliser les financements nécessaires pour l'acquisition foncière et la viabilisation des terrains et accepter le risque commercial du projet d'aménagement d'un site contraignant ayant fait par le passé l'objet de nombreuses propositions d'aménagement, toutes avortées pour causes de contraintes géotechniques, même si d'autres évoquent des enjeux sécuritaires [891]. Par ailleurs, la coopération des acteurs publics aux intérêts divergents, particulièrement dans une situation de crise sociopolitique et de

⁸⁹⁰ Où le nombre d'acteurs était très limité et relevant d'une sphère institutionnelle homogène.

⁸⁹¹ Lors du travail de magister (2003), l'analyse a conduit à soupçonner des considérations sécuritaires à l'origine de l'abandon du projet d'université à l'entrée ouest de la ville Annaba, avec tout le risque de déferlement estudiantin sur la ville en cas de grève, l'implantation d'une unité d'intervention près du site (Ain achour) a dissipé le risque en question.

tension n'est pas toujours évidente, puisque l'aménagement et tout acte de gestion présente pour les cadres des EPE de véritables risques. Ces risques ne sont pas simplement financiers ou politiques, mais plutôt judiciaires, l'aventure des cadres incarcérés depuis l'avènement de la libéralisation pour de nombreuses raisons reste gravé dans la mémoire collective des cadres dirigeants en Algérie. Ces derniers développent depuis des compétences pour se maintenir en poste ou pour échapper à certaines situations en maîtrisant les zones d'incertitude qui s'offrent à eux.

Ainsi, les intérêts du Wali (représentant local du président de la république) et ceux des cadres d'EPE ne convergent pas à tout point de vue. De plus toute résistance directe aux projets portés par l'administration risque d'avoir de graves incidences sur l'avenir de l'entreprise dont les principaux projets dépendent des autorisations que seule l'administration est habilitée de délivrer (PL, PC, ..). L'idée aurait-elle été suggérée par la qualité de la demande, surtout avec l'arrivée de la firme Carrefour (franchise Blanky) ou est-ce une instruction centrale, puisque Constantine a tenté elle aussi de lancer des opérations sous la thématique « entrées de ville ». L'opération de l'entrée Ouest de la ville de Annaba a été initiée pour recevoir de grands projets d'investissements (Carrefour, Blanky et autres) ayant eu l'aval du CALPI et dont les exigences en termes de localisation sont strictes et ne pouvant pas se contenter du gré des opportunités foncières.

Cette première opération urbaine dont la conduite selon les nouvelles données a été un véritable apprentissage pour les acteurs locaux et s'offre comme un support pertinent pour accéder à la connaissance des nouveaux acteurs et de leurs logiques. Les pouvoirs publics ont fini par comprendre que l'aménagement foncier (postfordiste) n'est pas une opération aisée comme ce fut le cas dans les années 70-80-90, puisqu'il s'agit de prospecter, de programmer, et de monter l'opération, de désigner l'aménageur et de mobiliser les financements pour l'acquisition foncière et la viabilisation des terrains, de plus le terrain en question présente des contraintes techniques qu'il s'agit de surmonter. Par ailleurs, la collaboration des acteurs aux intérêts divergents et dans une situation de crise et de tensions n'est pas toujours évidente, puisque l'aménagement et tout acte de gestion présente des risques, non pas financiers ou politiques, mais plutôt judiciaires. De nombreux cadres ont été incarcérés depuis l'avènement de la libéralisation pour de nombreuses raisons.

Conscient de la nécessité de développer une OFE caractérisée, le wali prend l'initiative d'aménager l'entrée ouest de la ville de Annaba et d'assurer le portage politique de l'opération, le CALPI s'est chargé de la désignation des futurs bénéficiaires, des lots d'activités, des surfaces et sans le savoir, il commence à exercer une mission de pilotage stratégique des opérations, soit une maîtrise d'ouvrage stratégique, une mission qui revient normalement aux élus locaux.

4.2. Le choix de l'URBAN comme maître d'ouvrage opérationnel

La localisation et le contenu de l'opération « Entrée Ouest » sont-ils négociés avec la firme Carrefour (franchise Blanky), dont les exigences en termes de surface (10Ha) et de localisation sont clairs définis. Cette firme de distribution cible en général les intersections des grandes voies de communication situées à l'entrée des villes. De par le passé, le site de l'entrée ouest n'a cessé de susciter l'intérêt des pouvoirs publics pour de nombreux projets, l'implantation d'un parc touristique, puis d'une université dans les années 1980 se confronte à l'obstacle technique, même si les intentions réelles sont autres. L'implantation par l'AADL d'un programme de 1200 logements location-vente pose la même difficulté et enfin l'aménagement d'un parc aquatique (2002) (étant donné la nature marécageuse. Mais tous ces projets se heurtent-ils à la difficulté technique qui paraît insurmontable. La situation privilégiée du terrain le long et à l'intersection des voies de communication font de lui l'objet de convoitise, notamment pour les activités tertiaires et de services (commerces, showrooms,.).

En tant que président du CALPI et maître d'ouvrage, le wali de Annaba fait appel l'aménageur classique connu au niveau de la place annabie, en l'occurrence l'URBAN [892], laquelle EPE est en contentieux avec l'ancien Wali [893] sur un terrain situé à Boukhadra. L'URBAN ne détient plus le monopole de jadis [894] et n'est pas plus investie d'une mission d'utilité publique. La déspecialisation des EPE conduite en 1988 la confronte à une rude concurrence avec des acteurs locaux et déconcentrés, notamment l'AADL. En tant qu'EPE elle cherche à survivre à la crise en diversifiant ses activités, allant des études à la promotion foncière. Ses activités se recentrent sur la valorisation de son portefeuille foncier par la liquidation des stocks fonciers disponibles et le montage des opérations de promotion foncière et immobilière. En tant qu'aménageur des ZI, l'URBAN capitalise une longue expérience dans ce domaine pourrait assurer facilement la mission d'aménageur foncier qui lui est assignée, quel que soit la formule qui lui convient même si la posture d'aménageur délégué lui paraît la moins risquée financièrement et juridiquement pour l'entreprise et ses cadres. Ces derniers ne voient pas l'opération d'un angle commercial, et semblent vouloir accepter cette mission par simple complaisance au Wali, mais sans prendre trop de risques, surtout avec un terrain marécageux et inondable et une clientèle aussi exigeante et bavarde que celle des investisseurs locaux.

L'argument de surenchérissement du foncier s'est vite aplati avec l'intervention du wali auprès du Domaine et reste pour les cadres de s'entourer de toutes les garanties pour se prémunir contre le

⁸⁹² L'URBAN est l'ex-CADAT, créée en 1958.

⁸⁹³ Pour n'avoir pas collaboré et céder un terrain appartenant à l'entreprise pour réaliser un programme de logements.

⁸⁹⁴ -Avec l'autonomie, il y a eu une démonopolisation des entreprises, et une déspecialisation ce qui s'est répercuté négativement sur l'URBAN.

risque professionnel. Ils revendiquent la désignation d'un Bureau d'études agréé pour prendre en charge l'élaboration du projet d'aménagement et assumer ainsi la responsabilité technique qui incombe à l'urbanisation d'une telle zone. Il faut bien noter que l'URBAN dispose d'une filiale « études » (URBATECH) qui pouvait facilement prendre en charge cette étude, mais préfère externaliser cette mission pour minimiser les risques. Le financement de l'opération ne pose pas de réels problèmes pour l'URBAN qui ne semble pas avoir besoin d'une telle opération pour consolider sa trésorerie, ce dont elle recherche, c'est surtout d'améliorer son positionnement au sein de son environnement institutionnel, devenu contraignant pour ses affaires. Le dernier incident ayant opposé son ancien directeur avec l'ex-wali. Cette entreprise richissime d'un important portefeuille foncier est entrée en litige avec l'ex Wali qui voulait la déposséder de 2000 Ha de terrains situés à Boukhadra pour construire 15000 logements. L'ex-Wali agit en toute autorité en invoquant la procédure abrogée d'intégration dans les RFC [895], l'affaire est passée en justice et le Directeur de l'URBAN sera aussitôt démis de ses fonctions et poursuivi.

Peu importe les raisons invoqués, l'essentiel est que pour les cadres et le nouveau directeur de l'URBAN, toute résistance quel qu'en soit les motivations, l'intérêt de l'entreprise ou la dignité, est aussitôt réprimée par l'administration qui contrôle l'ensemble des institutions et surtout l'accès aux positions étatiques. Le nouveau wali de Annaba, en sa qualité de président du CALPI, voudrait que le Dinosaur de l'aménagement des ZI retrouve sa vocation initiale et prend en charge l'aménagement de ce terrain stratégique et contraignant, longeant l'axe RN 44 Ouest et dénommé « entrée Ouest ». La nouvelle tête de l'entreprise accepte de jouer le jeu, tout en étant à ses gardes. Le nouveau staff prend conscience du jeu et de ses enjeux, les cadres ne pourraient plus dire « non » à monsieur le Wali, sans compromettre le devenir de l'entreprise et leur propre carrière, mais ils pourraient dire « non » autrement, en maîtrisant les zones d'incertitudes (techniques) que le pouvoir politique ne peut pas contrôler, en suivant la théorie de l'acteur et du système de M. CROZIER et al (1977). Le malentendu relatif au terrain de Boukhadra étant diplomatiquement évacué, même si la justice tranchera par la suite en faveur de l'URBAN. Mais les séquelles continuent à planer sur les relations URBAN-wilaya, puisque lors d'une exposition-promotion de son nouveau projet de village touristique « Cap de Garde » à l'hôtel Seybouse, l'entreprise ne reçoit pas la visite d'aucune autorité administrative, exception faite pour le vice-président chargé de l'urbanisme à la commune d'Annaba. C'est un message lourd de sens pour une entreprise qui mise beaucoup sur la collaboration de son environnement pour promouvoir ses projets immobiliers.

⁸⁹⁵ La wilaya agissait dans l'esprit de la politique des RFC croyant pouvoir intégrer aussi facilement n'importe quel terrain situé à l'intérieur du périmètre urbain dans les réserves foncières communales dont le dispositif a été abrogé depuis 1974

4.3. Les stratégies de contournement des risques et échec de l'opération

Le jeu foncier n'apparaît pas simple pour les différentes catégories d'acteurs. Si les hauts fonctionnaires (Walis, directeurs centraux,) bénéficient de la protection du Président de la République, en tant que ses représentants, les cadres gâtés d'EPE [896] reçoivent de temps à autre des affaires judiciaires et les contrecoups de l'administration. Leur mémoire est encore marquée par la douloureuse expérience d'incarcération des cadres gestionnaires (1995) pour des actes et des crimes de gestion [897]. Qui pourrait encore s'aventurer et prendre aujourd'hui des risques et se lancer dans une opération d'aménagement sans en mesurer les conséquences. Ce climat de prudence semble démobiliser les cadres de l'EPE URBAN, et freiner toute capacité d'initiative. Les réunions du CALPI se multiplient pour prendre soin des aspects juridiques et délimiter les responsabilités. Pour se prémunir des risques juridiques, les cadres d'EPE exigent la prescription d'un POS pour cadrer juridiquement l'opération et légitimer son urbanisation. L'administration prescrit aussitôt un POS pour la zone et lance les études d'aménagement. L'URBAN ne tarde à soulever le problème de financement et de renchérissement du terrain domanial et sollicite l'abattement des prix, puisque le terrain est domanial et le Wali dispose d'un certain pouvoir en termes de gestion du foncier privé de l'Etat, ce que le Domaine refuse, puisque, l'autorité du Wali n'est reconnue qu'en matière d'affectation, les prix à pratiquer doivent traduire la réalité du marché. Voilà un bon prétexte pour échapper à la mission d'aménagement, l'URBAN aurait pu facilement mobiliser son réseau pour disposer de l'enveloppe nécessaire au financement de l'opération. L'URBAN qui devait prendre en charge le volet aménagement de l'opération (Entrée Ouest et Seybouse) s'est-elle heurtée à la cherté du foncier et s'est organisée avec le concours de la SGP pour surmonter cette difficulté. Le domaine, même en cédant les terrains en question dans le cadre de l'ordonnance 06.11 autorisant la vente de gré à gré n'entend pas sacrifier ses biens, et appliquera les prix du marché. Les cadres URBAN semblent trouver l'opération risquée sur le plan commercial et professionnel et entendent qu'elle propose ses services en qualité d'aménageur délégué au profit de la wilaya, et dans ce cas-ci qui réglerait ses services ? Pourtant à y voir de près, il ressort des entretiens, que l'opération est minée de latences. Certains cadres concernés par la mission de maîtrise d'ouvrage opérationnelle paraissent démotivés et ne voudraient pas à tout prix prendre des risques inutiles. Face à ce blocus, techniquement bien enveloppé, le Wali renonce au projet et cherche à redéployer l'idée sur d'autres sites.

Conscient des risques qui entourent l'opération, le bureau d'études désigné pour l'étude du POS et l'aménagement de l'entrée ouest ne semble pas vouloir s'aventurer et recommande le

⁸⁹⁶ ils sont assez bien rémunérés.

⁸⁹⁷ qui ne sont pas à dissocier d'enjeux politiques.

lancement d'une étude approfondie des sols pour décider de l'urbanisation de la zone. L'étude de faisabilité technique fut alors confiée au Bureau d'études spécialisé « BG suisse ». La crainte pour la qualité géotechnique du terrain va être communiquée au directeur de l'hydraulique qui va crier au scandale et pousser le BET BG Suisse [898] à conclure négativement son rapport d'expertise. Tout compte fait, les cadres de l'URBAN auraient échappé bel et bien à une opération d'aménagement entourée de grands risques, sans grands mérites en retour, les réels bénéficiaires seraient le Wali et les investisseurs. Les cadres ne sont pas assez motivés pour agir, des craintes profondes hypothéquaient leur action. Alors que le domaine revendique un prix exorbitant pour un terrain marécageux, les investisseurs privés refusent de payer le prix (6000DA/m²), ce qui place l'URBAN dans une situation inconfortable vis-à-vis du Wali. La logique commerciale peine à prendre cours et une échappatoire devrait être trouvée rapidement. Les craintes des cadres sont-elles vraiment bien justifiées, sachant qu'un autre terrain de l'URBAN situé le long de la RN16 aurait été cédé presque totalement à un investisseur privé en 2008 au prix sacrifié de 6000 DA/m² tout en contraignant l'URBAN de débarrasser le terrain de toutes ses contraintes.

Tout porte à croire que l'ensemble des acteurs locaux cherchent à s'en laver les mains, et à se débarrasser du projet dont les mérites reviennent au politique. Le conflit implicite nourri à l'origine par les craintes des cadres de l'URBAN prend des armes et des arguments techniques auxquels le Wali ne pourrait faire face en sa qualité de politique. Le projet et le projet s'est vite évaporée, avec la grande amertume du Wali. Le terrain est déclaré marécageux et inondable de cycle centenaire. Ce qui conduit au blocage de l'opération Entrée ouest et au renoncement de la firme Carrefour à son projet d'un hypermarché pour Annaba.

4.4. La crise de la planification et de la production urbaines à Annaba

Face à cette situation de relâchement, le Wali ne désespère pas et tend alors à généraliser la thématique « entrée de villes » à d'autres sites dans le vain espoir de faire aboutir les grands projets d'investissement proposés. Conscient des enjeux, le Wali de Annaba commande à la direction de l'urbanisme et de la construction d'inscrire une opération pour financer les études d'aménagement des trois entrées de villes. L'OFE s'inscrit dans une vision d'aménagement et d'urbanisme. C'est la première fois qu'une telle étude opérationnelle soit financée par la DUC depuis les années 1990. Le Wali va plus loin en demandant encore l'inscription d'une étude de POS pour l'entrée Ouest, afin de donner une assise réglementaire à l'urbanisation d'un site à risques. Les études lancées permettent-elles de voir clair et d'inventorier les espaces vacants aux trois entrées de la ville et de

⁸⁹⁸ Faudrait-il rappeler que le BG Suisse est lié contractuellement avec la direction de l'hydraulique et l'URBAN pour l'étude d'assainissement de l'agglomération Annaba, et qu'à ce titre il ne pouvait contredire ses partenaires sans courir des risques certains pour son contrat

proposer des aménagements appropriés. Trois bureaux études sont désignés pour l'élaboration des études et faire part aux réunions organisées par la wilaya pour mettre en œuvre ces opérations. En fin de parcours, et au vu des nombreuses contraintes, cette expérience révèle l'incapacité du pouvoir wilayal à opérer aussi facilement que jadis. Les initiatives locales sont conditionnées par de nombreux centres de décision éparpillés un peu partout. Il faut remarquer que faute de portage foncier, le Wali n'arrive pas à négocier des transferts de terrains ou des réaffectations.

Le redéploiement sur les autres sites, vers l'Entrée Est en direction Aéroport, où elle rencontre des problèmes juridiques liées à la délocalisation de l'ORVI, et des EAI (propriété Guireche). Au niveau du POS El Bouni III, la DUC prévoit l'implantation de showrooms et de grandes surfaces, mais l'arrivée des grands équipements édilitaires chamboule l'aménagement. Du côté Sud (RN16), présente les mêmes difficultés. En termes de maîtrise d'ouvrage opérationnelle, l'agence foncière de wilaya est plus avantagée dans son rapport avec la wilaya que l'URBAN qui n'est plus rattachée directement à la Wilaya, seulement, elle a un problème d'argent pour pouvoir s'attaquer à des projets d'aménagement urbain. D'où l'idée de créer un partenariat entre URBAN et agence foncière pour financer la ZAC Boukhmira et El Gantra, et comme le Wali est le président du conseil d'administration, il se réunit rarement, et le projet est tombé à l'eau.

La thématique improvisée dans un cadre informel prend de l'ampleur et se généralise, pour concerner les deux autres axes (Est et Centre). Face à l'échec de ces, l'élaboration du POS Boukhadra III tente d'intégrer ce souci de valoriser l'axe routier CW22 en intégrant des zones d'accueil pour des activités économiques. Mais, toutes ces tentatives se réduisent à l'échec, pour des raisons liées à des considérations pragmatiques. A titre d'exemple, les emprises foncières dégagées au niveau du POS Boukhadra III pour dynamisation de l'investissement sont mobilisées pour l'implantation des grands équipements publics, dont la localisation pouvait se faire ailleurs. Ainsi les priorités de l'Etat en termes de politiques foncières restent le logement et les équipements.

C'est en abordant l'aménagement des trois entrées de la ville, Est, Centre et Ouest que le CALPI découvre le problème du droit foncier en Algérie. Les propriétés agricoles, entreprises publiques de bâtiments, activités agroalimentaires, toutes ces situations exigent de la concertation et de la négociation avec les secteurs pour disposer des terrains pour l'investissement. L'initiative wilayale s'est butée une nouvelle fois à de nombreuses contraintes, notamment l'injonction centrale. A titre d'exemple, les emprises foncières dégagées au niveau du POS Boukhadra III pour dynamisation de l'investissement sont mobilisées pour l'implantation des grands équipements publics, dont la localisation pouvait se faire ailleurs. Ainsi les priorités de l'Etat en termes de politiques foncières restent le logement et les équipements. C'est en abordant l'aménagement des trois entrées de la ville, Est, Centre et Ouest que le CALPI découvre le problème du droit foncier en

Algérie. Les propriétés agricoles, entreprises publiques de bâtiments, activités agroalimentaires, toutes ces situations exigent de la concertation et de la négociation avec les secteurs pour disposer des terrains pour l'investissement. L'initiative wilayale s'est butée une nouvelle fois à de nombreuses contraintes, notamment l'injonction centrale.

L'activité d'aménagement foncier qui commence à se développer à Annaba à partir de 2006 se heurte à de nombreuses difficultés liées en premier abord au processus de centralisation et de sectorisation de la gestion urbaine en Algérie, mais aussi à de nombreux paramètres d'ingérence qu'il serait pertinent d'analyser dans leur tenant et aboutissant et qui paraissent intimement liés au jeu foncier et à la crise sociopolitique que traverse le pays.

C'est en abordant l'aménagement, à travers l'étude des trois entrées de la ville, Est, Centre et Ouest que les acteurs de la commission à se confronter au problème du foncier et de la propriété foncière en Algérie, en touchant aux propriétés agricoles, entreprises publiques de bâtiments, activités agroalimentaires, toutes ces situations exigent de la concertation et de la négociation pour disposer des terrains pour l'investissement. Le Wali apparaît la personnalité la plus forte pour négocier, mais qui ? des acteurs locaux qui sont rattachés à des administrations centrales dont il est difficile de négocier. Le Wali pourra-t-il transférer une activité ou la délocaliser ? pourrait-il accélérer un processus d'extraction d'une EAC ou EAI . Le Wali apparaît la personnalité la plus forte pour négocier, mais qui ? des acteurs locaux qui sont rattachés à des administrations centrales dont il est difficile de négocier. Pourrait-il transférer une activité ou la délocaliser ? pourrait-il accélérer un processus d'extraction d'une EAC ou EAI Un processus de démembrement des grandes propriétés foncières est à l'œuvre, s'il est facile de procurer du foncier entre entreprises rattachées à un même groupe, il est difficile de négocier avec des entreprises rattachées à des groupes différents.

Des considérations technique, financière et juridique, font que le pouvoir wilayal incapable de produire du foncier économique et de surmonter la rareté foncière qui s'installe durablement. L'investissement n'est plus seulement confronté à des tracasseries bureaucratiques, mais plutôt à de réelles difficultés opérationnelles liées à l'aménagement foncier. Le non aboutissement des opérations d'entrées de villes à Annaba renseigne sur la profonde difficulté du pilotage et de la régulation de l'offre foncière économique en Algérie et le difficile passage à un aménagement urbain économique de type postfordiste. L'autonomie de gestion conférée à ce dispositif administratif (CALPIREF) prouve à travers cette expérience ses limites et n'entrevoit de réelles perspectives en dehors du clientélisme du « hasard moral ».

Conclusion

L'institution d'une régulation foncière locale à Annaba (1990-1992) [899] subit la résistance d'un environnement institutionnel qui profite de la crise sociopolitique (1992) pour restaurer le pouvoir wilayal dans ses missions de contrôle de l'accès au foncier urbain et économique. Parallèlement à l'offensive normative, un processus de dissolution et de purification des positions foncières et économiques est enclenché au niveau des communes. La transition augure-t-elle à l'accaparement des terres publiques et leur détournement à des fins clientélistes. Les agences foncières (AFL et AFIWA) voient leur fonctionnement déstabilisé par l'injonction récurrente de l'administration, leur CA cesse de fonctionner comme une arène de confrontation et se transforme en une simple scène folklorique où siègent des recrues figuratives, sans réel pouvoir de décision. Les perspectives de développement des agences (AFL et AFIWA) sont confrontées à l'hégémonie de l'administration et à l'éclipse du pouvoir communal. Ceci fragilise leur position dans le paysage institutionnel local et compromet leurs ressources. Les agences doivent leur survie à la débrouillardise des directeurs d'agences qui mobilisent leur capital relationnel pour démarcher les opérations foncières (lotissements résidentiels), auprès de l'administration, moyennant des risques judiciaires et des concessions tout azimut.

La théorie de l'agence qui fonde la médiation et la régulation foncières perd ici tout son sens dans la mesure où les actionnaires et les dirigeants ne sont pas autonomes et sont piégés par la situation de crise et de transition que traversent les territoires depuis 1993. Les directeurs d'agences sont à la fois les protagonistes et les victimes d'un conflit opposant les réseaux à l'administration [900]. Ce qui caractérise la situation foncière nonante c'est surtout ce jeu foncier asymétrique (communes/population, communes/administration, administration/réseaux) marqué par une forte politisation/bureaucratisation de la question foncière et son instrumentation à des fins multiples (socialisation, prédation, clientélisation). Les acteurs en jeu convoquent différents registres, idéologique, partisan, affinitaire, sécuritaire, pour accéder aux positions administratives et profiter des ressources foncières publiques, dont la gestion juridico-administrative facilite leur accaparement et détournement. Tout le long de ce cycle de la trajectoire foncière, les rapports fonciers se caractérisent par un certain dédoublement des règles et des institutions mises en place dans le cadre de la décentralisation-libéralisation. Les règles de jeu sont produites unilatéralement et en toute opacité consacrent sous différentes formes une situation de domination du contrôle des ressources foncières publiques.

⁸⁹⁹ Qui s'appuie sur une légitimité politique et une réelle gouvernance.

⁹⁰⁰ dont le personnel occupe toutes les positions étatiques.

La domination du champ social local par les réseaux permet de neutraliser toute résistance politique locale, et fragilise aussi la position des agences et surtout de l'administration face aux réseaux. Les fonctionnaires éprouvent des difficultés à concrétiser les programmes publics et à repousser par les pouvoirs qui leurs sont alloués les stratégies accaparatrices. Les réseaux usent de tous les pouvoirs et manœuvres (subterfuges, terrain militaire, ...) et ne visent pas seulement le patrimoine foncier des agences foncières locales, mais étendent leur appétit à celui des domaines, des EPE, l'enjeu est de s'approprier des ressources publiques au dinar symbolique. C'est alors que l'administration wilayale s'emploie courageusement à Annaba pour défendre les quelques parcelles en usant de stratagèmes juridiques et opérationnels forts intéressants pour dissuader les prédateurs. Les terrains publics, sont identifiés, clôturés et affectés à la hâte à des fonctions d'utilité publique (terrains de jeu, équipements, etc). Des concours d'idées sont lancés et médiatisés par la presse et concernent les vides urbains, objet de convoitise. Ces fonctionnaires, même s'ils se conduisent en acteurs faibles, semblent chercher désespérément à attirer l'attention de la société civile sur ces opportunités foncières, objet de convoitise. Ce n'est pas tant les « idées » qu'ils recherchent à travers ces concours, mais plutôt le soutien moral et la dissuasion des forces de l'ombre contre lesquelles l'administration jacobine [901] paraît fatalement faible

L'émergence d'un processus de remise en cause partiel de la régulation foncière locale et le dédoublement des agences locales (AFL et AFIWA) par le dispositif transitoire CALPI, suscitent un certain déséquilibre, qui permet leur emboîtement informel. Le dispositif transitoire n'obéit à aucune règle de fonctionnement, et s'assimile à bien des égards à un comptoir re-distributif permettant l'accès administratif au foncier privé de l'Etat, il réincarne les pratiques de son ancêtre le comité Ad-hoc des années 1980. Sa composition d'un personnel centralo-centriste permet une prise de décision rapide, mais installe l'aléa moral comme mode de prise de décision. La régulation politique cède la place à une régulation hybride, voir même à une action de promotion qui permet une redistribution de la rente foncière loin de tout contrôle social.

A partir des années 2000, la tentative d'emboîtement du CALPI par de l'ANDI s'est réduite à l'échec et le pouvoir wilayal continue à régner sur les territoires en mettant en place une gestion administrative et clientéliste des stocks fonciers disponibles. Sa volonté de mettre en place un système de production foncière sous des thématiques variées (entrées de villes, ZAC, ZAS) pour accroître l'OFE au niveau du territoire Annabi s'est réduite à l'échec, une véritable crise du système de production foncière s'installe durablement.

⁹⁰¹ La direction de l'urbanisme qui assure le secrétariat du Comité technique, n'hésite pas à programmer sur les vides urbains des équipements et des terrains de jeux pour empêcher que ces terrains finissent en des lotissements résidentiels (Cité Gassiot).

Chapitre Douzième

Les et difficultés d'emboitement et d'unification des dispositifs de régulation foncière « résilience du système et retour à la case de départ »

Introduction :

Les réformes se succèdent depuis 1990 selon une posture incertaine et peinent à stabiliser les dispositifs de régulation foncière. Loin d'installer un marché foncier, libre et transparent, la transition prolongée bureaucratise davantage la gestion du foncier économique et démultiplie les arrangements institutionnels, sans améliorer pour autant l'intervention publique. Les structures qui fleurissent aux confins des différents secteurs peinent pour mener à bien les fonctions qui leurs sont dévolues, les conflits d'intérêts minent les relations au sein de la sphère publique.

La prédominance depuis 2000 d'une gestion publique polycéphale [902] serait-elle la finalité ou la fatalité d'un processus réformateur engagé depuis 1990, ou plutôt la difficulté qu'éprouve le système de pilotage pour supplanter les dispositifs politiques ou de wilayaux par des dispositifs techniques et sectoriels. La nature centralo-sectorielle du système politique s'accomode-t-elle mal à la modernisation et son système managérial et permet-t-elle l'unification des dispositifs et leur emboitement en un guichet unique [903]. Les enjeux de contrôle de l'accès au foncier économique se posent-ils en termes politique, organisationnels, ou les deux à la fois ?

L'objet de ce chapitre douzième est d'identifier les émergences et les bifurcations induites par le processus de centralisation enclenché à partir de 2000, et les conditions d'emboitement et de stabilisation des dispositifs de régulation. L'objectif est de caractériser le système de pilotage de l'OFE et de mettre en exergue les difficultés qu'il éprouve pour stabiliser un mode de régulation foncière qui soit adapté à la logique institutionnelle qui prévaut en Algérie postsocialiste.

1. Vers une régulation dyadique ANIREF-CALPIREF (2007)

1.1. Le bouillonnement culturel au MPPI et création de l'agence ANIREF

Parallèlement à la dynamique locale de redynamisation de l'investissement, le département de HAMPLAOUI (MPPI) entame à partir de 2005 une réflexion sur le foncier industriel et compte faire avancer ce dossier sur le plan juridique et institutionnel, faute de pouvoir concurrencer le CALPI,

⁹⁰² Chaque secteur revendique son droit de valoriser son patrimoine foncier selon sa propre stratégie et ses propres mécanismes et outils

⁹⁰³ Chaque secteur cherche à occuper le terrain et à entrevoir un mode de régulation foncière adapté à sa logique.

son objectif serait d'exploiter les terrains dormants (résiduels et excédentaires) détenus par les EPE. Toutefois l'exercice n'apparaît pas facile, la confusion qui entoure le statut de ces catégories de terrains rend difficile leur mobilisation, d'où l'impératif de préciser leurs aspects juridiques, avant de procéder à leur allocation. La démarche permet d'identifier le foncier dormant et découvre rapidement la problématique du mode de pilotage de l'OFE. Le MPPI, n'hésite pas à stigmatiser l'administration wilayale dans sa volonté de résistance au changement institutionnel, et recommande de dépasser la bureaucratie et de mettre en place d'une gestion publique managériale, dévoilant ainsi au large public les enjeux fonciers en Algérie. Il recommande l'externalisation de la gestion du foncier économique vers un organisme indépendant, mais placé sous sa tutelle (Y HAMLAOUI, 2004, A TEMMAR, 2006). Cette nouvelle mouture divise les membres du gouvernement et le nouveau ministre TEMMAR (2006) arrive enfin de compte à convaincre de la pertinence de la nouvelle démarche, sans toutefois arriver à dégommer définitivement le CALPI, lequel résiste au changement en modifiant son statut et en s'assignant une mission de régulation.

L'Etat, à travers certains stratégiques, semble œuvrer à la dépossession du pouvoir wilayal de ses prérogatives pour les conférer à des agences non pas locales, mais plutôt nationales et à vocation sectorielle. Celles-ci sont susceptibles de mettre en place les nouvelles stratégies nationales annoncées par le tourisme, l'industrie etc. Cette volonté de récupération du pouvoir foncier économique au profit des secteurs suscite la résistance farouche du pouvoir wilayal, qui s'entend de plus en plus comme le représentant incontesté des territoires. C'est dans ces circonstances marquées par le retour en force de l'Etat stratège et régulateur qu'une entreprise de dédoublement et de revanche est engagée par le ministre TEMMAR pour mener en solitaire le développement économique et industriel du pays, mais y parvient-il, lorsque l'on sait que derrière le CALPI figure le MICL et le puissant ministre Zarhouni.

1.2. Tentative de dédoublement du CALPI et émergence de l'ANIREF

A partir de 2007, la gestion du foncier économique n'est plus du seul ressort du CALPI, une structure centrale, en l'occurrence l'agence nationale ANIREF est créée pour assurer la régulation du foncier économique, mais conjointement au CALPIREF. Ce dernier n'est autre que le CALPI recomposé selon une posture régulatrice. Faute de ne pas pouvoir enrayer définitivement le dispositif transitoire, le législateur se contente de revoir le statut et les missions du CALPI, et donne naissance parallèlement à une agence autonome et apolitique, totalement détachée de l'administration locale, et privilégiant les logiques technico-économiques. Il s'agit vraisemblablement d'un processus plutôt raté de dédoublement sectoriel du pouvoir wilayal pour libérer le foncier économique de l'emprise bureaucratique et collégiale. Toutefois ce processus de

changement éclectique créé des incertitudes liées à une dualisation du pouvoir foncier. Face à ce bouillonnement, l'investisseur se doit alors de prendre en patience ses projets, le temps que les choses mûrissent et que les missions se clarifient entre les deux nouvelles structures (CALPIREF et ANIREF). Les édiles tentent de convaincre que les deux structures collaborent et se complètent, même si l'information ne circule pas entre la wilaya et l'agence. Qui devrait gérer quoi et comment ? Ceci renvoie à clarifier réglementairement les prérogatives, les catégories de foncier économique, et les démarches spécifiques ?

Ainsi, le problème du foncier économique en Algérie se pose moins en termes de rareté physique des ressources qu'en termes de crise de gestion publique. L'ANIREF ambitionne de gérer l'ensemble du patrimoine foncier détenu par les acteurs publics en privilégiant une démarche de « contractualisation » de ses services auprès du Domaine national, des URB, et même des particuliers et va jusqu'à entendre jouer le rôle d'intermédiation entre territoires et investisseurs. Cette ingénierie institutionnelle ne permet pas d'aplatir le problème du foncier économique et de dénouer le conflit décennal opposant les deux secteurs (MICL et MPPI). L'ANIREF, en tant qu'acteur sectoriel ne dispose d'aucun ancrage territorial, son seul salut est de procéder en expectative à la récupération des actifs dormants des EPE, au risque de compromettre sa mission de régulation, voire sa survie. Au plan pratique, le dispositif CALPIREF paraît plus opérationnel que l'ANIREF, étant chapoté par le Wali dont l'autorité hiérarchique s'impose facilement à ses collaborateurs, tandis que l'agence est administrée par un manager sans réel pouvoir en dehors des termes du contrat, sa mission consiste à organiser des ventes aux enchères publiques des quelques terrains récupérés, sans vouloir ou pouvoir assurer l'accompagnement technique auprès des administrations locales. L'investisseur serait-il plus intéressé de se procurer du terrain plus auprès du CALPIREF que de l'ANIREF, pour ne pas avoir à affronter la bureaucratie. De l'autre côté et en dehors de l'échelle locale, le CALPIREF ne trouve pas de meilleurs collaborateurs auprès des différents secteurs, notamment l'industrie et le tourisme.

Avec l'émergence en parallèle de l'ANIREF et du CALPIREF, le partage des rôles en termes de tâches et de régulation foncière s'est complexifié, et ce n'est qu'à partir de 2011 que les choses commencent à se clarifier. CALPIREF intègre la fonction exclusive de pilotage de l'OFE, alors que l'ANIREF se voit investie d'une mission de régulation et d'observation foncière, tout en étant orienté progressivement vers la conquête d'un nouveau champ de compétence, celui de la production des ZIDI, une façon de le décharger de toute mission de gestion de l'OFE. L'écoulement du foncier résiduel et encore moins excédentaire par l'ANIREF s'est avéré sans grand succès. Le CALPIREF voudrait jouer le rôle d'interface territoriale des secteurs, mais n'y parvient pas, puisque chaque secteur centralise la décision à son niveau. Les faibles niveaux de performances

réalisées par le CALPIREF poussent des voix à crier à son incompétence. Qui devra gérer tel et tel type de foncier économique ? Une confusion des rôles apparaît entre le CALPIREF (structure transitoire, mais pérenne) et les secteurs et nourrie une conflictualité élargie aux différents secteurs, et contraint la législature à entrevoir une division sectorielle du pouvoir foncier au risque de disloquer le système de gestion publique des ressources et de poser des problèmes d'.

1.3. L'exacerbation des conflits et segmentation du pouvoir foncier

Parallèlement aux dynamiques foncières enregistrées au niveau des territoires depuis 2006, certains secteurs tentent d'échapper à l'emprise de l'administration en entrevoyant une modernisation, versus *agencification* de la gestion de leur portefeuille foncier [904]. Des structures et des outils spécifiques sont mis en place pour piloter le foncier économique qui leur est rattaché. Le premier à l'entrevoir étant le secteur de l'aménagement du territoire qui développe à partir de 2001 une stratégie nationale d'aménagement et de développement durable du territoire (SNAT 2030), et met en place une cascade d'outils territoriaux et sectoriels, et crée l'agence ANVN pour prendre en charge les villes nouvelles. Puis c'est le tour au secteur du tourisme qui met en place une stratégie nationale du tourisme [905], crée une agence ANDT et des outils stratégiques et opérationnels pour cadrer et piloter le foncier touristique. Puis c'est le tour au ministère de l'habitat et de l'urbanisme de créer l'ANURB (2009). Parallèlement, les territoires subissent passivement ces évolutions, se démobilisent et rentrent dans un long attentisme et une profonde liturgie. C'est à la faveur du printemps arabe, qu'une certaine dynamique de déconcentration s'enregistre en direction des Walis pour relancer le développement local et passer à l'écoute des territoires [906]. Le centralisme sectoriel cède la place au pouvoir wilayal (CALPIREF).

La législature segmente la gestion foncière et donne naissance à deux formes de régulation foncière, l'une déconcentrée et placée sous l'égide du Wali via le dispositif CALPIREF, et l'autre sectorisée et placée sous la tutelle des secteurs. La seule évolution (changement) concrète dans la trajectoire foncière est que le thème de la « régulation » refait surface après avoir été évacué pendant plusieurs années du jargon administratif, l'ANIREF est investie d'une double mission, celles de régulation et d'intermédiation. Devrait-on y voir une bifurcation dans le système de gestion de l'OFE ou l'émergence d'une nouvelle stratégie de gestion foncière ? (Fig n°34)

Les secteurs entendent dépasser leurs conflits d'intérêts pour assurer une bonne domination des territoires et des investisseurs privés. Il apparaît bien dans ce changement que le clivage centre/périphérie est encore présent dans la formulation de chaque réforme foncière.

⁹⁰⁴ en ayant recours à la théorie de l'agence

⁹⁰⁵ La Loi n°03-01 relative au développement durable du tourisme

⁹⁰⁶ Rappelons-nous ici la rencontre du Ministre de l'intérieur et des collectivités locales avec les Walis

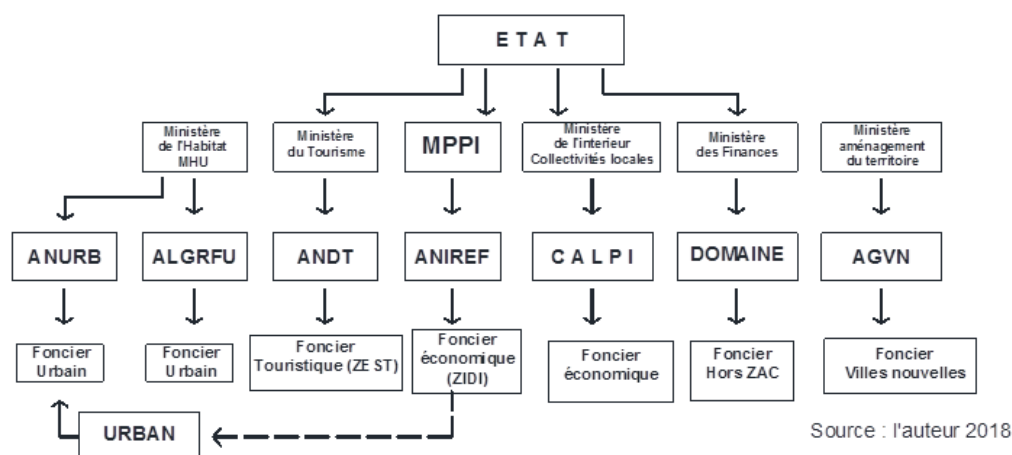


Fig n° 34 - La gestion du foncier économique à partir de 2000

Le fond de la crise foncière demeure sociopolitique et la dimension pragmatique est secondaire, puisque le centre accepte une posture polycéphale et continue à refuser d'accorder tout pouvoir aux communes. Cette segmentation foncière et démultiplication des acteurs fonciers contraint le pouvoir central à miser sur une politique d'aménagement du territoire (SNAT 2030) pour assurer une certaine cohérence aux politiques publiques, mais y parvient-on ?

1.4. Les conséquences d'une gestion centralisée

Avec la sectorisation et la centralisation de la gestion foncière économique, le pouvoir foncier local ne dispose plus du droit de regard sur son propre territoire et ses ressources, tout est entre les mains d'agences nationales et de commissions sectorielles. Le Wali en tant que représentant du pouvoir central à l'échelle locale éprouve des difficultés à jouer un quelconque rôle dans la gestion du foncier économique, ce qui nourrit un sentiment de désengagement à l'égard de la question du développement économique et de l'investissement.

Ni Les agences foncières, ni les URB n'arrivent à entrevoir la création des ZAC ou l'aménagement urbain ou économique, le Wali en tant que président du CA se réunit rarement. De leur côté les directeurs des antennes des agences nationales (ANIREF, ANDT,..) éprouvent des difficultés à collecter les informations nécessaires pour opérationnaliser leurs programmes et reconnaître le terrain d'intervention, et ne trouvent pas de collaboration de la part des administrations déconcentrées en dépit des directives centrales. L'antenne ANIREF Annaba juge la

collaboration de la wilaya et des services déconcentrées très limitée, la fourniture de documents d'urbanisme paraît difficile. C'est ce qui semble pousser l'agence à se repositionner sur d'autres espaces. L'ANIREF qui n'arrive pas à voir clairement la situation décide pour Annaba, la création d'une nouvelle zone industrielle à Ain Said. A travers son programme d'une quarantaine de ZIDI, l'agence cherche à se ménager un espace d'intervention, la récupération du foncier dormant s'avèrera insignifiante. L'ANIREF qui n'arrive pas à voir clairement la situation décide pour Annaba, la création d'une nouvelle zone industrielle à Ain Said. A travers son programme d'une quarantaine de ZIDI, l'agence cherche à se ménager un espace d'intervention, la récupération du foncier dormant s'avèrera insignifiante.

Le CALPI puis le CALPIREF se voient contraints de solliciter pour la plupart des projets examinés l'avis d'instances sectorielles ou hiérarchiques, la situation se complexifie alors et le terrain prend une mauvaise tournure. En attendant l'élaboration des instruments sectoriels (SDAT, PAT, ..), les instances centrales procèdent tout simplement au gel des terrains économiques et des transactions foncières.

Les URB qui disposent d'un certain patrimoine foncier voient les départements ministériels se bousculer pour les faire rattacher à leurs services. le MHUV finit par emboîter les URB au sein d'une agence nationale ANURB qu'il crée en 2009. Contraint par le programme d'un million de logement, le MHUV procède au gèle de la vente des terrains même économiques. Pour les agences foncières la situation reste floue. Quant à l'ANDT, ses faibles fonds ne lui permettent pas de viabiliser convenablement les ZET, notamment à Annaba, en l'absence du PAT [⁹⁰⁷], la situation reste bloquée et les terrains touristiques font l'objet de prolifération de l'habitat précaire. Fort de ses ressources et de son fonds de régulation, l'Etat ne semble pas vouloir laisser l'initiative au pouvoir wilayal, il met en place lentement des stratégies nationales en cascade, mais s'avère lent et peu opérationnel.

La recentralisation de la gestion foncière, s'accompagne paradoxalement d'une prolifération des arrangements institutionnels, ce qui brouille le jeu foncier et dilue les responsabilités. L'agence ANDI éprouve des difficultés à s'imposer comme allocataire du foncier économique et ce en dépit de son rattachement institutionnel aux services du premier ministre. L'ANIREF qui peine à assurer sa mission d'agence immobilière chargée de la communication et des adjudications, finit par changer de statut (2012) et se transforme en un simple aménageur foncier intégrant un ambitieux programme d'une cinquantaine de zones industrielles. Après avoir privilégié la cession au plus offrant, puis subordonner la cession à la concession, voilà que la législature entrevoit la concession

⁹⁰⁷ Plan d'aménagement touristique

comme une forme d'accès au foncier privé de l'Etat, d'abord sous forme d'adjudication aux enchères publiques, puis de gré à gré. Le CALPIREF, semble se rechercher à l'intérieur de ces secteurs, il s'éclipse et se réactive à l'aune des circonstances. L'ANDT n'arrive pas à adopter une ligne de conduite claire. La récente agence nationale, l'ANURB (2009) cherche dans le secteur de l'urbanisme à développer un programme de régénération urbaine (2011) pour profiter du foncier économique, mais n'y parvient bien et se transforme en maître d'œuvre (ZIDI, VN,..).

Parallèlement, à ces acteurs ordinaires ; surgissent des agences nationales spécifiques dédiés à la création de Technoparc et de villes nouvelles et se spécialisent dans l'offre foncière et immobilière innovante et d'excellence. Chaque agence relève d'un secteur donné et privilégie une logique gestionnaire et procédurale. Ces différents acteurs fonciers et institutionnels développent une offre foncière qui n'est ni réactive, ni proactive, mais simplement improvisée en direction d'une demande foncière qui n'est ni évaluée, ni appréhendée, ce qui donne l'illusion d'absence de règles et de stratégie dans ce jeu foncier pour le développement économique et territorial.

Les dispositifs d'accès au foncier économique privé de l'Etat dont l'élaboration reste dominée par les pouvoirs publics, ne cessent de se complexifier depuis 1990 afin de permettre à l'Etat de préserver son patrimoine foncier contre les prédateurs, lesquels minent les relations entre institutionnels et investisseurs. L'organisation de la procédure d'accès au foncier apparaît au centre d'une action de rationalisation procédurale et bureaucratique. De même que les régimes fonciers. Si les pouvoirs publics justifient leurs actions par une volonté de modernisation et de rationalisation de la gestion publique, en externalisant dans des structures appropriées les missions de gestion publique (introduire de la transparence à l'opacité foncière). Les investisseurs, de leur côté, y voient un signe de blocage de l'investissement et de complexification des procédures, émergence de différents acteurs et un processus confus.

2. Modernisation et articulation des dispositifs de régulation foncière

2.1. La dualisation des dispositifs de régulation de l'OFE en Algérie

La recomposition de la **régulation foncière locale** et le dédoublement des ALGRFU par le CALPI, puis sa wilayisation sous forme d'une agence wilayale sous la tutelle de la wilaya (AGWRFU, 2003), augure à un renoncement à toute régulation locale d'un type politique, l'Etat recentralise ses compétences en confiant l'administration des ALGRFU au Wali lequel se substitue au Maire. En changeant de statut et en intégrant la mission de régulation foncière, le dispositif CALPIREF assure un mode de régulation juridico-administratif à l'échelle du territoire wilayal. Ce dispositif collégial est constitué majoritairement de fonctionnaires.

La régulation foncière locale passe de l'échelle communale à l'échelle wilayale, mais arrive-t-elle à dynamiser l'investissement local et à rompre avec une logique d'allocation clientéliste et restrictive du foncier économique. Le CALPIREF en tant dispositif local et non autonome arrive-t-il à échapper à la captation des réseaux. Si le dispositif ALGRFU propose une régulation politique en privilégiant la négociation entre les élus et les fonctionnaires au sein du mécanisme de contrôle de l'agence, le mode de régulation dispensé que ce soit par le CALPIREF ou l'ANIREF ne paraît comme tel et prend une allure normative, puisque le pouvoir politique n'est pas représenté au sein du comité et de l'agence.

Après avoir longtemps dénoncé l'administration locale, les secteurs bénéficient en faveur d'une conjoncture favorable de leurs propres outils de régulation (agence nationale), et mettent en place des outils stratégique et opérationnels (ZI, ZET, ZAC,..) qui s'imposent à l'urbanisme local, sous forme d'emprises réservées. La régulation sectorielle qui suppose un minimum de collaboration pour être performante est marquée à jamais par un conflit persistant qui oppose le MICL et le MPPI, mais aussi le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme et celui de l'aménagement du territoire. Si l'on peut lire dans le décret de création de l'ANURB quelques concessions des secteurs du tourisme et de l'investissement à l'urbanisme, qui reconnaissent à l'agence des missions d'étude sur leurs territoires de compétences (ZIDI), le secteur de l'aménagement du territoire qui incorpore l'environnement et la ville préfère créer sa propre agence des villes nouvelles.

Les coûts de fonctionnement de cette régulation centralisée deviennent de plus en plus excessifs. Pourtant l'Algérie se déclare inscrite dans la nouvelle idéologie durabiliste et prône une cohabitation entre le social, l'économique et l'environnement. Dans tous les pays développés, on parle aujourd'hui d'écodéveloppement, d'urbanisme durable, de ville durable. Pourquoi vouloir détacher l'urbanisme de deux dimensions importantes, à savoir la dimension sociale (politique de la ville) et la dimension environnementale, pour l'inscrire dans la seule dimension socio-économique ?

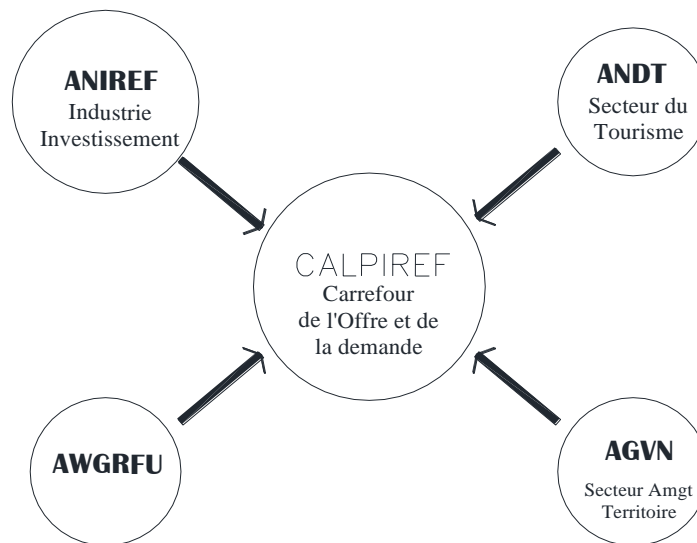
Le processus de sectorisation génère une régulation duale, faisant cohabiter deux modes de régulation, l'un placé à l'échelle wilayale et représenté par le CALPIREF et l'autre centralisé et sectorisé (ANIREF, ANURB, ANDT,..). Le CALPIREF se voit assigner une régulation à vocation territoriale, puisqu'il se déploie à l'échelle des territoires et ne dispose pas d'une représentation centrale, il met en œuvre une régulation ascendante. Tandis que les secteurs mettent en place une régulation centralisée avec une certaine déconcentration sous forme d'antennes. Cette bifurcation pose un problème d'articulation des deux modes de régulation. De nombreux conflits d'intérêts se propagent à tous les niveaux et compromettent le processus de prise de décision à l'intérieur de la sphère publique.

2.2. Les difficultés d'unification et d'articulation des dispositifs de régulation

La dualisation des modes de régulation foncière est la conséquence de l'empilement des règles et des institutions, mais aussi de l'incapacité des pouvoirs publics à imposer et stabiliser des normes consensuelles. L'articulation peine à s'effectuer, non pas seulement entre modes de régulation foncière, mais aussi entre politique foncière et planification urbaine et territoriale. La difficulté d'emboîtement des modes de régulation ou d'arbitrage du jeu foncier renvoie à des problèmes de coordination et de pouvoir et donc à des questions de gouvernance. La situation de confusion et d'incertitude qui prévaut depuis, semble contraindre les pouvoirs publics à rechercher depuis 2011 une certaine articulation des modes de régulation foncière, en assurant un certain emboîtement, le cas échéant un partage des rôles entre l'ANIREF et le CALPIREF. Les agences déconcentrées de l'ANIREF n'arrivent pas à s'imposer localement, par manque d'informations et de collaboration. Ainsi pour assurer une certaine coopération des CALPIREF qui contrôlent les territoires avec l'ANIREF, une certaine articulation des modes de régulation, locale et centrale est recherchée à travers cette dernière organisation des modes d'accès au foncier industriel. En termes d'emboîtement des deux modes de régulation foncière, la législature entrevoit d'assigner le pouvoir d'allocation concessionnaire du foncier économique public au CALPIREF à partir de 2009, mettant ainsi en place un certain localisme et à l'ANIREF des missions d'observatoire, en identifiant à base des statistiques communiquées les dysfonctionnements, mais sans avoir le droit de s'élever dans les affaires internes des CALPIREF. L'ANIREF se voit invitée à promouvoir des ZIDI à partir de 2010 et définitivement consacrée à cette fonction à partir de 2012.

A la faveur des tensions politiques créées par le printemps arabe (2011), le dispositif CALPIREF continue à dominer la scène foncière à partir de 2012 et jusqu'à 2015 (Fig n°35), où il sera remis en cause, non pas en tant que dispositif bureaucratique et collégial, mais plutôt en tant que dispositif de régulation. Ce qui dérange tant le gouvernement c'est la vocation de régulateur que s'assigne du comité, «*qu'a-t-il à juger de l'opportunité d'un projet d'investissement,..*» martèle-t-il SELLAL en 2015. Constatant la bureaucratie excessive du dispositif CALPIREF et sa faible performance, la législature entrevoit sous le coup du choc pétrolier (2014) son annulation et son remplacement par un autre dispositif juridico-institutionnel, qui prend la forme d'un simple guichet local ayant pour mission de promouvoir l'investissement privé. Des questions restent posées, la régulation foncière est-elle plus efficace en étant placée à une échelle centrale, locale ou les deux à la fois, ou encore en étant assurée par des comités ou agences? Doit-on développer des approches gradualistes, en s'appuyant sur des changements progressifs en matière de conditions d'allocation des ressources foncières et s'accommoder d'une pluralité des dispositifs allocataires.

Fig n°35 - Le CALPIREF comme allocataire exclusif du foncier économique de 2012 à 2015



2.3. Les enjeux du processus de modernisation de la gestion publique de l'OFE

Parallèlement à la question de la régulation, un processus de modernisation de la gestion publique du foncier économique tente de s'attaquer à la bureaucratie wilayale (2001), l'enjeu est d'innover institutionnellement (management, marketing territorial, etc) en vue de réaliser une performance sectorielle. Mais ce processus de changements conduit par le MIPI, ne tarde pas à se confronter à une vive résistance au sein du gouvernement. Les protagonistes de cette résistance rejettent toute forme de management (réactif ou proactif) ou de régulation foncière, qu'elle soit politique ou normative et préfèrent s'accrocher au modèle bureaucratique et son mode discrétionnaire d'allocation des ressources. Si certains ministres se rétractent, d'autres comme Temmar et Chérif Rahmani arrivent à imposer bien que mal une gestion managériale des ressources.

De nombreux auteurs évoquent la nature dualiste du système politico-institutionnel Algérie (L ADDI, 1990, M HACHEMAOUI, 2009, A BENDERRA, 2003, A MEBTOUL, 2011), et s'interrogent sur la posture de l'Etat postsocialiste (1990). Pour J F MEDARD (2000), les Etats africains conservent les traits du patrimonialisme wébérien, le chef de l'Etat contrôle les ressources en actionnant l'allégeance et la soumission. Mais, ces Etats africains tentent d'amalgamer de plus en plus patrimonialisme et bureaucratie, pour donner lieu à un « Etat néo-patrimonial ». Ce concept

qui recouvre le mode de domination en Afrique et dans la plupart des pays arabes recouvre-t-il la même posture en Algérie ?

Le processus de modernisation de la gestion de OFE en Algérie enclenché depuis l'âge de l'*infithah* (R. TLEMCANI, 1999), induit l'émergence de nouveaux modes de gestion publique, inspirés du modèle anglo-saxon (management, d'*agencification*) qui tentent de supplanter le modèle bureaucratiques ou purement marchand, en vue d'accroître la réactivité de l'action publique à la demande économique pour l'inscrire dans une vision stratégique et anticipative. Ces changements structurels qui affectent la gestion publique du foncier économique en Algérie, reconnaissent de plus en plus la complexité de la tâche, celle de piloter l'OFE dans un contexte de tradition collectiviste où l'Etat continue à budgétiser les politiques publiques. En effet, dans la plupart des pays postsocialistes, les changements institutionnels sont biaisés et érodés par l'hostilité de l'environnement institutionnel et la récursivité des crises. Ainsi, au regard du critère de « performance », l'action publique se doit de développer une aptitude managerielle pour et face *in time* à un environnement incertain et se doit d'élaborer des « règles de jeux » partagées et adaptées.

Pour des raisons historico-culturelle, l'action publique en Algérie est fortement marquée par le modèle moderniste français [908], l'intelligentsia et la législation algérienne continuent à s'y référer pour étoffer son corpus juridico-institutionnel et formaliser ses politiques sectorielles [909]. L'ambivalence du modèle français d'action publique (D. BEHAR, 2000a) [910], rend de plus en plus difficile la catégorisation du modèle de l'action publique en Algérie, selon qu'il se réfère au modèle des « bureaucrates-notables qui donne de larges pouvoirs au Wali (Préfet), ou au modèle moderniste « Gaullien », ou encore le modèle de la décentralisation qui semble avoir été rejeté. Est-ce les conjonctures et les interactions internes qui déterminent la dynamique référentielle ou est-ce l'évolution complexe du modèle de gestion lui-même qui détermine sa posture actuelle ?

Le modèle qui prévaut serait vraisemblablement un modèle français s'adaptant conjoncturellement aux circonstances politiques et économiques du pays. Tantôt, il est question d'élargir les pouvoirs octroyés à ce haut fonctionnaire : le wali, surtout en périodes de crise et de retour conjoncturel, au point de l'investir de pouvoirs intersectoriels (1995) [911], voire de le conférer le statut de gouverneur (Gouvernorat d'Alger, 1997). Tantôt, il est question de restaurer

⁹⁰⁸ Un modèle colonial qui se caractérise par sa logique patrimoniale, la bureaucratie en tant que forme de domination n'est que coquille vide.

⁹⁰⁹ L'aménagement du territoire est sans doute le secteur le plus imprégné de l'optique française (loi de 2001) et son modèle de développement durable.

⁹¹⁰ A l'intérieur du modèle français, Daniel BEHAR 2000 distingue le modèle des « bureaucrates-notables » qui donne de larges pouvoirs au Wali (Préfet), du modèle moderniste (Gaullien), ou encore celui qui augure à une décentralisation permettant au local de s'investir de réels pouvoirs en matière d'aménagement du territoire.

⁹¹¹ Le Président de la République va jusqu'à évoquer « un Etat dans l'Etat », et abroger le statut de Gouvernorat pour Alger en 2000..

l'autorité de l'Etat et de limiter les compétences discrétionnaires du wali, pour en faire un simple subordonné hiérarchique, mettant en œuvre des stratégies sectorielles.

Les enjeux qui sous-tendent le processus de modernisation de l'action publique sont-ils pragmatique ou politique, cherche-t-on simplement à débureaucratiser la gestion du foncier économique et introduire des éléments de transparence via l'*agencification* ou plutôt étendre le champ des acteurs qui président aux destinées des structures administratives à d'autres catégories d'acteurs porteurs d'enjeux sociopolitiques et sciento-techniques. L'enjeu est de rendre performantes les politiques publiques en convoquant des théories économiques sur un registre exclusivement pragmatique, l'ambition est de résoudre les problèmes de conflit d'intérêt entre secteurs. Cette ambition fait l'impasse sur les questions politiques que vivent les territoires. Le système de pilotage ne semble pas maîtriser cette dynamique et ses différentes logiques d'intervention, il subit des enjeux de pouvoirs qui se sont déclinés par le renforcement de la bureaucratie à tous les niveaux.

En effet le modèle anglo-saxon sous une vision libéralo-démocratique transféré par Hamrouche (1989-1991) est rapidement bloqué et dédoublé. Sa reprise modérée sous une version plutôt britannique, ne résiste pas encore et s'estompe en 2015. Loin de se constituer une véritable alternative aux administrations publiques et leurs lourdeurs, ni de s'éclipser définitivement du paysage institutionnel, les agences nationales coexistent et demeurent soumises à la tutelle, et frappées du contrôle de la légalité des actes publics. Leur statut (EPA, EPIC) leur octroi-t-il des marges de manœuvre et leur permet-il d'échapper au contrôle de l'administration.

2.4. La coexistence intermittente de deux modèles de pilotage de l'OFE

Ainsi, deux courants continuent à sous-tendre la gestion publique de l'OFE en Algérie, sans que l'un n'arrive à supplanter définitivement l'autre de la scène foncière ; le premier peut être qualifié de « conservateur », et œuvre au maintien du statu quo bureaucratique, le second est qualifié plutôt de « réformateur ». Si le premier entend résister au changement institutionnel et reproduire progressivement le système juridico-institutionnel de jadis, en usant de subterfuges transitoires [912], le second entend biser la verticalité du système hiérarchique et instaurer une certaine transversalité librement contractualisée. Les méthodes issues du pragmatisme américain « *new public management* » [913] l'inspirent beaucoup, notamment leur aspect managérial.

⁹¹² Issus du modèle bureaucratique et en intégrant, s'en faut, la fonction de régulation (CALPIREF, 2007).

⁹¹³ Il commence sérieusement avec le gouvernement Hamrouche 1991 à mettre en place les institutions de régulation, mais l'esprit s'est vite trahi avec la reprise de Temmar, les conseils d'administration des agences ne sont plus des arènes de confrontation entre fonctionnaires et élus, mais de simples scènes de figuration soupoudrées par quelques associations

Au vu de la trajectoire institutionnelle, le courant bureaucratique se caractérise par sa permanence, sa prédominance et sa résilience depuis le premier contrecoup des réformes (1993), le courant managériel émerge et s'éclipse depuis 1986, selon les conjonctures et prend différentes formes (locale, centrale,...), avant de perdre la bataille du changement à partir de 2012, et définitivement en 2015. Ainsi les agences de régulation (ANIREF, ANURB,...) redeviennent de simples organismes de mission.

Cette dualisation de la gestion publique [914] serait-elle liée à un conflit sectoriel ou au clivage centre/périphérie, ou est-ce que le problème est plus profond, de l'ordre du culturel opposant les adeptes du modèle bureaucratique « gaullien-jacobiniste » [915] à ceux du nouveau modèle d'*agencification* issu du « new management » [916] ? En dehors d'une confrontation culturelle au sein de l'Etat entre une tradition moderniste, privilégiant la collégialité (conservatiste et rentière) et une ambition postmodernité, mettant en avant la managérialité, la coopération, se profile une logique rentière et clientéliste qui refuse obstinément de souscrire à toute logique réformatrice [917], même régulationniste, qui risque d'emporter ou de compromettre la structure du système politique et ses liaisons dangereuses entre pouvoir et richesses.

La coexistence des deux modèles de gestion publique, séparément ou l'un emboîté dans l'autre, traduit-elle une tendance structurelle de l'administration algérienne, une volonté de réguler le système de gestion en Algérie au gré des conjonctures et des rapports de force, ou une réelle difficulté de stabilisation et d'aboutissement du processus de modernisation. Certains évoquent un marketing politique. La prédominance occasionnelle d'un mode de gestion par rapport à l'autre, est le résultat de rapport de forces liées à des conjonctures favorables ou défavorables. Cette dualisation n'explique pas à elle seule le processus d'empilement des règles et des institutions [918] et de segmentation du pouvoir foncier entre différents centres de décision (CNES 2004), qui seraient liés plus à des enjeux de pouvoirs qu'à des considérations organisationnelles. Ces bifurcations institutionnelles et administratives traduisent des tendances lourdes qui portent atteinte à la cohérence du système de gestion des ressources foncières et renvoient à une dés-objectivation de l'action publique.

⁹¹⁴ Ces deux courants constituent l'intelligentsia juridique, leur mission est de veiller à la reproduction du système sous des formes renouvelées, même s'il s'agit d'entretenir l'illusion d'un changement qui n'est que factice.

⁹¹⁵ qui privilégie la gestion administrative et clientéliste

⁹¹⁶ et qui tend à introduire plus de transparence dans la gestion publique à travers une délégation des missions de gestion et de régulation à des agences autonomes

⁹¹⁷ Issue des travaux du gouvernement Hamrouche et dont la reprise sous une autre forme s'est effectuée par les départements ministériels A. TEMMAR et C. RAHMANI

⁹¹⁸ Cas typiquement typique des pays africains, Cote d'Ivoire, Sénégal,...

Sans trop d'illusions, les deux modes de gestion publique de l'OFE, bureaucratique et managérial, n'expriment que divergences pragmatiques, puisque leurs protagonistes s'accordent, au fond, sur l'objectif principal, celui de maintenir le système de pilotage clientéliste et redistributif, notamment sur les principes généraux de préservation des mêmes valeurs et mécanismes de contrôle des ressources, comme la non-participation des colorations politiques, la non cession définitive des rentes, la non autonomisation des champs, la non marchandisation des biens publics,...etc. Ce sont simplement les formes et les centres de décision qui changent, sans porter atteinte à l'architecture et aux finalités du système de pilotage de l'OFE. Si le courant réformateur, cherche à moderniser le système et à instaurer des règles managériales purement pragmatiques, et de pure forme, il déplace par la même occasion la gestion du foncier privé de l'Etat du Domaine national vers les agences nationales sectorielles, placées sous l'autorité du ministre. Le courant conservateur voudrait, quant à lui, conserver nostalgiquement le système « jacobin », en conférant gracieusement à la figure Napoléonienne du Wali (Préfet) la pleine autorité en termes de gestion des ressources foncières, à travers la mise en place de dispositifs juridico-institutionnels (CALPI, comité technique,...). Dans les deux cas, et hormis la position du centre de gravité de la décision d'allocation, les deux modèles privilégient une gestion collégiale, où les mécanismes de contrôles sont de coloration centralo-centriste, loin de tout contrôle social. Chaque autorité sectorielle voudrait déplacer le centre de décision vers sa sphère de compétence, sinon prétendre à des fonctions d'intermédiation.

Ces structures administratives qui continuent à configurer l'administration algérienne selon une posture asymétrique depuis 1993, ne sont pas, à proprement parler, « autonomes » et constituent deux formes d'appendices au pouvoir central, avec lesquels il entretient des rapports hiérarchique ou pseudo-contractuels, et constituent à ce titre des « courroies de transmission des ordres » (O BOUDERRA 2003). La conduite des politiques publiques en contexte autoritaire et en période de transition est marquée par des tensions et des enjeux de pouvoir, qui se décline par deux processus inverses, l'un visant l'instrumentation des règles normatives et des institutions pour perpétuer le statu quo et l'autre pour entrevoir un changement susceptible de permettre au système de se régénérer et de se reproduire sous des formes différentes.

M. HACHEMAOUI (2011) observe dans sa thèse que le système politique algérien cherche à reproduire par différents dispositifs le même jeu politique, mais sous différentes formes, ce qui semble le faire également dans le champ foncier qui n'échappe pas encore à une gestion administrative. Une même intelligence juridique se révèle à travers des dispositifs savamment élaborés, des institutions et des organisations factices ne disposant ni de pouvoirs ni d'autonomie (CALPI, ANIREF, ..) dont le statut et les missions les réduisent à des courroies de transmission des

ordres, un régime foncier précaire (concession) qui fragilise les investissements privés, etc. Le passage d'un rapport gestionnaire, c'est-à-dire de guichet, à un rapport politique qui favorise le dialogue et la négociation, semble difficile pour les régimes autoritaires, dès lors les modèles de gestion publique transférés sont bricolés par l'appareil juridique, avant qu'ils ne soient érodés par la pratique institutionnelle et évidés de leur sève.

3. De l'intermédiation à l'interface juridique : le guichet foncier local

La libéralisation controversée en Algérie augure à la mise en place d'une gestion publique privilégiant tantôt la bureaucratisation (CALPI, 1993), la *managerialisation* et l'intermédiation foncière (ANIREF, 2007), le contrôle de l'accès des investisseurs privés au foncier économique public fait l'objet d'un soin particulier. Différents dispositifs juridico-institutionnels sont mis en place pour éviter le bradage du patrimoine foncier privé de l'Etat, et permettre sa rationalisation et sa valorisation à de meilleurs prix. Les fonctions assignées à l'ANIREF (2007-2014), en termes d'intermédiation et de régulation paraissent intéressantes, mais semblent susciter des enjeux mal maîtrisés et des effets pervers. L'intermédiation s'effectue-t-elle au bénéfice des offreurs (Etat et ses démembrements), des demandeurs (investisseurs), ou des territoires ? S'agit-il de rapprocher une offre à une demande foncière ou d'écouler le foncier dormant à de bons prix.

L'ANIREF cherche à convaincre depuis sa création (2007) que le blocage foncier de l'investissement, n'est pas lié à une rareté foncière, notamment au niveau des territoires à enjeux, mais plutôt à un déficit d'information et de communication, excluant de fait les enjeux de pouvoir liés à des situations de spéculation ou de rente. L'agence s'emploie alors à mettre en place les outils pragmatiques nécessaires à la facilitation de l'accès au foncier, et entrevoit le marketing territorial comme démarche innovante. Mais, force est de constater que les effets d'un tel dispositif de régulation sont restés limités. L'intermédiation foncière instaurée à partir de 2007 privilégie un certain type de rapport entre les parties en jeu. Cela facilite-t-il l'accès au foncier économique et rationalise-t-il la gestion du foncier public, ou est-ce que cette interposition s'inscrit dans d'autres desseins. Quel sens donne-t-on à la notion d'intermédiation foncière en Algérie, s'inscrit-elle dans le processus de modernisation de l'action publique foncière ou plutôt la centralisation, voire la domination de la gestion publique du foncier économique ?

3.1. La libéralisation et émergence de la fonction d'intermédiation foncière

La libéralisation foncière se décline par une dynamique de marchandisation, et de valorisation foncières et une recherche d'opportunités territoriales par la mise en place de projets d'investissement. Le foncier économique acquiert une valeur d'échange et devient l'enjeu des

interactions d'acteurs multiples, si les territoires cherchent à capitaliser leurs ressources foncières pour se développer, les investisseurs privés cherchent à accéder aux opportunités foncières et territoriales et profiter des plus-values que se dégagent ici et là. L'intermédiation naît de la volonté de certaines catégories d'acteurs inscrits dans différents champs, notamment financier et foncier, de rapprocher les offreurs des demandeurs. En dépit de la libéralisation, le mode de fonctionnement des structures et leurs restructurations restent soumises à la bureaucratie et à l'hégémonie de l'Etat. Tout le système foncier en Algérie semble éprouver des difficultés à glisser d'un système dominé par les dispositifs juridico-institutionnels, ou la fonction principale des structures administratives est l'allocation définitive ou provisoire, directe ou par intermédiation foncière, vers un système ouvert et régulé par le marché et ses règles d'offre et de demande. La libéralisation qui fait jouer la concurrence est censée diminuer le coût de l'intermédiation. L'intermédiaire est une entreprise de service et de gestion des risques. Mais l'absence d'un marché foncier, et la perpétuation de la transition foncière biaises le système d'intermédiation et le réduisent à un système bureaucratique qui augmente les prix fonciers en faisant jouer la concurrence entre investisseurs privés (demande) et au les coûts de transaction (10% de marges de l'agence).

La libéralisation incomplète rend l'intermédiation impertinente et coûteuse. Ce rapport d'agence subit, puisqu'il n'est pas librement choisit, qui s'établit entre les territoires et les entreprises se justifie par l'effet que le type d'offre territoriale ou foncière que proposent les offreurs souffre de manque d'informations et de visibilité. Les investisseurs qui engagent d'importants capitaux ont besoin d'une offre d'un type cognitif, ou plutôt « complexe », où l'on adjoint aux données physiques du terrain des informations complémentaires, et aussi et surtout un argumentatif sur le climat d'affaires, les avantages comparatifs, etc. Ceci donne de la visibilité au produit foncier et sur son environnement spatial, économique et social.

Les années 2000 voient le pouvoir central revisiter ce concept de médiation sous une autre optique, plus verticale qu'horizontale. En plus de la fonction de régulation foncière qui est assignée à l'ANIREF, celle-ci se voit aussi missionner à pratique de l'intermédiation foncière entre territoires et investisseurs. L'ANIREF ne s'interpose pas entre territoires et investisseurs privés, mais plutôt entre patrimoine foncier public/privé de l'Etat (Domaine, EPE, ...), et investisseurs privés, les territoires en tant qu'entités institutionnelles ne sont pas associés à ce jeu.

Cette intermédiation menée par une agence sectorielle, s'inscrit dans une processus de dédoublement du pouvoir wilayal qui domine les territoires (communes), et qui gère jusqu'ici le foncier économique. En s'interposant, l'ANIREF entend-t-elle résoudre le conflit ou l'entretenir, puisqu'elle n'arrivera jamais à se substituer au CALPIREF. L'ANIREF créé haut et fort vouloir défendre l'intérêt des investisseurs et d'opérer l'intermédiation en leur faveur, alors que les

industriels ne cessent de critiquer les modalités de gestion du foncier public, notamment la formule de la vente aux enchères, qui serait plus à l'avantage des spéculateurs que des producteurs.

L'ANIREF inscrit ses missions dans le marketing territorial et se dit vouloir rapprocher les territoires et les investisseurs privés à travers le registre de l'intermédiation [⁹¹⁹]. Les communes sont dépourvues de moyens pour assurer cette mission qui requiert de la compétence et de l'expertise dont dispose l'agence. Ce rapport d'agence se justifie par l'effet que le type d'offre foncière que proposent les pouvoirs publics à l'échelle du territoire wilaya souffre de manque d'informations et de visibilité de la part des investisseurs. Les investisseurs qui engagent d'importants capitaux sont à la quête d'une information de qualité sur les produit qu'ils ciblent, soit une offre foncière « complexe », où l'on adjoint aux données physiques du terrain des informations complémentaires, et aussi et surtout un argumentatif sur le climat d'affaires, les avantages comparatifs, etc. Ceci permet de donner de la visibilité au produit foncier et à son environnement spatial, économique et social. Avant la création de l'ANIREF, les offreurs listent les terrains proposés l'investissement dans la presse, dressaient des monographies sommaires sur la wilaya et ses potentialités d'investissement, mais ne proposent pas des sites spécifiques et sont donc peu communicatifs. Mais, c'était les services du Wali qui assuraient cette mission de promotion, conduite de façon trop procédurale, l'injonction de l'ANIREF améliore certes la communication de l'action publique foncière, mais présente de nombreux risques et dérives. Celui par exemple de contournement du pouvoir foncier local, ou de domination des territoires par les secteurs.

Mais, de quoi traite cette communication, que l'ANIREF voudrait prendre en charge et quels sont ses supports ? La revue (Voice) mise en place depuis 2009 communique d'abord sur le cadre juridique régissant le foncier économique, via les outils de la communication moderne (site Web, call center, les points de presses, etc) sur les opérations de vente aux enchères des actifs mis à la disposition par les Domaines et sur les opérations de mise aux enchères publiques. Des séminaires régionaux sont organisés aussi pour vulgariser les approches de l'agence (Alger, Bejaia, Djelfa, Annaba, Adrar, Oran, Tiaret, Biskra et Béchar,...), tantôt l'on mise sur les parcs industriels, tantôt c'est le sud qui intéresse le gouvernement après les événements du M'zab, tantôt c'est le développement local (2011). Mais la communication semble aller dans un seul sens. La publication des travaux de l'observatoire du foncier économique, ainsi que les notes de conjonctures et les bilans de mise en concession du foncier du CALPIREF est un autre volet de la communication. Mais tout cet effort de communication ne permet pas à l'ANIREF de rapprocher et de mettre en adéquation l'offre à la demande foncière, est-ce dire que l'enjeu n'étant de porter à connaissance

⁹¹⁹ L'intermédiation est une action individuelle ou collective, privée ou publique, formelle ou informelle qui vise à mettre en contact, à établir des connexions entre des parties prenantes qui désirent de l'être.

des informations, analysées sommairement et d'un seul point de vue (administration, experts), n'améliore en rien l'allocation des ressources. L'ANIREF ne joue plus son rôle d'intermédiation et s'érige en porte-parole d'une politique sectorielle dont la stratégie et industrielle et foncière est instable. Le programme des ZIDI n'est autre qu'un transfert de l'expérience de la Corée du Sud, et ne constitue en rien une émergence et un jaillissement du débat national. Les ZIDI qu'on croit avoir été édictées par le SNAT passe de 37 ZIDI en 2010 à 50 ZIDI en 2018, une façon de dire qu'il s'agit plus d'un équilibre régional que d'un projet industriel.

La dimension politique d'intermédiation que les économistes mettent en avant en tant qu'outil pragmatique très efficace dans le domaine financier, et commercial risque de prendre des tournures de dérive lorsqu'il s'agit du champ foncier et social, notamment dans un contexte d'autoritarisme où le jeu politique est contrôlé. Le recours à cette technique traduit une fuite en avant et une façon d'esquiver la crise sociopolitique qui est à l'origine du blocage foncier de l'investissement et du clientélisme qui le sous-tend.

Ici réside probablement un des écueils majeurs du développement des politiques d'intermédiation lorsque, déconnectées des réalités locales, celles-ci ne se fondent que sur une catégorisation a priori des populations cibles : en figeant les « bénéficiaires » dans une appartenance ethno-culturelle rigide définie de l'extérieur, elles vont à l'encontre du projet originel d'interconnexion des réseaux sociaux et compromettent la fluidité même des dynamiques sociales locales. A défaut de cette approche globale et par conséquent politique du foncier, l'intermédiation risque de ne constituer qu'un outil de prévention des conflits et de régulation foncière parmi d'autres. Ce qui, rappelons-le néanmoins, constitue sans doute la fonction première de l'intermédiation foncière.

3.2. L'interposition de l'Etat entre territoires et investisseurs

L'intermédiation foncière matérialise en qui, entre un offreur foncier et un demandeur, ou entre un territoire et un investisseur. En tant que propriétaire foncier, l'Etat s'interpose à lui-même pour gérer sa relation aux investisseurs dans le cadre d'une transaction foncière. La tierce personne (ANIREF), ne dispose pas de l'autonomie nécessaire pour se constituer en intermédiaire, ni pour avoir la confiance des investisseurs, c'est une interface juridique qui fonctionne selon des règles d'agence, mais dont le contrôle échappe aux mécanismes organisationnels. Mais en s'interposant, entre territoires, qui ne disposent plus librement de leurs ressources, et les investisseurs qui sont contraints de passer par des filières administratives pour accéder au foncier économique et ne pas actionner leurs CCI et autres organisations pour prendre en charge leurs besoins fonciers, l'Etat facilite-t-il la tâche aux territoires et investisseurs, bloque-t-il les transactions foncières ?

Le recours à l'intermédiation en remplacement à la technique du droit, est une reconnaissance implicite de l'incapacité des dispositifs juridiques, et par extension du mode normatif de régulation foncière, à résoudre les conflits qui naissent entre les parties prenantes (secteurs, territoires et investisseurs). D'où la nécessité d'institutionnaliser des intermédiaires pour favoriser la négociation entre les parties prenantes et la contractualisation de leurs rapports « New management ». L'intermédiation foncière développe un rapport d'agence qui permet de faciliter les relations entre territoires et investisseurs, mais en Algérie, ceci exclut de fait les acteurs locaux et empêche le dialogue direct entre les investisseurs privés et les territoires. L'ANIREF se place comme un intermédiaire domine et démobilise les parties en jeu et ne facilite pas les interactions entre les différentes parties prenantes. Les territoires ne gèrent plus leurs ressources foncières par délégation ou médiation, et confient cette tâche à l'injonction centrale d'une agence.

L'intermédiation foncière est supposée développer un rapport d'agence librement contracté entre les différentes parties, notamment entre demandeur et intermédiaire. L'ANIREF est supposé faciliter les rapports entre offreurs, généralement le Domaine national ou les opérateurs publics (URBAN, EPE,...) et les demandeurs (investisseurs privés), ce qui exclut de fait les collectivités locales. Par cette interposition étatique [⁹²⁰], les investisseurs privés et les territoires sont empêchés de dialoguer ensemble et ne nouer directement des relations d'affaires ou de partenariat.

Si le CALPIREF paraît moins communicatif sur les disponibilités foncières, l'ANIREF entend se placer comme un intermédiaire qui renseigne les investisseurs privés sur les stocks disponibles en mettant en place une banque de données sur un site internet et en organisant des séminaires régionaux. L'intermédiation s'opère à l'échelle des wilayat et s'effectue par adjudication parfois restreinte aux enchères publiques. Avec la mise en place du régime de concession, l'Etat abandonne définitivement les enchères publiques et instaure le gré à gré comme mode d'accès au foncier privé de l'Etat. L'Etat entend instaurer des annuités qui lui permettent de constituer une rente foncière selon le ministre M BENMERADI, 2010a. Le résultat de ce comportement est que les territoires sont démobilisés et les interactions entre les différentes parties prenantes sont bloquées.

Pour F. HATEM (2004), l'agence (API), n'est pas un simple allocataire de ressources ou de stocks fonciers, mais se positionne comme intermédiaire entre deux boucles stratégiques, l'une propre au territoire, et l'autre propre à l'entreprise, ses différentes compétences) ⁹²¹ lui permettent de rapprocher ces deux parties. En s'interposant entre territoires et investisseurs privés, l'ANIREF compte jouer le rôle de « marketing territorial », en mettant en produit une information

⁹²⁰ que l'ANIREF déclare être à la faveur de l'investisseur en quête de foncier

⁹²¹ Domaines d'intervention pour les agences (API) : services à l'implantation, promotion, négociation, prospection, *After-care*, action sur l'offre territoriale

contextualisée, pour faciliter la mise en produit du foncier économique et le choix des entreprises. La fonction d'intermédiation serait-elle justifiée par l'abondance d'une OFE qui ne trouve pas preneur et nécessite la mise en place d'un système de marketing territorial pour vendre auprès des investisseurs privés des stocks invendus, ou est-ce plutôt une rareté foncière ou l'entretien d'une pénurie foncière pour pouvoir gérer de façon parcimonieuse l'OFE et rentabiliser son allocation en temps de crise. Le discours développé par l'ANIREF privilégie la première hypothèse, tandis que les services des domaines crient à la dilapidation, au bradage et à la vacance des ZI et ZAC. Mais, une troisième hypothèse est possible et renvoie à l'émergence d'un conflit entre les secteurs d'activités économiques et la wilaya, derrière lequel pourraient se cacher d'autres forces occultes, autour de la question de l'allocation du foncier économique.

L'intermédiation foncière développe un rapport d'agence dans les deux sens, et facilite-t-elle les rapports entre territoires et investisseurs. Elle semble exclure de fait les acteurs locaux, commune et wilaya, et empêche le dialogue direct entre les investisseurs privés et les territoires. Cela pourrait se justifier, si l'ANIREF s'interpose entre firmes transnationales et territoires pour négocier des contrats, mais une interposition face aux investisseurs domestiques, risque de se décliner par une bureaucratisation du rapport entreprises-territoires. Le centre exerce-t-il une fonction de tutorat des territoires auprès des investisseurs ?

L'ANIREF se place comme un intermédiaire qui domine et démobilise les territoires qui voient leurs ressources détournés et empêche les parties prenantes du jeu foncier de nouer des interactions sur différents registres. L'Etat entend contrôler et normaliser, voire même capter les externalités politiques qui se dégagent de ce type de rapport périphérie-périphérie. Depuis l'avènement du multipartisme (1989), la gestion des ressources foncières fait l'objet d'enjeux multiples et les communes sont contraintes de gérer leurs ressources foncières par médiation locale (agence foncière locale) ou sectorielle (ANIREF).

En s'interposant entre les territoires et les investisseurs, l'ANIREF compte se substituer et cafouiller les territoires communal et wilaya, entendus aussi comme wilayas, puisque les communes n'ont plus droit d'exister dans le jeu foncier, pour jouer le rôle d'intermédiaires ou plutôt de courtiers du foncier économique et non du développement, auprès des investisseurs privés, Cela suppose que les investisseurs privés n'ont pas une visibilité et une information contextualisée sur les opportunités foncières disponibles. Hors l'analyse empirique montre que l'ANIREF Annaba n'est assez renseignée sur le territoire Annabi et ses ressources foncières pour pouvoir produire une information pertinente, sur ce point précis, les services de la wilaya, notamment les domaines et l'urbanisme, ne collaborent pas assez ou du tout.

L'ANIREF se développe une stratégie largement opportuniste et se contentent de mettre sur le marché des stocks fonciers récupérés, sans procéder à leur recyclage ou valorisation.

L'intermédiaire est censée rapprocher deux boucles, celle du territoire offreur qui dispose d'un ensemble d'attributs captateurs, et celle de l'investisseur demandeur de localisation et d'avantages comparatifs pour réussir son projet d'investissement et minimiser ses risques. Il ne s'agit pas seulement de contracter ses services auprès des institutions et opérateurs publics (Domaine, EPE, URB) et de procéder à la viabilisation du foncier concédé pour le mettre en vente aux enchères, mais de prendre en charge la demande foncière, et de l'inscrire dans des projets pertinents. Avant la création de l'ANIREF (2007), le CALPI liste occasionnellement par voie de presse les terrains proposés l'investissement privé, et la wilaya met en place des monographies sommaires sur le territoire wilaya et ses potentialités d'investissement. A charge de l'investisseur de cibler d'autres terrains non couverts par l'offre et de solliciter son acquisition auprès du comité. Ce sont les services de la wilaya, notamment l'urbanisme et les Domaines, qui assurent cette mission de promotion, qui connaissent mieux les ressources des territoires. L'injonction de l'ANIREF à un certain niveau de gestion n'améliore pas substantiellement la performance de l'action publique foncière, l'absence de collaboration des acteurs locaux limite l'intervention de l'agence au patrimoine résiduel des EPE.

L'absence de représentation de forces antagonistes au sein des institutions et la composition centralo-centriste des CA empêche ces derniers de jouer leur rôle de confrontation d'idées et de projets et soustrait la dimension politique de leur travail. Tout, porte à croire que le problème de réforme de la gestion du foncier économique a tendance à se réduire à des considérations pragmatiques liées à l'intermédiation, à la sectorisation, à la transparence des informations, au marketing territorial et font abstraction des enjeux de pouvoirs qui sous-tendent ces questions et qui affectent de plein fouet la question du pouvoir et de jeu foncier. Le problème foncier est par essence un problème politique.

3.3. ANIREF : la fin de mission et retour à l'aménagement des ZIDI

Le bilan des actions d'intermédiation menées par l'ANIREF est globalement mitigé en termes de rapprochement et de collaborations entre les territoires et les investisseurs, ces derniers voient les prix pratiqués par l'ANIREF de plus en plus excessifs. Ni l'ANDI, ni l'ANIREF ne joue le rôle de facilitateur des passerelles entre entreprises, structures de formation et centres de recherche. L'ANIREF connaît-elle une évolution qualitative de ses missions, comme le déclare la directrice de l'agence, ou est-ce que le passage de l'intermédiation et de la mise en concession du foncier à l'aménagement des nouveaux parcs industriels témoigne de l'échec et le revirement de la politique

du foncier économique. Après avoir allouée une cinquantaine de biens fonciers et immobiliers, l'ANIREF entreprend à partir de 2010 la réalisation de ZIDI, non pas en réponse à l'attente des territoires, puisque leur inscription s'est faite dans une perspective d'aménagement du territoire et pour valoriser l'autoroute Est-ouest, et non plus pour répondre aux attentes des investisseurs privés qui n'ont eu ni à choisir le modèle de zones industrielles, ni le types d'investissements. Le changement de statut de l'ANIREF en 2012, signifie-t-il la fin de mission, et l'abandon de toute fonction d'intermédiation entre territoires et investisseurs, le gouvernement part à la conquête du territoire national en approuvant le SNAT (2008), son ambition est de le valoriser après l'avoir équipé, mettant ainsi en place un keynésianisme tronqué (A MEBTOUL, 2009).

L'émergence du GUL signifie-t-il l'abandon de cette mission d'intermédiation qui semble s'éclipser avec le départ du ministre TEMMAR en 2012. En mettant en place le GUL, l'enjeu n'est plus d'assurer une fonction d'intermédiation, mais d'entrevoir une relation de guichet entre administrateur et administré, il s'agit d'un simple retour à la case de départ, à une logique de bureau, une logique de redistribution dominée par un pouvoir préfectoral non contrôlé par aucun mécanisme organisationnel, et se fiant au hasard moral pour sélectionner les prétendants. Le GUL est-il supposé résoudre les conflits, assurer une intermédiation, ou s'agit-il d'un simple retour à la case de départ, à une logique *redistributive* dominée par un pouvoir préfectoral qui se trouve non contrôlé par aucun mécanisme organisationnel, se fiant au hasard moral pour sélectionner les prétendants.

3.4. Emergence du guichet local et recomposition de l'ANIREF

L'émergence du Guichet unique local en 2015 constitue-t-elle un emboîtement des modes de régulation du foncier économique en une seule interface, ou simplement une annulation de la mission de régulation et de redistribution bureaucratique (juridico-administrative) de l'OFE. L'ANIREF, change de statut et de fonction et se voit assignée le rôle d'un organisme de mission semblable à la CADAT de jadis. La législature institutionnalise graduellement une mission de promotion et de mobilisation des ressources foncières publiques. Ceci témoigne-t-il l'échec des politiques et des stratégies sectorielles, puisque l'ANURB devient un BET, ou plutôt l'échec du processus de modernisation et de dé-bureaucratization et autonomisation des structures foncières ?

Le processus de centralisation induit un renoncement à la régulation foncière de type juridique, et le retour à la mission de « promotion » et de mobilisation des ressources foncières publiques. Le processus de modernisation de la gestion foncière prend la forme d'une simplification conduit à abandonner la régulation politique, puis juridique et le retour à une promotion bureaucratique

(juridico-administrative) de l'OFE assisté de l'ANIREF qui devient un simple organisme de mission (ZIDI), semblable à la CADAT.

Le processus d'évolution du système de pilotage de l'OFE oscille entre centralisation/déconcentration, régulation/promotion, et complexification/simplification, et traduit une certaine adaptation stratégiques aux conjonctures haussières et baissières, mais sans renoncer toutefois à ses caractéristiques centralo-centristes. Le processus d'évolution s'est déclinée par une instabilité et une transformation récursive des statuts et vocation des dispositifs de régulation (AGLRFU, 1990, AGRFU, 2003, ANIREF, 2007 ; etc) et surtout une difficulté de les emboîter en une seule interface juridique susceptible de les harmoniser. Le mode de pilotage et de régulation qui en résulte apparaît ambigu et hybride, plus bureaucratique que managérial, promotionnel que regulationniste, externalisant et recomposant à chaque cycle d'évolution des institutions dont les missions semblent se chevaucher, sinon se cloisonner davantage. L'incertitude de l'environnement national et international, la faible réactivité et pro-activité des pouvoirs publics à la demande économique, conduit celle-ci à abandonner rapidement les outils de pilotage de l'OFE susceptibles de réagir face aux événements critiques et à la tendance haussière ou baissière de la demande et sa fluctuation par rapport aux conjonctures et territoires. Il ne s'agit pas du pilotage d'un système de production de biens fonciers, mais du pilotage d'un système complexe et évolutive, inscrit..

4. Echec et évolution des modèles de Développement en Algérie

Le pilotage de l'OFE renvoie à interroger au-delà des conditions de rationalisation, de performance et de territorialisation des politiques publiques, la place du foncier économique dans le modèle de développement économique adopté. S'agit-il d'un modèle libre-échangiste, collectiviste, endogène, local, territorial, durable ou plutôt transitoire et hybride ^[922]. L'évolution des modèles de développement adoptés par l'Algérie postindépendance, semble marquée par la difficulté du passage d'un modèle de développement socialo-bureaucratique, voire populiste, source d'une légitimation incontesté du pouvoir jacobin, vers un modèle libéralo-managériel, et antisocial, dont la posture partenariale induit l'émergence de nouveaux acteurs internes et externes aux enjeux multiples.

Les modèles de développement contemporains ne se distinguent par leur affiliation idéologique, mais apparaissent plutôt comme des arrangements géopolitiques. Ainsi, aux côtés des modèles européens (développement territorial/durable), et américains (lieux, secteurs), émergent aujourd'hui les modèles hydrides, chinois, malaisiens, et sud-Coréen, qui cherchent à s'exporter vers l'Afrique.

⁹²² Sous quelles conditions alloue-t-on dans ces différentes postures les ressources (foncier économique), comment et pour quelle finalité ?

Le modèle de développement ou plutôt de croissance économique qui se dessine en Algérie est de nature transitoire (A TEMMAR, 2009), et paraît se placer à mi-chemin entre socialisme et capitalisme, secteurs et territoires, public et privé, aménagement et développement, uniformisation et valorisation, équilibrage et polarisation, urbanisation et métropolisation, local et national, , cette position charnière, confuse et instable serait le résultat d'une confrontation idéologique et culturelle, au sein des différentes sphères, dont l'aboutissement est loin d'être certain.

Le modèle de développement, à distinguer du modèle de croissance, étant plus quantitatif (PIB par habitant), se distingue par la place des acteurs dominants, la place qu'occupent les secteurs et les territoires, par son gabarit (territoriale, régionale, nationale), par ses limites (introvertie, autocentrée, extravertie), par ses modes et processus de prise de décision, par ses outils stratégiques et opératoires, par ses effets induits (inclusion/exclusion). C'est à ces critères que se réfère l'action publique et se précise le rôle et la fonction de l'Etat.

4.1. Le modèle socialiste de développement en l'Algérie de 1965 à 1989

L'Algérie dispose après l'indépendance de deux voies de développement, le modèle de la Banque mondiale [923] et celui du « Gosplan soviétique ». Le premier traduit une vision capitaliste « libre-échangiste », et ses protagonistes conseillent à l'Algérie postcoloniale la production et l'exportation des matières premières (spécialisation traditionnelle), et l'investissement dans l'équipement collectif au moyen de ressources financières induites [924]. Le sous-développement que consacre ce modèle impérialiste, est loin d'entraîner systématiquement la diversification de l'appareil de production, la résorption du chômage et la stimulation de l'investissement productif privé. Ceci pousse l'Algérie, à opter alors pour le second modèle pour assurer une croissance rapide. Le modèle « Gosplan » se fonde sur la collectivisation/nationalisation des moyens de production (terres, entreprises, Banques,...), une planification centralisée et une industrialisation lourde dont l'aspect structurant est supposé exercer un effet d'entraînement sur les autres secteurs (H. BENISSAD, 2009). L'Algérie adopte le modèle socialiste de développement (1965-1977), tout en le révisant (1978-1985), vers des desseins restreints et moins productifs [925]. Le modèle socialiste conjugué au modèle moderniste (keynésiano-fordiste) d'organisation de la production confèrent à

⁹²³ Qui reste fidèle à l'idéologie capitaliste, ce modèle néocolonialiste qui se base sur le financement des travaux de modernisation des infrastructures pour accueillir dans de meilleures conditions l'investissement productif privé.

⁹²⁴ Dont les critiques soulignent sa nature impérialiste et ses limites. Hocine BENSAD (2009) énumère trois limites : 1. Précarité et dépendances des ressources budgétaires et des recettes externes induites par la faiblesse et l'instabilité des prix des exportations primaires. 2. L'illusion selon laquelle, l'extension et la modernisation des infrastructures de base représentent un déterminant suffisant de l'investissement privé productif. Lesquels sont tributaires de facteurs qualitatifs et quantitatifs. 3. Une croissance induite par le secteur primaire exportateur n'entraîne pas le développement économique et social.

⁹²⁵ Ibid

l'Etat socialo-providence et ses appareils technocratiques un rôle prédominant dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette légitimité pratique et bureaucratise acquise, bloque toutefois la gestion efficace des ressources et des affaires publiques. Les modèles exogènes de développement n'induisent pas de la croissance (industrielle). Les pôles de croissance n'arrivent pas à susciter le dynamisme économique et territorial, ni à générer des externalités positives en direction des territoires et des secteurs. Leur géographie insulaire empêche leur intégration.

Les dispositifs de coopération incriminent la logique rentière, administrative, clientéliste, et autoritaire et recommandèrent un dépérissement de l'Etat et de ses secteurs au profit de l'émergence d'un pouvoir local. Le choc pétrolier (1986) vient ébranler subitement le système de planification (PLAN), et augure à une remise en cause du modèle de développement socialo-bureaucratique [926]. Une première réforme 1988 induit une relative « autonomisation » de la gestion des EPE (N GRIM 2012), et ce n'est qu'à partir de 1989 que l'Algérie socialiste balance vers le capitalisme, et se jette fatalement dans les bras des institutions internationales, qui lui font subir une cure d'austérité (PAS).

4.2. Le modèle capitaliste de développement en l'Algérie de 1990 à 1999

Les régimes d'aide et de prêt, place les organisations internationales (BM et FMI) à l'avant-garde de l'ingénierie du modèle néolibéral de développement à destination des pays postsocialistes. Les gourous de la BM proposent à l'Algérie de privatiser les EPE, d'améliorer l'attractivité des territoires et le climat d'investissement afin d'attirer les IDE. Les pays du Sud sont poussés vers des investissements en termes d'infrastructures techniques et vers l'amélioration de la gouvernance.

La politique de la porte grande ouverte est mise en œuvre, l'intégration des normes du capitalisme (droit de propriété, d'investissement, le jeu de la libre concurrence) intègrent l'économie algérienne, sans garde-fous (H BENISSAD, 2009). Les diagnostics établis sur les dysfonctionnements du secteur public économique, des ordonnances sont promulguées en 1995 pour instituer la privatisation et les capitaux marchands de l'Etat. Des Holdings publics sont mis en place pour gérer le secteur public marchand. En réaction à ce nouveau modèle néolibéral (postfordiste) déduit du consensus de Washington, la France met en place un modèle de développement axé sur le concept de « territoire ». ce modèle de « développement territorial » est qualifié d'« endogène » et d'autocentré, il place le territoire au centre d'un processus ascendant de valorisation des ressources territoriales et de formalisation ascendante et contractualisée des politiques publiques. Des « communautés urbaines » sont créées pour fédérer les efforts territoriaux. Sous cette posture axée sur la décentralisation de plus en plus démocratisée, le transfert du modèle

⁹²⁶ Même si le système bureaucratique continue à secréter certains de ses germes.

de développement territorial vers l'Algérie devient problématique à plus d'un titre. La gestion locale des ressources foncières et territoriales requiert une autonomisation du champ social, ce qui paraît en contradiction avec la tendance de centralisation de la gestion publique qui s'annonce depuis 1993 et se renforce à partir des années 2000. Le modèle français de « développement territorial » est contrarié par le modèle bureaucratique qui confère à l'Etat algérien et son administration un rôle déterminant dans le processus de développement.

Face aux contraintes politiques et sociales, l'Algérie n'arrive pas à édifier un système économique ^[927] au début des années 2000. L'Algérie entrevoit de mettre en œuvre le modèle de développement dit « territorial », en conférant aux Wilayas, et non aux P/APC, la mission de développement des ressources spécifiques à l'échelle de l'espace wilayal. L'Etat refuse de se décharger de ses missions de réglementation et de d'allocation des ressources et reste attaché aux démarches juridico-procédurales. Le modèle qui en résulte est à posture hybride, il conserve des morceaux du modèle moderniste-marxiste et intègre le modèle territorial.

4.3. Vers un modèle hybride de développement : le capitalisme subventionné

Les réformes structurelles (restructuration bancaire, émergence marché foncier économique, consolidation marché biens et services,..) ne seront réellement mises en œuvre qu'à partir de 2005. C'est là où des choix sont faits, en termes de la place de l'Etat dans le nouveau modèle de croissance. L'Algérie se voit contrainte de mettre en place un modèle hybride de développement qui ne soit ni parfaitement socialiste, ni capitaliste, ni excentré et ni autocentré, ni public et ni privé. Dans une interview accordée au journal « liberté », A TEMMAR (2009), confirme cette incertitude et cette position médiane des pouvoirs publics. Pour lui la croissance d'une économie rentière, comme celle de l'Algérie, très dépendante du pétrole, toujours en développement-transition, ne peut être ni socialiste, ni libérale, la stratégie de croissance, se conçoit dans un cadre consensuel de politiques publiques et d'initiatives privées. Les pouvoirs publics cherchent à relancer la production dans tous les secteurs, et l'industrie se voit jouer un rôle structurant, notamment pour l'intégration régionale.

La gestion du secteur public marchand par les Holdings publics (1995) est remise en cause en 2001 par la mise en place des SGP dont l'efficacité reste à prouver. L'Algérie renoue alors avec les plans quinquennaux à partir de 2005, et entrevoit la mise en place d'un plan complémentaire de soutien à la croissance (2005-2009) qui peine à attirer les IDE productifs ni à dynamiser l'économie nationale, d'importantes dividendes sont transférées sans acquisition de technologie et de savoir-faire. Le revirement de la politique économique à partir de 2008, entend balancer l'Algérie vers un

⁹²⁷ Stabilisation de l'économie nationale et à améliorer les conditions socio-économiques, à revoir le cadre législatif et réglementaire (investissement, AT,..)

modèle de développement qualifié d'autocentré. La LFC 2009 trace une feuille de route et augure à la mise en place d'un nouveau plan quinquennal (2010-2014) qui vise la construction des infrastructures techniques et des équipements socioéconomiques. Le nouveau plan entend propulser la croissance économique [928], mais sans tracer une stratégie de claire, ni mettre en place des outils opératoires. Le nouveau modèle continuera-t-il à miser sur l'attraction des IDE, ou songer à un interventionnisme étatique seul ou en partenariat pragmatique et intelligent avec le secteur privé national ou étranger (Ali MEBROUKINE (2010).

des institutions [929], une politique de traitement du secteur public marchand qui suppose davantage de productivité et de rentabilité [930], une politique de mise à niveau des entreprises privées. Le printemps arabe (2011 vient perturber ce modèle de croissance qui mise sur les investissements publics en termes de grandes infrastructures et équipement pour stimuler la croissance et 'investissement privé. les pouvoirs publics sont contraints de prêter attention au besoin de développement exprimé par le Sud, puis de se rabattre sur les territoires, en renouant avec la politique de développement local. Le plan quinquennal s'achève avec l'émergence d'une crise pétrolière en 2015 qui menace les grands investissements publics annoncés dans différents secteurs, notamment le projet de la quarantaine de ZIDI qui est supposé englober tant de millions de dollars.

Parallèlement, et depuis le milieu des années 2000, l'Algérie recourt aux services de la DATAR pour l'accompagner dans la mise en place de politiques publiques centrées sur la culture du « projet de territoire » comme mode pertinent de développement (K KOOP, 2010). Est-ce dire que chaque secteur adopte des modèles de développement différents, les secteurs de l'aménagement du territoire et des collectivités locales se ressource auprès du modèle français de développement territorial et durable, alors que le secteur industriel fait référence aux modèles asiatiques (Corée du Sud, Chine). De plus l'émergence des techno-parcs qui rappelle la théorie des milieux innovateurs, convoque l'expérience américaine et son silicon-Valey. L'absence de coopération entre les secteurs confirme cette divergence intersectorielle et entre secteurs et territoires.

4.4. Territorialisation des politiques sectorielles et développement local

Les politiques publiques en rapport direct ou indirect avec la gestion du foncier économique en Algérie développent ces dernières années de nouvelles stratégies sectorielles susceptibles de mettre en produit une OFE innovante, mais dont les conditions de spatialisation, voire de territorialisation

⁹²⁸ dont l'objectif est la création de plusieurs millions d'emplois, de plusieurs dizaines de milliers de PME/PMI et par voie de conséquence la substitution aux importations,

⁹²⁹ Les lois sont réaménagées, les institutions renforcées et leurs missions réajustées. L'Andi a été complètement réformée et ses missions transformées en des missions de promotion et d'assistance ; le traitement des dossiers ne dépasse pas 72 heures ; l'information est mieux assurée.

⁹³⁰ En choisissant les secteurs porteurs de valeur ajoutée et les EPE aptes à développer des projets et à enclencher dynamiques économiques

posent des problèmes de déconnexion par rapport à leur l'environnement. Le processus de centralisation, amplifié à partir des années 2000, conduit à la mise en place de stratégies sectorielles, (touristique, 2003, industrielle,2007), qui sont censées être fédérées et spatialisées par différents outils territoriaux (SNAT, SEPT, PAWT,..) et sectoriels dont l'échelle d'intervention, souvent nationale pose de nombreux problèmes de spatialisation, voire de territorialisation. Faut-il observer que cette politique, foncièrement keynésiano-fordiste, basée sur la budgétisation étatique des programmes, persiste dans sa logique d'uniformisation et de neutralisation des espaces, et n'envisage pas encore leur juste valorisation, ainsi que la captation des plus-values qui se dégagent le long de l'autoroute Est-Ouest et autres infrastructures de transport et de services. L'élaboration des schémas directeurs sectoriels reste confinée dans une vision moderniste-collectiviste de développement, et ne semble tenir que peu de compte des prescriptions des instruments d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS), son échelle territoriale d'investigation et d'intervention, éminemment nationale, ne lui permet pas d'appréhender les processus territoriaux et économiques, ni d'optimiser les ressources spécifiques des territoires.

Le développement économique du territoire est approché foncièrement sous deux angles de vue différents, l'un central et sectoriel et l'autre exclusivement territorial et foncier, sans qu'il y ait un quelconque rapport hiérarchique ou contractuel entre les deux visions, sectorielle et wilayale. Ceci se décline par des décalages entre les problèmes que vivent les territoires et les solutions apportées par tel ou tel dispositif de développement. Si les agences sectorielles agissent à coup de grandes opérations sous formes d'ilots de développement (ZIDI, ZEST,..) et de grandes infrastructures, le dispositif CALPIREF ne semble entrevoir que l'allocation des stocks fonciers disponibles pour encourager l'investissement. Les quelques opérations d'aménagement initiées à Annaba se sont réduites à l'échec. E. MAKBOUL (2011) note qu'une approche territoriale demeure impérative pour promouvoir un réel développement de l'investissement local en Algérie. Au demeurant ; la législature mise tantôt sur l'investissement privé, domestique et étranger, tantôt sur les politiques sectorielles, sans se fixer sur une perspective stable.

Deux dynamiques de développement semblent évoluer parallèlement, l'un conduit à l'échelle du territoire wilayal et n'ayant que peu de soutien central et dont les perspectives restent réduites, et l'autre gouvernemental, et dont l'absence d'ancrage territorial, le réduit à des interventions ponctuelles, sans effet d'entraînement (ZEST, ZIDI,..). Sous d'autres cieux, la coopération entre ces deux mondes de développement est institutionnalisé et cadrée par des dispositifs de régulation et de contractualisation, si le premier permet la visibilité et l'accès aux ressources extérieures nécessaires à ses ambitions, le second accède à une opérationnalisation de ses stratégies sectorielles et étend leur effet structurant et d'entraînement.

La territorialisation suppose la prise de conscience des limites d'une centralisation sectorisée de la gestion publique des ressources et l'impératif d'inscrire la dimension territoriale au centre de l'action publique. Elle semble aussi rechercher un emboîtement de l'action des collectivités locales qui revendiquent de plus en plus le droit de prendre en main le développement de leurs territoires. Cette notion renvoie à la question du rapport centre/périphérie et de la nécessité de trouver le juste compromis entre le centralisme sectoriel et le localisme territorial, entre action descendante et ascendante. Les solutions pourraient être trouvées grâce au partenariat, à la contractualisation, et à la mise en place d'arrangements institutionnels représentant les forces en présence. En s'interposant entre territoires et investisseurs, via la logique d'intermédiation, l'Etat facilite-t-il les rapports territoire-investisseurs, ou neutralise-t-il politiquement le champ foncier et économique local, ce qui compromet toute forme de territorialisation.. En dépit de sa pertinence, la territorialisation [⁹³¹] des politiques sectorielles souffre en Algérie de nombreux conflits, l'absence de coopération de l'institution wilayal [⁹³²] réduit à l'échec ces politique. La « déconcentration » de certains pouvoirs de décision au niveau régional ou wilayal est un premier pas vers la territorialisation, mais ce mouvement à sens unique ne suffit pourtant pas, puisqu'il s'agit de le compléter par une confrontation, en sens inverse, avec l'action ascendante. La territorialisation de l'action publique se conçoit en Algérie, comme une action venant d'en haut, cherchant à prendre en considération la dimension spatiale des politiques sectorielles, et n'incarne aucune vision de décentralisation ou de contractualisation.

Faute de coopération entre le pouvoir local et le pouvoir central, les politiques sectorielles s'administrent et se spatialisent par des dispositifs. La neutralisation des enjeux fonciers à différents niveaux laisse peu de chance à l'émergence de véritables politiques foncières qui soient adaptées et partagées par les différents acteurs. L'Etat entend spatialiser ses programmes d'investissement en recourant à deux formules, soit au SNAT pour les projets stratégiques, soit aux services de la commission de choix de terrains pour les projets de proximité.

La sectorisation apparaît certes comme une façon de perfectionner et de simplifier la gestion publique du foncier économique, mais génère inévitablement des conflits d'intérêt et des contreperformances liée à l'abstraction de la dimension territoriale. La territorialisation serait-elle un moyen de résoudre ces conflits et de réaliser des performances. La division sectorielle de l'espace wilayal en des zones spécifiques dégagées par les outils de planification urbaine ou

⁹³¹ Après avoir longtemps été critiquée, l'action publique centrale conçoit un nouveau concept pour être admise et surmonter le vertige et l'autarcie dont elle souffre jadis. Toute politique sectorielle se doit de se décliner vectoriellement, si elle voudrait ne pas finir en un isolat déconnecté de la réalité locale et donc peut fonctionner par rapport à son environnement.

⁹³² qui voudrait être au centre de l'action publique territoriale

territoriale, de fait que simplifier le problème sans le résoudre, puisque l'on ne tient pas compte des processus et des enjeux territoriaux. Seule la fédération et d'opérationnalisation des politiques sectorielles au travers d'un « projet territorial » partagé, que les outils d'aménagement et d'urbanisme devraient mettre en forme. Les schémas directeurs sectoriels, et les outils de la planification urbaine, sont une condition nécessaire, et non suffisante, pour la territorialisation des politiques publiques sectorielles, mais ne constituent pas des politiques constitutives du territoire wilayal et se déclinent souvent par des « îlots de développement », totalement déconnectés de leur environnement. L'enjeu de ces outils peut être soit le déploiement équilibré des activités ou l'instauration d'une certaine polarisation, mais ne permettent pas de saisir les tendances dont la reconnaissance relève de la compétence des territoires. La déterritorialisation rend les politiques sectorielles non performantes et le territoire totalement étranger à leur production et réception. L'attentisme démobilisé des territoires et leur situation d'apprentissage est accentuée par la volonté politique et les réformes foncières et sectorielles, Une ZIDI ne permet pas de fédérer ces politiques sectorielles. La sectorisation permet certes de perfectionner et de simplifier la gestion du foncier économique, même si elle génère des conflits d'intérêt et des contreperformances. La territorialisation comme moyen de résoudre ces conflits permet de mettre en place un cadre de fédération et d'opérationnalisation des politiques sectorielles au travers d'un projet territorial intégré, partagé et inscrit à la bonne échelle. Cet attentisme des territoires et leur situation d'apprentissage est accentuée par la volatilité des réformes foncières et sectorielles.

Les Politiques Publiques en Algérie apparaissent comme de simples dispositifs disparates sans cohérence d'ensemble qui ne visent que la gestion ou le déblocage des situations transitoires. Les dispositifs juridiques qu'elles mettent en œuvre n'arrivent pas à réaliser des cohérences intersectorielle et temporelle, ni à se territorialiser, la politique territoriale et foncière continue à faire défaut. Les approches sectorielle (ANDI, ANDT, ..) et foncière (ANIREF, CALPIREF..), sur lesquels s'appuient la politique de développement de l'investissement s'apparentent pour l'ensemble à des guichets redistributifs, sans visées opérationnelles, ces interfaces juridiques qui exercent une médiation passive n'arrivent pas à impulser une dynamique de projet et obéissent à un schéma classique descendant, qui peut être certes stratégique à bien des égards, mais faute de visibilité territoriale, éprouve des difficultés opératoires puisqu'il ne part pas à la rencontre d'un processus ascendant faisant participer les acteurs territoriaux. Les acteurs locaux sont désormais placés à la même situation de jadis (1970-80), c'est-à-dire en situation d'attente et de démobilité (M DAHMANI, 1987) et ne sont associés au processus d'élaboration des outils sectoriels et territoriaux que selon un folklorisme insignifiant.

C'est vers cette tendance que convergent les travaux du CENEAP (2011) qui mettent l'accent sur le développement territorial (séminaire de Béjaïa et Annaba), mais parviendra-t-il, à faire progresser la pratique institutionnelle vers davantage de décentralisation en l'absence d'une réelle volonté d'autonomisation du champ politique et économique. Ainsi le changement prescrit s'inscrit dans un jeu de mot illusoire et considéré le pouvoir wilayal (CALPI) comme un pouvoir territorial, alors qu'il n'est simplement qu'un pouvoir sectoriel déconcentré, qui relève du département de l'intérieur et des collectivités locales. Les territoires sont représentés par les communes. Cette illusion tente de présenter le conflit sectoriel comme un conflit entre secteur et territoire.

Même s'il reconnaît la nécessité de développer les territoires et de faire du « développement local », l'Etat entend le faire par lui-même et par ses démembrements, c'est-à-dire les agences nationales ou encore le pouvoir wilayal, les communes sont exclues de ce travail. La territorialisation est un moyen du pouvoir central pour faire prolonger l'action publique centrale vers les territoires, voire de contourner et d'écarter les communes de leur mission de base. A partir de l'an 2011, surgit soudain en Algérie, à la faveur du printemps arabe, un discours institutionnel sur le « développement local », ses protagonistes insistent sur l'impertinence de l'approche institutionnelle et foncière de l'investissement, et recommandent une approche territoriale de l'investissement (E MAKBOUL, 2011). Faudrait-il préciser que les pouvoirs publics évoquent le « développement local », et non pas le « développement territorial », et entendent réviser les codes de la commune (90-08) et de la wilaya (90-09) sont revisités le code des collectivités locales pour permettre aux collectivités locales de retrouver certaines compétences, notamment en termes de création d'EPL, pour prendre en charge certains volets du développement. Des assises nationales sont consacrées à cette thématique par le CNES, qui entend encore une fois revenir à cette thématique en 2018. Le ministre de l'intérieur et des CL invitent les Walis lors d'un rassemblement à Alger à apporter des propositions concrètes pour prendre en charge la crise des territoires. Le processus de centralisation de l'action publique enclenché à partir de 2000 peine à susciter un développement opérationnel à l'échelle des territoires, en dépit des budgets alloués. Les nombreux arrangements institutionnels (ANDI, ANIREF, ANDT, ANPT,..) et outils sectoriels (SDAT, PAW,..), coiffés selon le standard international, s'avèrent lourds et inopérants pour prendre en charge les demandes d'investissement, et les besoins socioéconomiques de la population, notamment jeune. Les politiques publiques sont versées dans une logique sectorielle et d'aménagement du territoire qui veillent généralement sur des équilibres généraux et la création de pôles d'excellences.. L'action publique (économique ou urbaine) semble souffrir du vertige et peine à développer une OFE structurée autour de projets urbains ou territoriaux assez pertinent pour le développement des territoires.

Ce revirement improvisé des politiques publiques vers l'échelle locale, paraît plus contraignant [933] que stratégique et ne semble pas prendre appui sur des études d'évaluation et de prospection. Le pouvoir central tente de faire des concessions aux communes en stipulant que les décisions doivent être prises au plus près des citoyens. Ainsi, les communes qui furent dépossédées de leurs ressources, se voient subitement restaurées dans leur droit de créer des EPL pour impulser le développement local. Mais la question fondamentale liée à la démocratisation du champ politique reste embourbée par un discours attentiste et prudent qui tente, comme à l'accoutumance, de donner l'illusion d'un changement, sans enclencher réellement les démarches qui s'imposent. Ainsi la territorialisation prend un autre sens dans les politiques publiques post 2011.

5. Formalisation des politiques publiques au prisme de la Gouvernance

Peut-on aujourd'hui transférer un modèle de croissance ou de développement, sans évoquer la question de gouvernance. Les institutions internationales font référence à la « bonne gouvernance » à l'occasion de chaque rapport sanctionnant le climat d'affaire, ou la politique d'investissement dans les pays du Sud ? La gestion publique « libérale » assure-t-elle en Algérie une bonne allocation et optimisation du foncier économique public, ou est-ce que des problèmes de « gouvernance » se posent au double plan, pragmatique et politique, et ne permettent pas de conduire une régulation publique. L'Algérie fait explicitement référence à la notion de gouvernance à partir 2008, mais les valeurs, les structures, les règles et les outils qu'elle met en place permettent-ils d'opérer une prise en compte des enjeux fonciers, notamment au sein des différentes arènes de confrontation ? L'hybridation des mécanismes organisationnels qui contrôlent les agences et les EPE permet-elle d'assurer une gouvernance des intérêts antagonistes.

Le discours politique qui évolue depuis 2008 ne semble pas opérer un réel changement en termes de démocratie, de libre circulation de l'information, d'autonomisation des structures, laissant la latitude aux pratiques juridico-administratives de dessiner une autre tournure [934] ? En effet, le passage d'une régulation politique à une régulation juridique puis fordiste témoigne de cette difficulté institutionnelle à mettre en place un système de participation même d'un type centralo-centriste, les conflits qui opposent les réformateurs aux conservateurs au double plan interne et externe rend difficile l'aboutissement des réformes. La régulation, entendue comme « *la production et mise en œuvre de règles concernant l'accès et l'usage des terres et des ressources naturelles* »

⁹³³ Les révolutions du printemps arabe frappent la Tunisie, l'Égypte, la Libye et la Syrie

⁹³⁴ La gouvernance en tant qu'outil pertinent d'analyse du système politique et économique d'un pays, demeure une **notion clé** pour comprendre la nature du changement institutionnel produit dans la formalisation et la conduite des politiques publiques. Ne s'est-elle pas éculée par un emploi fortuit et source d'instrumentation.

(Ph. L. DELVILLE, 2011), renvoie implicitement, à un problème de gouvernance, dont la résolution est loin d'être simple, notamment en contextes autoritaires et incertains. Les valeurs dont est porteuse cette notion (droit, transparence, participation,..) atteignent en plein fouet les pratiques clientélistes et prédatrices et suscitent leurs vives réactions.

La neutralisation normative des arènes de confrontation et la purification des positions, au sein des différentes institutions n'empêche pas le pouvoir politique de radicaliser son attitude en évoluant après 25 ans de réformes vers un rapport de Guichet, où l'administrateur et l'administré entretiennent des rapports distanciés et méfiant l'un vis-à-vis de l'autre. Cette opacité qui entoure la gestion de l'OFE remis en cause la notion de gouvernance dont se targue les décideurs à l'occasion de chaque crise (2008,2011, 2015), comme pour mettre en confiance des parties en jeu. Son instrumentation pour sursoir au changement et retarder la boucle subversive. Pour reprendre par la suite son chemin. Ni marché, ni gouvernance, seul l'étatisme compte.

5.1. La bonne gouvernance publique et pilotage pragmatique de l'OFE

La banque mondiale recommande aux pays du sud, l'instauration d'une « bonne gouvernance foncière » pour gérer efficacement les ressources publiques. Leurs régimes autoritaires et prédateurs compromettent souvent les modèles de développement économique transférés du Nord. Avant de penser à des modèles de développement ou de croissance économique, les pays postsocialistes doivent renoncer aux régimes autoritaires et mettre en place un réel Etat de droit, pour pouvoir promouvoir le partage du pouvoir dans les organisations et la libre circulation de l'information. Les critères mis en place privilégient les valeurs de droit, de participation et de transparence dans le processus d'établissement des « règles de jeu » et de prise de décision. La décentralisation permet l'implication des collectivités locales et des investisseurs privés dans l'établissement des règles de jeu et permet d'éviter les renoncements, et les démobilisations récurrents.

La gouvernance, publique ou institutionnelle renvoie-t-elle à une gestion performante des ressources publiques et une allocation et utilisation optimale des ressources, l'enjeu est de veiller à la transparence, la protection des droits et l'adaptation à l'incertitude de l'environnement inscrit à différentes échelles. Cela suppose la réactivité, l'observation, la veille. La gouvernance pour l'Etat et l'entreprise renvoie à des objectifs différents. Une gouvernance est portée par des valeurs (équité, transparence, participation), des structures (administratives, autonomes,..), un cadre de gestion et des outils (politiques publiques,..). La gouvernance politique ou managériale est à lier impérativement à la démocratie et à la décentralisation (J-P GAUDIN, 2002). La gouvernance est une notion qui suppose un brin de démocratie, d'autonomie et de liberté, notamment aux organisations

et institutions. La mise en place d'un système de coordination suppose en premier lieu l'autonomisation des centres de décision à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation.

5.2. Le problème de la gouvernance de l'OFE en Algérie

En Algérie, la gestion monopoliste et bureaucratique du foncier économique public est source de blocage de l'investissement privé. La mise en place d'une réelle décentralisation, d'un marché foncier et d'un partenariat ne trouvent pas encore d'échos. La gestion publique du foncier économique au niveau du territoire Annabi ne semble pas intégrer un quelconque modèle de gouvernance. Une rétrospective des conditions de genèse et de transformation des règles et des institutions depuis la première génération des réformes (1990), permet de décoder les types de rapports qui se nouent entre l'Etat et les acteurs privés et locaux. L'évolution de la gouvernance au sein des politiques publiques foncières en Algérie, implique-t-elle une réelle transformation de l'action publique, ou est-ce que le système de pilotage continue à subvertir au changement institutionnel en éculant la notion de gouvernance d'une certaine hybridation folklorique. La démultiplication des règles et des institutions, constitue-t-elle une opportunité pour favoriser l'arrangement et la participation des forces sociales ? Comment s'impliquent-on dans le processus décisionnel et par quelles procédures et à quelles échelles. La gouvernance en Algérie permet-elle de rééquilibrer le rapport entre Etat, territoires et investisseurs privés, ou ne serait-elle que de pure forme. L'introduction de la gouvernance s'est opérée à l'occasion de différentes réformes ayant touché aux organisations, institutions, territoires et ressources. La première réforme audacieuse est sans doute celle des EPE en 1988 (autonomisation, filialisation,..), ayant cherché à introduire une forme de gouvernance d'entreprise, en autonomisant les entreprises et en identifiant et régulant les conflits liés à la gestion du capital marchand de l'Etat à travers la mise en place des CA et autres mécanismes de contrôle, mais faut-il dire que la création des Holding en 1995, puis des SGP en 2001 ne donne pas des résultats probants. La deuxième réforme est sans doute celle de la LOF 50-25 qui introduit le droit de propriété et la marchandisation foncière, avec la mise en place d'un dispositif de régulation foncière locale (ALGRFU), dont le statut, la composition et les missions sont revus substantiellement à partir de 2003 pour le centraliser, le bureaucratiser et l'évider de toute gouvernance. L'hostilité de son environnement et l'émergence de dispositifs bureaucratiques parallèles compromettent son fonctionnement. La troisième réforme concerne la mise en place d'une régulation sectorielle à travers la création de l'ANIREF dont le statut, les missions, les outils et le mode de contrôle tentent d'introduire plus de gouvernance du foncier économique, mais en dépit de sa posture centralisée fait face à un environnement hostile et finit par être ébranlée par le patriotisme économique et la puissance de l'administration wilayal.

En dépit d'une législation qui se veut libérale, l'Etat continue à opérer une mainmise sur les ressources publiques et empêche leur allocation optimale, selon les règles de bonne gouvernance. Des dispositifs bureaucratiques fonctionnant loin de tout contrôle social et privilégiant le hasard moral comme mode de prise de décision, continuent à dominer la gestion publique des ressources. Les frontières formelles entre la sphère publique et la sphère privée se maintiennent, et l'avènement soudain d'un pouvoir semi-oligarchique brouille les frontières informelle et créé un sentiment de perte de confiance. La coopération multi-niveaux entre Etat, les wilayas et les communes, ne s'opère ni transversalement (intercommunalité), ni verticalement (régionalisation), de même d'inter-sectorialité ou entre secteurs et territoires. La culture d'adaptation fait largement défaut, et la législature écarte l'évaluation des politiques publiques et leur ajustement, et préfère effacer tout et recommencer. L'analyse de l'évolution récente des réformes et des pratiques institutionnelles, révèle le recul de toute gouvernance politique ou managerielle en Algérie, et les exemples sont nombreux à témoigner cette affirmation. Mis à part les collectivités locales et le parlement qui sont sous contrôle de l'administration et ne disposant d'aucune autonomie, un autre électron libre subit le même sort. Le CNES, en tant qu'institution consultative autonome, créée en 1993 [935] et missionnée pour développer des rapports d'évaluation sur les conjonctures socio-économiques et différentes thématiques (foncier, industrie agriculture) se voit muselé muselée à partir de 2005. L'autonomie et la liberté dont se prémunit jusqu'ici le CNES, en termes d'analyse des politiques publiques et leur large diffusion commence à déranger le pouvoir exécutif, les rapports produits sur les conjonctures économique et sociale contrarient les chiffres des départements ministériels et met mal à l'aise certains ministres qui gonflent les chiffre pour donner l'illusion d'une bonne gestion. La commission des réformes des structures de l'Etat auditionne le CNES, le met en situation intérimaire (APS, 2006), puis entrevoit la réforme de son statut (Ali BENYAHIA, 2006), pour lui assigner un nouveau rôle plutôt moins critique. Ainsi, un autre acteur consultatif de la gouvernance publique, est mis entre parenthèse et vient s'ajouter au cortège d'institutions et d'organisations, contrôlés par un pouvoir centralo-centriste. L'importante organisation patronale, le FCE, qui excelle par ses analyse et son franc-parler voit subir des contrecoups. Celle-ci voit les EPE affiliées à son organisation se retirer sur ordre du chef de l'exécutif, sanctionnant ainsi l'attitude critique du président du FCE à l'égard de la politique économique du gouvernement. Le président du FCE s'est vite fait remplacé par un autre dont les portes lui seront paradoxalement grandes ouvertes et l'organisation perd son autonomie et se rallie à l'exécutif. Il faut dire que les revendications des

⁹³⁵ Le CNES est créé par décret présidentiel du 5 octobre 1993 et mis en place par un autre décret de 1994.

membres du FCE (2009) pour la participation au processus de décision se rattachent aux opérations d'aménagement dédiés au foncier économique, ne trouvent pas écho.

Les CCI sont contrôlées depuis l'indépendance par l'Etat et ne sont pas à ce jour autorisées à franchir certaines limites et se voient confinées à des tâches de pure forme. Quel est le poids de l'autorité étatique dans les mécanismes d'allocation du foncier économique public. Le maintien d'un processus décisionnel hiérarchique, opaque et centralo-centraliste ne laissant aucune place aux associations, aux CCI, et aux organisations patronales, en fait une « chasse gardée » (R HAMIANI, 2009). Ni les communes, ni les associations, ni les syndicats, ne sont libres de leur mouvement. A la faveur du rétablissement de sa santé financière, l'Etat réévalue son rôle économique et s'implique dans des investissements publics en termes de réalisation des grandes infrastructures techniques, sans enclencher une réelle relance de l'économie nationale. Les IDE sont greffés par le patriotisme économique et subordonnés à la règle 51/49.

5.3. Le réel changement ou bricolage institutionnel : l'intelligentsia juridique

La démultiplication et l'ajustement récurrent du statut et des missions finit par assimiler ces dispositifs de régulation à de simples organismes de mission, ne disposant d'aucune autonomie en termes d'allocation des ressources foncières, leur mission oscille entre régulation et promotion, gestion et pilotage. L'ANDI, l'ANIREF, l'ANVN, l'ANURB, etc, n'exercent pas une fonction d'arbitrage et se réduisent au contrôle de l'accès au foncier, et à fournir des prestations de services, sinon à mettre en œuvre un programme gouvernemental (ZIDI, ZEST, technoparc,...). Au lieu de se constituer en des outils d'expertise, d'observation et d'aide à la décision, pour se substituer ainsi aux experts étrangers, ces agences nationales apparaissent de plus en plus comme des démembrés et des appendices du pouvoir central et s'inscrivent dans une économie rentière foncièrement keynésiano-fordiste. Cette tendance lourde reconforte l'hypothèse d'une résistance, voire une subversion au changement institutionnel qui œuvre par sursis et rattrapage.

De nombreux auteurs assimilent le changement à l'œuvre, à un « bricolage » institutionnel, tant la mise en place du nouveau système de pilotage et de régulation de l'OFE ne s'opère pas selon l'orthodoxie, au lieu de mettre en place de véritables politiques publiques chapotées par des structures autonomes, des arrangements institutionnels et des régimes juridiques sont concoctés « stratégiquement » et conjoncturellement pour reprendre en substance les règles de jadis (organisme de mission, plans, programmes) et préserver certains intérêts. Les institutions mises en place restent subordonnées à leurs hiérarchies respectives et sans impact sur leur environnement. La transition légitime un contrôle et une normalisation des structures. A partir de 2000, les réformes de l'Etat et des politiques publiques présentées comme centrales sont rapidement revues à la baisse et

les frontières entre secteurs, privé et public, demeurent formellement franches, la faible représentation du contre-pouvoir au sein des institutions et des mécanismes organisationnels (CA) donne la latitude aux fonctionnaires d'improviser en toute collégialité des règles, et en concordance avec les injonctions hiérarchiques. Bien qu'il ait eu création d'agences nationales sectorielles pour prendre en charge certaines activités, relèvent autrefois de la compétence des ministères, les comités techniques de wilaya continuent à œuvrer parallèlement et à déroger aux règles normatives et institutions. Le pouvoir central semble prendre assise sur deux pieds, en temps de crise il s'appuie sur le pouvoir wilayal et ses dispositifs bureaucratiques, dont les décisions rapides et opérationnelles permettent de fidéliser des clients et de procurer une légitimité locale, et en période faste, il préfère s'appuyer sur ses deux pouvoirs, sectoriel et wilayal. Des brins de management, de régulation et pourquoi pas de gouvernance ne perturbent pas la logique bureaucratique et clientéliste, tant que le rente est abondante.

Des évolutions des méthodes de gestion publique s'observent sur certains plans, mais n'intègrent pas pleinement les outils de l'entreprise vers la sphère publique. Les décideurs réfutent-ils la logique « entrepreneuriale » et ses obligations de résultats ou est-ce l'absence d'une réelle volonté de modernisation de la gestion publique du foncier économique qui bloque le processus d'intégration des comportements managériaux et leaderschipiques. D'ailleurs, cette mission de « modernisation », tant annoncée, n'est pas assignée à un département particulier et est laissée à l'initiative et à l'appréciation des personnalités ministérielles. Ce sont surtout C. RAHMANI et A. TEMMAR qui tenteront de moderniser les secteurs à leur charge respectives, l'aménagement du territoire, l'environnement, la ville, le Tourisme, l'industrie et l'investissement. Tandis que l'architecture de l'appareil de l'Etat reste pratiquement la même, hormis la greffe de quelques agences nationale et wilayale à sa structure, sans pourtant que cela améliore substantiellement son fonctionnement. Leurs statuts muselé ne leurs permettent pas de disposer de marges de manœuvre. Les administrations centrales continuent à présider aux destinées des agences et des territoires. A l'échelle individuelle, la persistance des logiques normatives et administratives fait conditionner et dissuader les agents de l'administration, les cadres d'entreprises, et même le Wali de se conduire en véritables acteurs stratégiques. La pénalisation de l'acte de gestion rigidifie le comportement des fonctionnaires. Les transferts juridiques opérés par la législature de différents horizons géographiques pour réformer la gestion publique des ressources ne permettent pas encore de réaliser les performances requises des politiques publiques. Une intelligentsia placée à l'échelle de l'administration centrale veille au reprofilage des textes « transférés » selon une posture qui correspondrait aux intérêts du pouvoir et du système politique en Algérie, ce qui ne permet pas cette nécessaire autonomie de la société et de l'économie. Les nouvelles structures administratives qui

développent un certain pragmatisme peinant à évoluer dans un système de contrainte marqué par la centralisation et la sectorisation excessives et les changements récents ayant conduit à l'émergence d'une gestion administrative du foncier marquée par un revirement total, surtout que l'ANIREF se transforme en un organisme d'aménagement.

Conclusion

Chaque département ministériel revendique une légitimité en termes de contrôle de l'accès au foncier économique, et chacun convoque un référentiel : sectoriel, territorial, ou patrimonial. La mise en place d'une régulation foncière bicéphale, l'une dit-on territoriale (CALPIREF, 2007) et l'autre sectorielle (ANIREF, 2007), révèle la difficulté à entrevoir un rapport hiérarchique ou contractuel entre les secteurs, et assurer un emboîtement des règles et des institutions. Le MPPI, cherche-t-il à échapper à l'appropriation de ses structures par le pouvoir foncier wilayal et les « réseaux » locaux, ou mettre plutôt en place une régulation foncière sectorielle adaptée à ses logiques et ambitions. L'analyse empirique permet de conclure que faute de collaboration sectorielle, la législature en Algérie s'est employée prioritairement à résoudre les conflits sectoriels en procédant à une segmentation de l'OFE, doublée d'une division sectorielle des territoires en zones spécifiques (ZEST, ZIDI, VN ..). Loin d'installer un marché foncier, libre et transparent, la transition foncière (1993) perpétue, sous des formes variées, des arrangements institutionnels dont le statut, les missions et le mode de fonctionnement, privilégient le hasard moral, la dépendance, la collégialité et partant le clientélisme. Le système de pilotage de l'OFE entretenu et coiffé par des retouches successives privilégie les modes de prise de décision discrétionnaires et opaques, au risque d'impacter négativement l'action publique foncière et de l'inscrire dans une posture juridique, bureaucratique et patrimoniale, source de blocage et de contreperformances.

La persistance de ces logiques juridico-procédurales dénonce-t-elle une démarche méthodologique de résistance, voire de « subversion » au changement institutionnel. Les « restrictions de rattrapage » (Eric GOBE, 0000), quel qu'en soient les référentiels protectionniste ou patriotique, permettent-ils de maîtriser et de cadrer le changement dans le temps et l'entrevoir selon une convenance rythmée qui permet sa supplantation à terme. Au centre de cette démarche figure une législature avertie, qui ne peut être que l'œuvre d'une intelligentsia multi-positionnée, qui œuvre à l'élaboration et recomposition des règles et des institutions selon une logique normative sans faille. Le système de pilotage de l'OFE peine à se moderniser substantiellement, ni encore à se détacher des routines organisationnelles et bureaucratiques, tant les enjeux sont importants à surmonter. Le modèle de gestion publique vers lequel s'achemine l'Algérie aujourd'hui serait-il

d'un type néolibéral (postfordiste) [936], ou plutôt fordiste-keynésien [937]. La persistance et la complexification des pratiques bureaucratiques et « clientélistes », révèlent plutôt l'émergence d'un modèle typiquement néo-patrimonial, amalgamant bureaucratie et modernité (L ADDI1997), sans entrevoir une modernisation profonde, qui risque de chambouler le pouvoir et emporter le système politique (Pierre BIRNBAUM, 1982) [938].

Les fonctions d'intermédiation et de régulation foncières confiées aux agences et comités de régulation locale (AGLRFU, 1990, AWGRFU, 2003) et sectorielle (ANIREF, 2007) ne semblent pas améliorer la performance/efficacité des politiques foncières, ni dynamiser les rapports entre territoires et investisseurs, mais constituent plutôt des subterfuges pour masquer les « enjeux fonciers » et mettre en place des stratagèmes de changement gestationnel et illusoire. L'intermédiation par sa fonction « technique » ne semble pas résoudre les enjeux fonciers fondamentalement politiques. Les outils d'intermédiation sont-ils là pour faciliter et réguler le jeu foncier économique ou est-ce tout simplement des outils envisagés juridiquement pour contourner le pouvoir foncier local ? En externalisant le pouvoir foncier en direction des ALGRFU ou en faisant interposer l'ANIREF entre territoires et investisseurs privés, créé-t-on des régulateurs, des courtiers ou des contrôleurs ? Les outils d'intermédiation sont-ils là pour faciliter la tâche des forces de la société ou simplement pour contourner le libre jeu des forces sociales ?

L'enjeu des réformes serait-il l'amélioration du système de contrôle et de normalisation de l'accès au foncier économique public, la modernisation de la gestion publique des ressources ou l'élaboration d'un projet territorial multi-niveaux porté par des structures fortes. La nature des enjeux fonciers semble compromettre toute perspective de développement local. Le transfert récursif et sournois de modèles excentrés d'Etat et de développement [939], est compromis et biaisé par la réalité sociopolitique et place les territoires et les fonctionnaires, dans une situation d'apprentissage (M DAHMANI 1987). Le processus de dé-patrimonialisation semble bloqué, laissant la libre latitude aux personnalités ministérielles, aidées d'une poignée d'experts étrangers d'expérimenter des dispositifs sectoriels transférés de différents horizons (France, Corée du Sud, Chine, Allemagne,..) pour être appliqués, sans grande argumentation (simples motifs) à grande

⁹³⁶ Un modèle qui privilégie le dépérissement de l'Etat, la négociation, l'innovation et le partenariat

⁹³⁷ Privilégiant l'institution d'un Etat providence, social et centralisateur, qui tire sa légitimité de son utilité sociale de la rente pétrolière ?

⁹³⁸ Les enjeux de pouvoirs compromettent tout changement « substantiel » du mode de gestion publique des « ressources », duquel le système politique semble tirer sa légitimité et son utilité auprès des forces sociales qui le soutiennent.

⁹³⁹ Les référentiels se démultiplient, après avoir adopté le modèle « anglo-saxon », puis britannique, les réformes institutionnelles et économiques tournent vers le modèle Coréen (ZIDI), puis chinois (régime de concession)..

échelle [940]. L'échec de la réforme sectorielle, pousse le ministre à déclarer qu' « on efface tout et on recommence » [941]. L'historicité du système politico-institutionnel algérien ne permet pas la mise en place et de faire fonctionner un système d'expertise et de proposition endogène. La culture d'évaluation préalable des politiques publiques, d'observation et de régulation foncière et territoriale est vite abandonnée à partir de 2015, laissant place à hasard.

La pérennisation du système politique clientéliste au travers des logiques bureaucratiques centrées ne permet pas seulement de reproduire les positions acquises, mais bloque le processus de mise en place d'un modèle de développement économique productif élargi et partagé. Le changement institutionnel, est loin d'être accompli en Algérie (S. BELLAL, 2011, HACHEMAOUI, 2015). Le système semble résister au changement, et externalise l'empilement de règles et des institutions (CALPI, ANIREF, etc), rappelant au passage un mal chronique typiquement français. Le changement institutionnel post 2000 semble toucher prioritairement aux aspects pragmatiques (marketing, information, transparence, ..), même si les enjeux de pouvoirs sont au centre des conflits de secteurs. A ce niveau d'analyse (macro-économique), le seul changement concret observé dans le système de pilotage de l'OFE est la consécration de la fonction de « régulation foncière » à partir de 2007 [942], qui perpétuera jusqu'à 2015. Au-delà une remise en cause totale est observée. Les efforts de modernisation de la gestion publique foncière font face à des stratagèmes juridico-administratifs qui sursoient au changement et reproduisent le système politico-foncier sous différentes formes, en mettant en avant des faux semblants. La démultiplication des arrangements institutionnels permet de dénuer les conflits sectoriels tout en complexifiant et brouillant les situations foncières. Le jeu foncier se ferme de plus en plus aux territoires et aux actions collectives qu'elles soient locales ou nationales, publique ou privée, sociale ou économique.

Le modèle de gestion administrative de l'OFE privilégie des interfaces juridiques anonymes (guichets), au statut non autonome, fonctionnant selon des règles improvisées collégialement, ce qui pose un réel problème de gouvernance foncière au sens « politique » et pragmatique du terme. L'adoption d'une charte de bonne gouvernance (2009), n'augure pas à une autonomisation des acteurs et des organisations. Les assises nationales sectorielles prennent une allure folklorique et sont instrumentées de temps à autre, pour valider dans un climat conférencier et pseudo-participatif,

⁹⁴⁰ De ces expériences, l'on cite la stratégie touristique développée par Chérif Rahmani (2003-2007), ou la stratégie industrielle concoctée par A Temmar (2007) et tant d'autres qui se sont évaporées avec le départ de leurs protagonistes.

⁹⁴¹ Expression devenue célèbre de Mohamed Benmeradi (2012), ministre de l'Industrie, de la PME et de la Promotion de l'investissement qui venait de prendre fraîchement le secteur de l'industrie hérité de A. Temmar et qui propose de revoir de fond en comble l'ancienne politique.

⁹⁴² cette prétendue liberté a été évacuée de la scène foncière et du jargon administratif pendant un certain temps

des politiques et des stratégies sectorielles tout bonnement transférées [943]. Les institutions consultatives, et consulaires tel le CNES sont transformées en des appareils d'enregistrement fermés reproduisant un discours centralo-centriste, actionnées occasionnellement pour agir comme des hauts parleurs ou des soupapes de soulagement. Le pouvoir exécutif continue à dominer l'action publique dans les sphères économique, territoriale et foncière, sans qu'aucune véritable action collective, ne gouverne agir sans incorporation du discours étatique. Les dispositifs juridiques et les régimes fonciers adoptés, s'inscrivent dans une logique normative hésitante, qui traduit l'hésitation du système politique et gestionnaire à entrevoir un réel changement. Chaque mode d'organisation (comité, agence, guichet) permet de promouvoir une forme d'action publique foncière, mais leur coexistence, arrange, brouille et crée de l'incertitude. La résistance au changement semble s'inscrire dans une démarche normativo-subversive, visant la stabilisation provisoire des dispositifs de régulation (*agencification*), *avant de les réduire* à de simples organismes de mission, identiques à leurs ancêtres. Après avoir adopté une régulation juridico-sectorielle (AWGREFU, 2003, CALPIREF, 2007, ANIREF, 2007), puis fordiste (ANIREF, 2012), la législature abandonne la mission de régulation pour se consacrer sur les actions de pure promotion foncière (Guichet unique 2015). Des restrictions de rattrapages et des modifications de statuts viennent évider les dispositifs de régulation de tout pouvoir de décision. Le rapport du central au local, du sectoriel au territorial, du public au privé gagneraient à être revisités en Algérie, pour permettre plus de partenariat et de communication. Les territoires et les investisseurs privés ne pourraient continuer à être en situation d'attente et d'apprentissage, vis-à-vis des secteurs. Le rapport se nouant entre secteurs et territoires reste hiérarchique

⁹⁴³ Stratégie industrielle, stratégie d'habitat, stratégie du tourisme, stratégie d'urbanisme,...

Conclusion de la quatrième partie

Près de trois décennies se sont écoulées aux confins d'un libéralisme apprivoisé, sans que les réformes n'arrive à gérer correctement l'OFE, ni à promouvoir l'investissement privé dans les différents secteurs. La trajectoire foncière du territoire Annabi est marquée par une instabilité récurrente et dévoile des enjeux fonciers liées à un système de pilotage et de régulation, fondamentalement néo-patrimonial et qui éprouve des difficultés à se moderniser. Le modèle d'action publique qui prévaut aujourd'hui en Algérie, serait-il celui des démocraties néolibérales (Hayek) qui privilégie le dépérissement de l'Etat et l'effritement des frontières des sphères public/privé, ou est-ce le modèle fordiste-keynésien qui privilégie l'institution d'un Etat fort, dominant et centralisateur, ou est-ce plutôt un modèle hybride qui rejette toute modernité réformiste.

Le processus de centralisation de la gestion foncière traverse quatre grandes étapes : la première s'entame à partir de 1993 avec la création du dispositif transitoire CALPI et le dédoublement des agences foncières locales (AFL, AFIWA), et augure à une certaine wilayisation du contrôle foncier (recomposition des statuts et missions de certains acteurs fonciers) [⁹⁴⁴]. la deuxième (2001-2006) débute à partir de 2001 avec l'émergence de l'ANDI (2001) et sa tentative de se substituer au CALPI, la tentative de sectorisation du pouvoir foncier bute à la résistance du pouvoir wilayal; la troisième étape (2007-2014) s'entame avec l'émergence du duo ANIREF/CALPIREF et augure à la mise en place d'une régulation foncière sectorielle et un partage du pouvoir foncier entre les walis et les différents secteurs (ANDT, ANIREF, ANURB, ..) ; la quatrième étape s'entame à partir de 2015 et procède à la mise en place du Guichet foncier local chapoté par le Wali et la DMI, avec l'abandon de toute forme de régulation. Est-ce un emboîtement des structures, un arrangement collégial ou un retour à la case de départ.

Dans presque tous les pays postcoloniaux (Côte d'Ivoire, Sénégal,..) et arabes (Egypte,..), l'on assiste à l'émergence d'un Etat néo-patrimonial, à une démultiplication des règles et des institutions, comme pour pallier aux nombreuses contradictions internes dont souffre la gestion publique et alléger les pressions d'une mondialisation néolibérale. Une illusion de changement que l'on rattrape à chaque fois par des stratagèmes restrictifs.

En Algérie, l'Etat contrôle l'ensemble des terres et domine le champ social, il hérite de traditions jacobines qui imprègnent à sa conduite une attitude bureaucratique et clientéliste. Les dispositifs juridico-institutionnels (Comité technique, CALPI, CALPIREF) et les agences

⁹⁴⁴ La gestion du foncier économique, connaît un certain changement avec l'émergence aux cotés des anciens de nouveaux acteurs fonciers, avant de forcer leur incorporation dans des dispositifs transitoires

nationales, (locales, wilayales), les régimes fonciers (cession, concession..), mis en place pour contrôler l'accès au foncier économique et son appropriation s'inscrivent tantôt dans une logique juridico-procédurale, tantôt dans une démarche de « régulation foncière », qui cache un comportement patrimonial. Ces arrangements institutionnels mis en place selon des logiques bureaucratique et hiérarchique continuent à privilégier un certain clientélisme (CNES 2004) et une logique opaque et de « chasse gardée » (R HAMIANI, 2009). Après l'exclusion du pouvoir politique ou sa médiation, l'administration adopte la politique du guichet (V DUBOIS, 1999,2008) comme rapport privilégié à la sphère privée, ce qui compromet les rapports tacites. Il apparaît bien évident que le changement prôné depuis 1990 loin d'être accompli, une action de subversion met en place des structures transitoires qui perpétuent et se pérennisent sous différentes formes, court-circuitant les règles de marché et de gouvernance. L'Etat tente de s'inscrire dans la postmodernité en vogue, en élaborant une charte de « bonne gouvernance », sans toutefois permettre aux acteurs privés, ni aux communes de participer réellement au processus de prise de décision au sein des différentes arènes de confrontations. Celles-ci subissent un processus d'évidement de forces et de compétences et se transforment en de véritables « courroies de transmission » (O BENDERRA 2003). Des enjeux de pouvoirs et d'autorité semblent entraver le processus de modernisation, il y va de la survie, du pouvoir politique. Après avoir annoncé vouloir calquer le modèle anglo-saxon, les réformes institutionnelles et économiques abdiquent et prennent une tournure hybride et glissent contre toute attente vers le modèle chinois (régime de concession en toute propriété des droits d'usage) dont les tournures clientélistes ont analysés par de nombreux auteurs. On semble bel et bien calquer le modèle d'un Etat régulateur, tout en veillant à l'évider de sa substance pour en faire un Etat « normatif ». L'administration ne semble pas chercher à donner des marges d'autonomie à son environnement. Les agences nationales de régulation créées à partir de 2000 sont loin d'être des structures autonomes et se réduisent à de simples organismes de mission mobilisés pour concrétiser des plans quinquennaux. C'est le même rôle que jouait la CADAT à l'époque du PLAN. La conséquence immédiate de ce processus falsificateur est l'empilement des acteurs institutionnels, CALPI et ANIREF, qui rappelle un mal typiquement français, l'organisation folklorique des assises nationales (climat de pseudo-gouvernance) des politiques et des stratégies concoctés à huit clos par les experts étrangers (stratégie industrielle, stratégie d'habitat, stratégie du tourisme, stratégie d'urbanisme,...) et qui sont tour à tour réduites à l'échec. Les acteurs institutionnels sont toujours mis en situation d'apprentissage (M DAHMANI 1987), le processus de fabrication du modèle de développement est en panne et son transfert entrave le fonctionnement du système d'expertise nationale. Devant l'échec, les ministres sont plutôt rassurants, « Pas de problème si ça foire », « on efface tout et on recommence » ! On n'évalue pas, on n'ajuste pas. Les

contreperformances ne sont pas sanctionnées, le jeu politique étant fermé. Tout est muselé, l'action publique se réduit à la seule volonté de l'Etat, voire même à la personnalité charismatique du Président, aucune action collective n'est tolérée, qu'elle soit politique ou technique, économique ou sociale, publique ou privée, sans le consentement de l'Etat centralisateur.

Conclusion générale

Près de trois décennies se sont écoulées aux confins d'un libéralisme hybride (sauvage, subventionné), sans que le foncier économique public ne soit alloué efficacement pour promouvoir l'investissement privé et le développement. La gestion patrimoniale et parcimonieuse des ressources serait à l'origine d'un processus de blocage qui sursoit aux règles du marché et démultiplie les arrangements institutionnels dont les pouvoirs et les postures sont ambiguës (pseudo-managérial et bureaucratique) et changeantes. L'appréhension de cette situation incertaine au prisme du système d'intelligibilité mis en place au début de la thèse paraît plausible à bien des égards. Une approche institutionnelle offrirait une reconnaissance superficielle des processus et des enjeux qui sous-tendent le champ foncier économique en Algérie. Les quatre composantes du système conceptuel sont construites de façon systémique, leurs extensions sémantiques permettent de qualifier les processus multiformes (dédoublément, contournement, centralisation, etc) et les multiples enjeux fonciers (politiques, économiques, clientélistes).

La déconstruction de la trajectoire foncière du territoire Annabi révèle des latences et des résurgences, des éclipses et des externalités, des rétroactions souvent négatives. Le mode d'ajustement qui prévaut paraît plus rétroactif que réactif ou proactif et s'inscrit plus dans la résistance subversive que dans le changement et l'innovation. Les comités, les agences, les investisseurs .., décortiqués au prisme des notions d'acteur et d'action sociale révèlent un champ social semi-autonome et une posture d'acteur faible ou auxiliaire, n'agissant que dans l'informalité ou l'abdication. L'historicité des conditions de contrôle et d'appropriation du territoire Annabi révèle un positionnement avantageux, largement contrarié par des politiques publiques désarticulées et des découpages administratifs qui rétrécissent ses frontières et hypothèquent son fonctionnement métropolitain et harmonieux. Les hiatus institutionnels et structurels problématissent l'allocation performante des ressources et la captation des plus-values et partant la gestion intercommunale de l'agglomération urbaine. La nature normative et aménagiste des outils de planification urbaine et territoriale et l'injonction centrale ne permettent pas aux autorités locales d'entrevoir des stratégies de développement, ni de développer des projets multi-niveaux pour faire valoir les ressources génériques. L'enchaînement des faits le long des différentes trajectoires révèle-t-il le bienfondé d'une démarche antagoniste, confrontant le national à l'international, le public au privé, le centre à la périphérie, les secteurs aux territoires et dont l'inscription dans une posture historicisante et territorialisée permet de révéler les continuités et les ruptures, les permanences et les conjonctures

dans les pratiques des structures et des acteurs. Ainsi l'offre foncière économique (OFE) ne s'apprécie pas intrinsèquement, mais en rapport à la demande et dans le temps long.

- **Un décalage persistant entre l'offre et la demande à Annaba :**

Loin de se territorialiser ou de se mettre en produit sur un marché, l'OFE dispensée à Annaba se réduit pour l'essentiel à des disponibilités souvent brutes, ou plutôt à des stocks invendus, inventoriées à l'expectative pour donner un coup de starter à l'investissement privé. Le potentiel foncier dégagé ne s'inscrit pas dans une quelconque stratégie territoriale, économique ou foncière, susceptible d'éclairer les investisseurs sur les opportunités à saisir ou d'augurer à un développement constitutif des territoires. L'offre ne s'inscrit pas dans un quelconque outil de planification urbaine ou territoriale. Les schémas sectoriels sont assez généraux et se réduisent à des ZIDI.

La demande foncière émanant des investisseurs privés au niveau du territoire Annabi paraît plausible et pressante, au regard de son volume exprimé aux différents guichets (CALPI, ANDI, ..) et même dans la sphère informelle, mais celle-ci n'arrive pas à se positionner face à une administration qui entretient le monopole et le flou sur les disponibilités et les conditions d'accès. Les institutionnels détiennent le monopole de la mise en produit du foncier économique, ils gèlent tantôt sa production et trainent sa viabilisation. Les investisseurs porteurs de projets ne bénéficient ni de visibilité sur les opportunités et les stratégies, ni d'accompagnement.

Telle que configurée et détachée de la typologie et de la dynamique des territoires, l'OFE ne satisfait pas, du moins quantitativement, la demande, et le CALPI ne se prononce pas toujours favorablement sur les opportunités ciblées unilatéralement par les investisseurs. En dépit de l'absence de critères d'éligibilité, le CALPI improvise et juge en toute souveraineté les demandes, sans rendre transparente ses décisions. Ces assertions sont confirmées par de nombreux cas empiriques tirés de la trajectoire foncière tricennale du territoire Annabi et sont réconfortées aussi et surtout par les statistiques et documents officiels publiés par l'ANIREF [945] (2011-2014). Ces derniers confirment les mêmes pratiques d'abus et d'opacité à l'échelle nationale.

La confrontation multidimensionnelle et souvent « inégale » de l'offre à la demande foncière, révèle l'incomplétude d'un marché foncier plombé par une transition pérenne, et surtout l'incertitude du « climat d'accès au foncier économique » surtout dans les territoires à enjeux. Le foncier économique demeure, en dépit du cortège de réformes foncières, un facteur bloquant de l'investissement en Algérie, aussi entravant que les l'accès aux crédits, que l'informel etc.. (Banque mondiale, 2002). L'investisseur est tenu de parcourir un long chemin, de payer un coût

⁹⁴⁵ Faudrait-il rappeler celle-ci que cette agence gouvernementale, après avoir essayé de convaincre depuis sa création (2088) de l'abondance des disponibilités au sein des ZI et ZAC (30% de vacance), et chez les EPE dissoutes et actives, songe désespérément à la mise en place d'une offre foncière industrielle innovante à travers un ambitieux programme d'une quarantaine de ZIDI.

transactionnel excessif et d'attendre plus de cinq (5) ans pour prétendre à un terrain public, dont la surface, la viabilisation et la localisation ne correspondent pas souvent à ses attentes.

Les dispositifs juridiques multi-niveaux (CALPIREF, ANIREF) imposent aux investisseurs un climat tendu et imprévisible que les pouvoirs publics ne songent à observer qu'à partir de 2011, et ne tardent pas à renoncer à l'idée d'observatoire et de régulation du foncier à partir de 2014. Les CALPIREF usent et abusent de leurs pouvoirs, et rejettent sans motivation de nombreux dossiers. S'ils mentionnent les motifs dans certains procès-verbaux (cas de Annaba), nulle autorité n'est missionnée pour vérifier ou exercer un droit de regard, d'ailleurs les recours se font paradoxalement auprès du même CALPIREF. Ainsi, sur les centaines (481) de dossiers examinés par le CALPI Annaba (2006-2008), seule une quinzaine de dossiers est retenue, avant d'être simplement annulée par le wali. Les heureux retenus se voient orientés vers des stocks invendus jadis (ZAC répulsives), ou vers des terrains marécageux sans que les prix fonciers pratiqués par les bailleurs fonciers ne soient étudiées. L'administration qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire mentionnera solennellement, au marge des dossiers qui seront classés, que les bénéficiaires convoqués ne se sont pas manifestés, jugent les prix excessifs, ou refusent de payer le juste prix en dépit des nombreuses relances [946]. Ces remarques sont contrariées par la réalité du terrain, où l'informalité devient le mode opératoire de création des zones d'activités, à El Hadjar, Ain Berda (El Karma), à Berrahal. A l'échelle nationale, les faibles taux d'acceptation (moins de 50%) des projets d'investissement, notamment industriels, restent à justifier et sont à l'origine de manques à gagner, en termes de mobilisation des capitaux et des effectifs d'emplois.

La littérature grise entend réduire ces décalages à des dysfonctionnements microéconomiques liés à un déficit d'information (Y. BOUABDELLAH, 2008), de communication et de marketing territorial (ANIREF, AMENHIS, 2009), et à la non application des prix du marché (A BRAHITI, 2002, 2003). M. BENMERADI, (2009), ministre en charge de l'investissement va jusqu'à incriminer les investisseurs privés de ne pas vouloir payer le prix. L'autre ex-Directeur du Domaine national A BRAHTI (2002) attaque le sujet d'un autre angle de vue et relativise l'abondance foncière de Algérie [947], et appelle alors à une gestion parcimonieuse et valorisante du foncier public, il ne manque pas de dénoncer une dilapidation de cette richesse et la prévalence d'un clientélisme, rejoignant ainsi les conclusions critiques du CNES (2004) sur la gestion foncière.

Une question reste posée, au regard du cas de Annaba : en direction de qui cette dilapidation et ce bradage s'opèrent-ils, puisque les investisseurs n'en bénéficient point et les prix qui leurs sont

⁹⁴⁶ Cet OMERTA dénonce une situation de crise, voire de mafia foncière, tant décriée en vain par la presse nationale (El Watan, 2014).

⁹⁴⁷ Interrogés lors des enquêtes, les investisseurs fuient physiquement et refusent de répondre à nos questions et estime à 4% la surface destinée à l'urbanisation sur le territoire national

proposés sont jugés excessifs ? Faut-il signaler qu'aux confins de Annaba émergent de nombreux projets d'investissement en hors sites aménagés dont on n'en parle point.

Les gouvernements qui se succèdent tentent de relativiser la situation, les ministres invoquent de simples problèmes d'entêtement et de résistance bureaucratique de l'administration, de déficits de communication ou d'information, leurs réformes se résument pourtant à des coups de vernis juridique qui arrangent et démultiplient les règles et les institutions sans pouvoir les emboîter en une interface juridique unique pour plus de cohérence et de lisibilité. Les dispositifs juridiques dont les statuts et les missions sont resserrées, alternent ou cohabitent les missions de management et de bureaucratie, de régulation et de promotion, de médiation et d'intermédiation, de cession et de concession etc (ANDI, ANIREF, CALPIREF), selon une logique qui tient plus à des rapports de force multi-niveau qu'à des conjonctures.

La littérature critique estime que le foncier économique ne peut se dissocier des enjeux de pouvoirs et des phénomènes de prédation, de corruption et de clientélisation, son argumentation se fonde sur l'instabilité juridique, l'empilement des règles et des institutions, la non autonomisation des institutions foncières, et va jusqu'à évoquer la posture d'un Etat néo-patrimonial. Sommes-nous donc en face d'une rareté foncière liée à l'épuisement des gisements et des disponibilités foncières ou plutôt d'une pénurie foncière concomitante à une gestion parcimonieuse à laquelle s'accrochent bien les systèmes postsocialistes (J. KORNAL, 1984,1990).

- **Les causes du décalage ou de la crise :**

La confrontation de l'OFE [948] à la demande exprimée par les investisseurs privés au niveau du territoire Annabi révèle une asymétrie de pouvoirs et d'informations. C'est ce que révèlent les Bilans CALPIREF (2011-2014) dressés et interprétés annuellement par l'ANIREF, soient le manque d'information, le déficit de communication, mais aussi l'absence de suivi et d'orientation des investissements vers des créneaux et des potentialités dont sont porteurs certains territoires et secteurs. De plus Le caractère administratif des interfaces juridiques allocataires du foncier économique public ne permet pas aux fonctionnaires nommés à leurs têtes de développer des stratégies foncières ou d'investissement, ces agents passifs évitent de prendre des risques inutiles et se contentent souvent d'assurer une gestion rationnelle, sous-entendue parcimonieuse des stocks disponibles, ils se retranchent derrière des bureaux et des procédures bureaucratiques, ce qui les rend vulnérables face aux réseaux et à l'injonction. Ces structures allocataires de ressources publiques ou d'avantages multiformes disposent d'un fonctionnement opaque et collégial, privilégiant le « hasard moral » comme mode de prise de décision. C'est surtout le Wali qui

⁹⁴⁸ ou du moins des disponibilités foncières disparates et recensées ici et là, au gré des opportunités et des circonstances

monopolise la décision face à un comité d'exécutif placé aux ordres. Pour échapper à cette situation les secteurs instituent des commissions centrales pour échapper aux diktats des Walis.

Le rapport distancié entre institutionnels et investisseurs ne privilégie pas la coopération, mais plutôt la confrontation. Face aux guichets d'allocation ou de redistribution (V. DUBOIS, 2008) [949], se tient soit des faux investisseurs fonctionnant sur le mode de Madame Dalila, soit des entrepreneurs peu ressourcés et capitalisés, issus d'un capitalisme familial en gestation et sollicitant gracieusement l'accès bonifié au foncier public. Ces entrepreneurs faibles n'ambitionnent pas de changer le système (Eric GOBE, 1996), mais simplement d'accéder à un lopin de terre pour concrétiser leur projet d'investissement, inscrit souvent dans des secteurs spéculatifs. Les investisseurs étrangers ne sont pas dans une situation meilleure, leur connaissance du risque pays les contraint à privilégier un mode de localisation et d'investissement fonctionnant sur le court terme et le serviciel. De l'autre côté de la barrière administrative, la bureaucratie et ses bras politiques perçoivent l'investisseur, domestique ou étranger, selon des préjugés socialistes et patriotiques, soient comme des bourgeois affairistes, spéculateurs, oligarques, voire même de compradores ou de termites sans patrie (A. BENACHENHOU, 2017), voulant cumuler des richesses et transférer des dividendes sur le dos de l'Etat national. La prédominance d'un climat de méfiance et de suspicion rend le climat d'affaire délétère. Si les investisseurs étrangers, notamment arabes du Golfe, renoncent aux projet, les investisseurs domestiques tentent de se structurer en une force patronale pour dénoncer en vain les abus de pouvoir et les décisions à huit clos des mesures et des procédures, avec application des prix foncier exorbitant [950], et l'institution de régimes fonciers précarisant l'appropriation et clientélisant à jamais les investisseurs privés.

Les logiques institutionnelles et entrepreneuriales sont antinomiques, si les institutionnels cherchent à rationaliser l'allocation du foncier économique en écoulant à des prix préférentiels les stocks invendus au niveau des territoires répulsifs, les entrepreneurs cherchent à accéder à des terrains avantageusement situés pour capter les plus-values, tout en minimisant le coût de transaction (10 % du projet). Les investisseurs estiment que les prix fonciers pratiqués par les pouvoirs publics sont excessifs par rapport au niveau capitalistique algérien [951], et voient que l'Etat n'a pas pour fonction de tirer des rentes foncières, mais d'impulser le développement économique. S'agit alors d'un décalage ou d'un blocage, d'une rareté ou d'une pénurie, d'un dysfonctionnement ou d'une crise foncière pérenne. L'absence d'une obligation de résultat

⁹⁴⁹ Dont le mode de fonctionnement est source de contreperformances et de dérives clientélistes (CNES, 2004)

⁹⁵⁰ Le foncier est cher. Selon les normes, il ne doit pas dépasser 10 à 15% du projet, c'est-à-dire que dans l'appréciation de l'investissement global, la part du foncier devrait représenter ce taux, sans plus. Mais quand cela avoisine les 30%, c'est là une pénalisation qui pèse très lourd sur la compétitivité.

⁹⁵¹ les investisseurs estiment que les prix du foncier appliqués par le Domaine sont excessifs et qu'arrivés à un certain seuil, leurs opérations ne sont plus rentables⁹⁵¹, ce que le Domaine refuse d'admettre

susceptible de sanctionner l'administration, permet à celle-ci d'entretenir ses réflexes bureaucratiques

Où réside alors réellement le problème ? Est-ce dans un système politique rentier qui cherche à perdurer le contrôle monopolistique de l'accès au foncier à travers des dispositifs et des régimes fonciers appropriés, ou est-ce dans l'attitude « free trader » des investisseurs et des rentiers qui profitent de la privatisation pour nourrir des velléités « accaparatrices » et des stratégies accumulatives (CNES 2004). Au demeurant, la bureaucratisation de l'accès au foncier, l'absence d'aménageurs fonciers à même d'agir sur la valorisation et la mutation des territoires ne réconfortent guère les pouvoirs locaux dans leur mission d'offre foncière publique. Les dispositifs d'accès au foncier économiques sont réduits plus à des filtres de sélection, qu'à des canaux d'accessibilité. Cette divergence est source d'une crise latente de l'OFE, que les réformes foncières peinent à endiguer. Le problème est-il purement pragmatique ou politique ? R. HAMIANI (2009) crie à la « gestion pénurique » et insiste sur une mauvaise gestion du patrimoine foncier public. « *La mauvaise gestion se traduit par l'émergence d'un marché bipolaire voire multipolaire né des rentes de situation* [952] et de la démultiplication des structures de gestion foncière. Une telle gestion ne peut être que source de confusion dans les rôles et champs de compétence et d'une variété de dysfonctionnement » [953].

- **Les dynamiques d'informalité et réaction des institutionnels**

Face à ce décalage ou blocage administratif de l'accès au foncier public, les investisseurs privés à Annaba n'attendent pas et se rabattent sur les terrains agricoles privés situés le long des grands axes routiers et se les approprient à des prix bradés pour ériger des unités de production souvent dans le silence ou la complicité de l'administration. Face à une informalité qui se généralise dans le désordre les pouvoirs publics procèdent à leur régularisation a posteriori. Pourquoi n'avoir pas anticipé cette dynamique pour ne pas avoir à la subir au détriment de la qualité des territoires ? L'initiative du CALPI Annaba en 2006 d'héberger les grands projets d'investissement privés (Carrefour, Blanky, SEDAR) dans des opérations d'entrées de villes et sur certains sites isolés s'est réduite à l'échec. Les causes profondes révèlent des enjeux de pouvoirs liés à une crise sociopolitique qui laisse des traces. Ni les fonctionnaires, ni les cadres d'entreprises ne voudraient prendre des risques politiques et avoir à subir la douloureuse expérience d'incarcération. Annaba n'est pas un cas isolé les grands projets annoncés à Constantine (opération Bardo), à Alger (Medina

⁹⁵² Revue AMENHIS, n°22 2009.

⁹⁵³ Hamiani Reda, ancien ministre algérien, déclaré à ce sujet que « Lorsque j'étais ministre à l'époque, je pensais avec beaucoup de crédulité et d'innocence qu'on allait s'acheminer vers un marché unique avec un prix affiché transparent. Il y a une volonté politique qui est absente, puis une multiplication d'organismes qui viennent se superposer à l'existence d'autres », Revue Amenhis, n°22 2009 p-16

center, Emmar) tombent rapidement à l'eau et s'avèrent de simples déclarations d'intentions servant beaucoup plus à entretenir l'illusion de développement (J. STRIGLITZ, 2000).

Ces projets privés seraient-ils avortés par la bureaucratie et ses alliés. SERRAI n'hésite pas à soulever des problèmes de corruption et de lobbying exercé au niveau de l'ANDI.

La dynamique de terrain lance des signaux contradictoires. Les demandes exprimées par les investisseurs sont pressantes et grandissantes, les vacances sont nombreuses dans les zones d'activités économiques, les taux de lancement des projets d'investissement sont faibles. Les investisseurs cherchent-t-ils à accéder à des concessions foncières pour prétendre à des crédits bancaires, on estime à plus des 70% des investisseurs spéculateurs. Les terrains publics alloués par les interfaces juridiques finissent, par pur hasard, entre les mains des mauvais investisseurs. A qui incombe la faute à l'administration ou aux spéculateurs ? Sur le plan territorial, les zones d'activités situées dans les espaces valorisés connaissent un taux de remplissage de plus de 70%, tandis que les investissements dans les zones d'activités situés en marge de la dynamique urbaine avancent prudemment. Loin de soupçonner un problème de géographie économique ou une quelconque mauvaise gestion publique, les pouvoirs publics incriminent hâtivement les investisseurs privés domestique et étranger de ne pas vouloir s'embarquer dans l'aventure et de payer le prix. S'agit-il s'un simple dysfonctionnement ou d'une crise profonde et récurrente que seule l'historicité du système peut en révéler la teneur.

- **Vers une crise foncière pérenne et multidimensionnelle :**

Le territoire Annabi souffre-t-il réellement d'une crise foncière, ou s'agit-il d'une pénurie foncière, liée à l'offre ou à l'accès au foncier ? L'ensemble des auteurs s'accorde sur une crise de gestion dont la responsabilité incombe à l'administration. Cette crise prend différentes formes : une crise d'offre liée à une gestion parcimonieuse des stocks disponibles, une crise liée à une bureaucratisation excessive de l'accès au foncier public avec de nombreux renvois, et donc de régime foncier. Une crise des structures foncières liée à leur position, pouvoir, autonomie, régulation, mode de prise de décision, une crise de production foncière qui ne permet plus à l'administration de mettre en produit le foncier économique et de générer de l'innovation. C'est donc une crise multidimensionnelle. Cette situation de crise serait-elle de nature politique ou pragmatique, structurellement liée à une transition (J P. COLIN, 1990) pérenne qui en est la conséquence et la cause, ou conjoncturellement liée à de simples dysfonctionnements organisationnels. La persistance des logiques de « Guichet » (V DUBOIS, 2010) empêche les pouvoirs publics situés à différents niveaux de rompre avec les routines administratives et de développer des aptitudes managériales à même de mettre en place un mode de pilotage et de régulation susceptible d'intégrer les ressources et potentialités des territoires dans des projets

pertinents de développement économique et territorial. Qui serait à l'origine de cette crise persistante ? Est-ce la crise sociopolitique entamée après janvier 1992 et dont les protagonistes, toujours au pouvoir, semblent mal digérer le processus modernisation dont on entend qu'il rime avec décentralisation [954] et celle-ci avec démocratisation [955], ce qui éveille en eux des craintes [956]. Ainsi, les tentatives de Chérif RAHMANI de moderniser les villes à travers la LOV 2006, et les territoires, à travers la notion de « région programme », ou des aires métropolitaines à travers de nouveaux arrangements institutionnels, se sont confrontées à des enjeux de pouvoirs (centre/périphérie) et se sont évidés de leur substance et réduites à leur simple vocation technique et passive [957].

La thèse soutient que le problème foncier de l'investissement en Algérie est en premier lieu de nature idéologique, l'héritage socialiste et sa position négativiste et monopoliste seraient à l'origine de cette méfiance de l'administration jacobine de la bourgeoisie et des forces du marché en général dont la capitalisation risque de déstabiliser le régime politique. Secondo, le problème est aussi politique, le régime politique au pouvoir depuis l'indépendance ne voudrait pas perdre sa tutelle politique sur l'économie (L. ADDI, 2009) et partager son pouvoir foncier et ses ressources dans un contexte pluriel au risque d'en faire un pouvoir politique, il ne voudrait pas aussi brader son patrimoine privé, ni même le céder gracieusement et des forces autres que ses alliés. Par ce faire, il ne voudrait pas simplement continuer à exercer une mission de régulation, mais plutôt à mettre en place une réglementation stricte qui lui permet de pérenniser son droit de regard sur l'économie qui se libérale et de continuer à perdurer sa fonction d'allocataire des ressources. Tertio, le problème est accessoirement technique et s'exprime par l'absence ou la défaillance d'une mission de gestion et de portage foncier à différentes échéances, les pouvoirs locaux ne disposent pas réellement de compétences pour mettre en place des stratégies, ni de moyens financiers pour exercer le droit de préemption, ni encore moins pour produire de nouvelles assiettes foncières destinées à abriter des activités économiques.

Cette situation est complexe et serait liée aussi à l'absence de consensus au sein du pouvoir politique qui ne peut plus initier des réformes aussi audacieuses et franches que celles de 1988, mais plutôt à traduire des préoccupations des différentes composantes du pouvoir en place. C'est peut-être cela qui explique cette gestion patrimoniale, parcimonieuse, voire « pénurique » du foncier économique. Ceci conforte l'avis d'EDGAR Pisani (2010) selon lequel le problème foncier est purement politique et indissociable de la nature du système de pouvoir en place. Ces trois facteurs

⁹⁵⁴ Partout dans le monde les pays développés s'orientent vers la décentralisation, voire vers la récession

⁹⁵⁵ Un journaliste disait que l'erreur de tiers-monde est d'avoir cru qu'il pouvait décentraliser sans démocratiser.

⁹⁵⁶ La question de l'autonomie sociale et rappelle la douloureuse crise nonante et son climat politique mal saint

⁹⁵⁷ La « région programme » est réduite à son acception technique « Espace de programmation territoriale SEPT)

interagissent comme des contradictions internes, qui s'expriment par des révisions récurrentes des dispositifs (révision du dispositif CALPI en 1996, 2007, 2009, 2011) que le public reçoit en une mauvaise gestion publique du foncier économique qui bloque durablement l'investissement. Ce mode de gestion juridico-procédurier dont l'interface préférée n'est pas le marché, mais plutôt le guichet met les parties prenantes en situation de face à face interposée et empêche l'interaction des parties et le développement d'initiatives locales. Seuls quelques walis rapprochés pourraient sortir du lot et proposer des projets singuliers pour leurs territoires, comme pour le cas de Constantine ou Annaba, et ces derniers n'arrivent pas au bout de leurs peines et se confrontent à des inerties locales et centrales.

- **La trajectoire incertaine du système de pilotage et de régulation de l'OFE :**

Au-delà des antagonismes, la trajectoire de l'OFE en Algérie et son ajustement (1990), semble marquée par une crise sociopolitique (1992) latente, qui préside à l'émergence, bifurcation et rétroaction, le blocage et rend asymétrique le jeu foncier, plaçant le contrôle et l'appropriation des ressources foncières au centre d'enjeux de pouvoirs. Cette situation génère une instabilité et un brouillage du corpus juridique et une dés-autonomisation des structures. Où réside le problème ? Est-ce dans un Etat néo-patrimonial (L ADDI, 1990, 1991) qui cherche à résister au changement idéologique et institutionnel et faire perdurer son pouvoir monopolistique et sa tutelle politique et providentielle sur les champs foncier et économique, ou est-ce dans une administration qui échappe au contrôle et qui s'accroche, vaille que vaille, à ses routines bureaucratiques et refuse de se moderniser et d'intégrer les vertus du management et de la gouvernance. L'instauration d'une transition prolongée ne semble pas augurer à un partage des pouvoirs au sein de la société, mais plutôt à la mise en place d'un état d'exception qui permet à l'Etat et son administration d'énoncer unilatéralement les règles du jeu, de recentrer les pouvoirs et les centres de décision et de les faire fonctionner selon une logique hiérarchique et opaque.

Les revirements récurrents en termes de politiques générales, de règles normatives, de statuts et missions des structures révèlent-elles des contradictions internes d'un système politico-institutionnel instable, ou plutôt une logique adaptative aux turbulences internes et externes. L'institution des règles patriotiques (51/49 et 30/70%), concessionnaires, préemptives et surtout des arrangements institutionnels coiffés selon une posture dépendante et opaque (A BENDERRA, 2003) constitue-t-elle une subversion au changement ou une offensive de durcissement des procédures pour face à l'attitude opportuniste « free trader », prédatrice, et faussaire des investisseurs privés, qui continuent à nourrir des velléités « accaparatrices » et des stratégies accumulatives (CNES, 2004) ?

La déconstruction de la trajectoire foncière du territoire Annabi et son ajustement dévoile, des situations de suprématie, de blocage, de conflictualité, de résistance et la prédominance d'une pratique d'informalité. Au centre de cette trajectoire figure la question changement » concomitante à toute politique publique (P MULLER, 2000, 2004) et qui renvoie à s'interroger si le système d'allocation des ressources évolue substantiellement pour intégrer les innovations et s'adapter aux turbulences ou s'il tente au contraire de résister, voire de subvertir au changement pour reproduire, dans le temps long et selon des formes illusoires et renouvelées les routines organisationnelles (M HACHEMAOUI, 2014) et les gènes bureaucratiques et clientélistes. Le changement institutionnel [958], tant espéré par la transition libérale et l'émergence des entrepreneurs, et qui devrait se décliner par une libéralisation du marché, une démonopolisation et désétatisation de la gestion des ressources, est à chaque fois différé, pour laisser place à des arrangements institutionnels (O BENDERRA, 2003) dont le mode de fonctionnement administratif et opaque échappe à tout contrôle et permet au système politique de dominer les ressources.

- **La supplantation des dispositifs politiques par des dispositifs techniques:**

A défaut d'une réelle activité politique susceptible de structurer les champs économique et foncier, la législature entend supplanter les dispositifs politiques par des dispositifs techniques, dont la légitimité, le fonctionnement, l'adaptation et la hiérarchisation ne sont pas toujours évidents et sont à l'origine de contreperformances. Leur instabilité et arrangement récurrent n'améliore pas leur efficacité et serait à l'origine de confusion, de segmentation des pouvoirs et d'incohérence de l'action publique foncière. Le gouvernement Ouyahia peine à imposer son autorité sur les secteurs pour entrevoir une certaine transversalité des structures, la tentative d'améliorer le fonctionnement de l'ANDI par un double rattachement, s'est confrontée à la résistance des Walis (CALPI).

La subversion au changement institutionnel par le droit, dont l'instrumentation politique comme outil de traitement d'une crise fondamentalement politique affiche ses limites et est source de contradictions et d'instabilité. La législature à la fois prolifique et stratégique semble vouloir brouiller le jeu foncier et sursoir à la mise en place d'une régulation politique et décentralisée. L'objectif de l'entreprise juridique qui légifère par voie réglementaire est d'éviter les règles et les institutions de leur sève, sinon de sursoir à leur mise en œuvre par des subterfuges dérogatoires. Les Banques, les EPE, et toutes les organisations et institutions deviennent de simples courroies de transmission des ordres (Omar BENDERRA 2003.), leur configuration statutaire et leur fonctionnement s'opèrent selon le même modèle bureaucratique. Cette logique juridique qui prévaut depuis l'indépendance n'est pas innocente, et renvoie à soupçonner l'existence d'une réelle activité

⁹⁵⁸ Historiquement, le premier coup de starter donné par le Gouvernement réformateur HAMROUCHE pour rénover le mode de production et de gestion des ressources date déjà de près de trois décennies 1990-2017)

politique, orchestrée par une intelligentsia juridique qui se charge de cette mission de reprofilage des normes et des structures générées par le processus de modernisation de l'action publique (*agencification*) et leur apprivoisement pour correspondre au topo politique d'un Etat néo-patrimonial. Elle cherche à faire fonctionner le système en dépit de ses nombreux conflits internes, dont les problèmes de cohérence et d'articulation seront gérés au gré d'une transition prolongée qui permet au pouvoir de continuer à contrôler le jeu asymétrique et énoncer unilatéralement ses règles.

- **Transition foncière et démultiplication des règles et des institutions**

La transition (foncière) se prolonge tout en démultipliant inévitablement les règles et les dispositifs d'accès au foncier économique à un rythme inquiétant [959]. Le CALPI, puis le CALPIREF, le comité technique, ..., sont autant de dispositifs transitoires favorisant un fonctionnement opaque et un accès administratif et discrétionnaire au foncier économique public. La réglementation semble instituer des subterfuges pour court-circuiter les règles normatives et sursoir à déroger à leur application. Quand ces ruses juridiques ne fonctionnent pas, c'est toute l'institution qui est remise en cause ou simplement évidée de ses compétences.

Ce processus d'évidement des structures s'opère violemment en situation de crise (remplacement des APC par des DEC, purification des positions, incarcération des cadres gestionnaires), en temps ordinaires ces les mécanismes organisationnels (CA) des agences (locales ou nationales) qui voient leur personnel politique purifié et remplacé par des fonctionnaires désignés, puis placés tout bonnement sous l'autorité d'un Wali ou d'un ministre. Les agences nationales de promotion ou de régulation (ANDT, ANIREF, ..) ne privilégient pas des rapports d'agence et ne bénéficient pas d'aucun système de gouvernance pour prétendre à l'autonomie nécessaire. C'est toujours des fonctionnaires et non des managers qui gouvernent les agences, leur organisation et mode de fonctionnement ne s'écarte pas de celui d'un comité technique ou d'un organisme de mission que de nom. Parallèlement à ce processus de neutralisation des compétences figure celui de recentrage.

- **Le processus de centralisation et ses externalités conflictuelles :**

Le processus de centralisation qui émerge depuis 1993 opère progressivement, le dédoublement des règles et des institutions (CALPI, Comité technique) débouche sur une wilayisation du pouvoir foncier, la posture centralo-centriste neutralise toute confrontation au sein des comités d'enregistrement. Le processus de sectorisation et de recentrage de l'échelle wilayale bute à partir des années 2000 à un conflit d'intérêt propulsé par les secteurs en rapport direct avec la gestion du foncier économique (MICL, MF, MIPI,..) et augure à la mise en place d'un pouvoir foncier polycéphale et une segmentation de l'OFE (CNES, 2004), source de contreperformances. La

⁹⁵⁹ Au lieu d'opérer un partage pragmatique des pouvoirs au sein des institutions et des entreprises

sectorisation excessive du système politico-institutionnel rend difficile l'instauration de stratégies, de hiérarchies et donc d'emboîtement des règles et des institutions, particulièrement dans les champs du foncier et de l'investissement.

- **Le processus de Modernisation d'une gestion publique archaïque :**

Le processus de modernisation qui accompagne le processus de sectorisation est pris à partir des années 2000 dans des rapports de forces internes, les néo-réformateurs s'opposent aux conservateurs sur le mode de gestion des ressources publiques et révèlent au grand jour les contradictions profondes d'un système de gestion politico-administratif qui n'arrive pas à surmonter ses crises internes. Le changement récurrent des règles et des institutions s'apparente à la volonté du système de surmonter ses contradictions internes liées en partie au vertige de la centralité et à la conflictualité sectorielle. Y-a-t-il d'abord une réelle volonté de réformer l'Etat et son administration pour leur assigner des fonctions managériales, lorsque le CNES se voit muselé (2006) et l'ANIREF déchargée de sa fonction de régulation (2012) ? Ou s'agit-il simplement d'un lifting des institutions susceptible de donner l'illusion d'un changement à travers un décor normatif et institutionnel acceptable ? Le système semble aussi résister au processus de modernisation et l'assimile à un processus de démocratisation, il refuse de déconcentrer les pouvoirs de décision à l'échelle régionale ou communale.

Quel qu'en soit l'objectif et les outils mis en place par certains secteurs, l'action publique en Algérie semble éprouver de réelles difficultés à changer. Le processus modernisateur enclenché par certaines personnalités ministérielles n'adopte pas le même modèle référentiel, ses rythme d'évolution ne sont pas au même niveau, ce qui confère au paysage institutionnel une posture hybride, correspondant au mode de production (capitaliste, socialiste, hybride) (**P. BIRNBAUM 1978**), ou plutôt au régime d'accumulation rentier.

Tout indique que l'ancien système, représenté par l'administration jacobine, résiste aux réformes libérales et cherche à revenir à sa situation initiale (politiques sociales), source de sa légitimité, ou à prolonger sa survie par des subterfuges transitoires. Ces clivages au sein du sérail, opposant les conservateurs aux réformateurs, expliqueraient-ils la récursivité accélérée des réformes foncières qui ne s'inscrivent pas dans les politiques foncières, puisqu'elles cherchent simplement à dépasser des situations et non pas à résoudre des problèmes de fonds.

- **La logique d'évolution des régimes fonciers et des statuts ds structures :**

Les régimes fonciers en Algérie évoluent vers une remise en cause du droit de propriété, ce qui paraît en contradiction avec la théorie d'évolution des droits de propriété, en proposant une forme de propriété contraignante pour les investisseurs. Le régime concession, qui n'est pas très loin de celui des RFC précarise la propriété des investisseurs et les met en situation de subordination et de

clientélisation. Le régime concessionnaire, en tant que type de droit sur la terre ne permet pas seulement de préserver le patrimoine privé de l'Etat pour les générations futures et d'augmenter et faciliter l'offre foncière comme voudrait bien faire croire la littérature grise, mais ce subterfuge juridique permet la précarisation de la propriété foncière des investisseurs et donc leur clientélisation et fragilisation politique, la redistribution facile et à des annualités insignifiantes des ressources foncières aux rentiers et son instrumentation à des fins de prédation ou de clientélisation. Des régimes autoritaires comme celui de Syrie (F. BALANCHE 2000) ou de l'Egypte instrumentent ces outils juridiques pour dominer et d'asservir les investisseurs privés.

De même que les modes d'intervention monopolistique ou administrative instaurant l'opacité et le « hasard moral » permettent de favoriser un mode de prise de décision clientéliste, difficile à contrôler. Encore plus le mode de régulation fordiste s'inscrit dans une politique redistributive. La ruse du système juridique mis en place et sa force tient-elle au processus cognitif qui le sous-tend. Sa contre-révolution ne s'attaque pas directement aux structures de régulation mises en place par la première génération des réformes, mais installe une transition foncière pour justifier, argumenter et sursoir aux nouvelles règles et institutions du marché impulsées par la constitution de 1989 et ses lois cadres. Les institutions politiques (CNT), comme les dispositifs juridico-administratifs transitoires (CALPI, Comité technique,) ne sont pas présentés comme des substituts définitifs aux acquis réformateurs, comme des outils de gestion d'une situation d'exception, mais qui finissent par perdurer aussi longtemps. A partir des années 2000, les réformes foncières impulsées par certains secteurs (MPPI, MAT..) peinent à prendre cours et continuent à rencontrer une résistance farouche au sein du gouvernement et ne parviennent à être promulguées que sous une forme allégée ou biaisée (A TEMMAR 2014).

Ces pouvoirs locaux dilués en des pouvoirs sectoriels déconcentrés n'ont pas vocation d'exercer une réelle maîtrise d'ouvrage urbaine, mais de mettre sur chantier des programmes centralisés du gouvernement. Ce qui empêche l'exercice d'une mission d'anticipation de la demande foncière et son inscription dans des projets territoriaux ou urbains. Aussi, le rapport du central au local a besoin d'être revisité en Algérie. L'actuel rapport hiérarchique a besoin d'évoluer vers un type de rapport qui permettrait un certain engagement et partage des responsabilités, notamment à l'égard des territoires et du potentiel foncier qu'ils portent. Un analyste africain avait écrit, que « l'erreur du tiers monde est d'avoir cru qu'on pouvait décentraliser sans démocratiser »

La dernière LFC de 2015 annonce l'abrogation du dispositif CALPIREF et son remplacement soudain et unilatéral par un Guichet unique local (GUL), dont le mode d'organisation et de fonctionnement reste à découvrir, l'aléa moral demeure l'unique règle dans un environnement opaque souffrant d'un déficit de gouvernance. Tout porte à croire que la trajectoire foncière du pays

ne semble pas changer de déclivité, c'est toujours les mêmes logiques de gestion publique du foncier économique qui prévalent, faisant triompher la « rationalité administrative », teintée d'un brin de modernité illusoire. C'est toujours le même processus unilatéral de production des règles de jeu, conduit à huit clos, élargi plus aux experts étrangers qu'aux concernés. L'on dira que les mêmes symptômes produisent les mêmes effets, les mêmes blocages, les mêmes rentes de situations, les mêmes mise en enclos. Il n'y a pas de statuquo, le pilotage du système œuvre pour la reproduction et sa pérennisation en subissant et agissant sur les boucles de rétroaction, les émergences, les bifurcations, s'il faudrait le changer, il faudrait se corrélér à sa trajectoire pour l'infléchir dans le bon sens.

- **Quelle caractérisation du système de pilotage de l'offre foncière économique ?**

Le système de pilotage de l'OFE reste fondamentalement patrimonial et bureaucratique et à posture centralo-centriste qui ne privilégie ni l'interaction, ni l'autonomisation des structures, ni la transparence des règles, ni la mise en place des arènes de confrontation. La logique qu'il met en avant est celle de la neutralité, de l'uniformisation, de la hiérarchie, de l'administration etc. Le mode de gestion qu'il privilégie reste fondamentalement bureaucratique et non réactif, encore moins proactif, il fonctionne selon un mode fermé et collégial. S'il réagit à l'informalité ce n'est qu'a posteriori et après épuisement des démarches judiciaires.

Le mode de régulation qu'il préfère est le mode fordiste qui exclue tout jeu foncier et confère à l'Etat et ses démembrements le monopole de l'action et de l'allocation discrétionnaire des ressources. Cet interventionnisme providentiel permet au système politico-institutionnel de créer et de fidéliser une clientèle d'obligés, et de prétendre par là-même à une certaine légitimité. S'il s'accommode difficilement au début des années 1990 à un mode de régulation politique et décentralisé à l'aune de la libéralisation économique et politique, il ne tarde pas à rattraper les concessions par des réglementations restrictives et des dispositifs dérogatoires, mettant en sursis l'ensemble des règles et des institutions. La reprise d'une régulation normative et sectorielle à partir des années 2007 est vite contrariée qui restaurent le pouvoir wilayal dans son droit de regard sur ses ressources territoriales pour impulser un développement qui n'a de local que de nom. Les luttes intestinales, entre réformateurs et conservateurs, au sein du sérail débouchent sur des situation de dualisation du pouvoir foncier et des modes de gestion (bureaucratique et managerial).

Entre régulation et promotion, le système de pilotage de l'OFE préfère impérativement la fonction qui lui offre le plus de liberté et d'opacité en termes de prise de décision, il s'accommode mal à une posture délibérative et contradictoire. Les autorités préfèrent le rapport de bureau ou de

Guichet à celui qui d'arènes de confrontation qui permet aux institutions de prétendre à l'autonomie et d'échapper à l'injonction centrale ou de réseaux [960].

La démultiplication des niveaux de régulation donne lieu à des bifurcation et des émergences qui nécessitent un travail d'emboitement pour donner plus de cohérence à la politique publique foncière. Loin de parvenir à une quelconque articulation, le processus de centralisation entamé après 1994 peine à gagner le sommet de l'Etat et ce pour deux raisons, d'abord une résistance de la wilaya qui représente et domine les territoires et une résistance des secteurs eux même dont les intérêts divergent. L'Etat ou ceux qui président à ça destinée ne semblent pas prendre conscience que cette institution est hétéroclite et poursuit souvent des intérêts contradictoires. Les bifurcations qui en résultent déterminent deux niveaux de régulation ; l'un situé en amont et confié à l'ANIREF qui domine paradoxalement l'observatoire foncier, l'autre en aval et situé à l'échelle du CALPIREF. Ces deux structures opèrent l'une indépendamment de l'autre et sans qu'il y ait emboitement ?

En dépit de ses dérives clientélistes le dispositif CALPI, puis CALPIREF reprend ses pouvoirs entre 2011 e 2014 et persiste jusqu'en 2015, date à partir de laquelle le pouvoir politique abandonne toute forme de régulation politique ou normative, locale ou sectorielle et renoue avec le mode de développement keynésiano-fordiste. L'ANIREF ayant intégré la mission de régulation et d'observatoire du foncier économique voit son statut revisité pour devenir un simple organisme de mission chargé de réaliser des ZIDI. Le mode de pilotage et de régulation de l'OFE se résume à la simple gestion du foncier économique puisqu'il abandonne tous les outils de régulation, l'allocation s'effectue par le biais d'un guichet local où la DMI et le Wali se partagent les pouvoirs.

A l'aune de la libéralisation, l'Etat se précipite de mettre en place une loi domaniale pour consacrer ses terres publiques face à l'institution du droit de propriété privé et du libre investissement. Des subterfuges juridiques et des conditions historiques de préserver sa posture, d'unique allocataire des ressources et de tutorat politique des sphères économique et foncière. Les différents arrangements institutionnels privilégient les mêmes logiques de fonctionnement et de prise de décision et n'augurent nullement à la mise en place d'une quelconque gouvernance susceptible d'équilibrer les centres de décision.

Les contradictions internes et les perturbations externes externalisent de plus en plus des règles et des institutions qui modifient occasionnellement la posture apparente du système de pilotage, mais celui-ci ne tarde pas à s'y subvertir et à reproduire ses logiques juridico-administratives, des contre-réformes viennent sursoir aux règles floues et énoncer de nouvelles règles sous formes de

⁹⁶⁰ parce qu'il permet d'entrevoir un rapport de domination et des logiques redistributives

restrictions de rattrapage. C'est facilité d'agir est propulsée par un matelas transitionnel qui lui permet de créer les asymétries et de reprendre avec subtilité sa forme initiale. Le système de pilotage semble vouloir dominer le champ économique et territorial, s'il institue au début des années 1990 la médiation foncière pour désarmer politiquement les communes dans leur bataille de développement territorial, il ne tarde pas d'instituer l'intermédiation foncière pour s'interposer entre territoires et investisseurs et permettre ainsi au centre de continuer à dominer sa périphérie dans un contexte de libéralisation.

Le processus d'agencification initié en Algérie pour améliorer le management et la réactivité des structures est évidé de sa substance et les agences foncières locales et sectorielles sont de statut, de composition, de fonctions et d'outils stratégique et opératoires qui ne leurs permettent pas une liberté d'action et sont réduits à des organismes de mission nature ou de simples auxiliaires administratifs. Sont-elles réellement déléguées et outillées pour ces missions annoncées de régulation, d'intermédiation ou de production et arrivent-elles réellement à jouer pleinement leur rôle dans un milieu conflictuel, instable et totalement opaque ? Ce type de pilotage légitime des interrogations profondes sur la nature de problème institutionnel en Algérie? Relève-t-il de l'idéologique, du politique ou simplement de l'ingénierie. Il s'agit donc d'une modernisation de façade qui n'améliore ni le mode de prise de décision, ni les rapports contractuels, ni le système de gouvernance.

- **Une action politico-normative persistante : la subversion et la martingale :**

Une rétrospective des faits historiques permet d'avancer l'assertion selon laquelle, à défaut de dépasser le clivage centre/périphérie et opérer les impératifs changements structurels, le pouvoir politique en Algérie semble refuser le changement historique et s'emploie tout le long de la transition prolongée à organiser une gestation normative et cognitive des réformes en faveur d'un retour subtil au centralisme décisionnel, garant d'un Etat fort et souverain [961], susceptible de légitimer sa position par rapport à une périphérie qu'il prend soin de dépouiller de tout pouvoir de contrôle sur les ressources (foncier, entreprises,...). Le système de pilotage des ressources est en situation instable. Il s'obstine, le long de la boucle fermée à organiser un retour subtil aux anciennes règles normatives et institutions en termes de droit de propriété (concession) et de modes d'intervention centralo-dirigiste. Une stratégie inavouée de restauration du système initial (rentier) et d'organisation de sa résilience existe (L. D. Aït HAMADOUCHE, 2012). Cette activité politique latente qui prend la forme d'une activité normative intense, est source d'une succession de réformes, dont l'enjeu principal est de faire perdurer la domination Etatique (M. HACHEMAOUI,

⁹⁶¹ Déclaration du ministre sur le rapport entre offre foncière et souveraineté de l'Etat

2009) sur la société civile, à laquelle il ne reconnaît toutefois aucune maturité ou autonomie (L ADDI, 1990).

Aussi, cette activité normative serait l'œuvre d'une administration résistante acquise à jamais aux « anciennes manières de faire » qui ne cache pas ses intentions [962] et qui se ressource de la doxa française pour bloquer, éviter ou apprivoiser toute alternative réformatrice susceptible d'emporter le système politique. Cette administration et ses hauts fonctionnaires dont le rapport au pouvoir politique dominant est ambigu, ne voudrait pas que les affaires changent de nature, ni de méthodes, et surtout de mains. Ainsi, à une crise profondément structurelle, l'on préconise une médication superflue et un saupoudrage qui allège les souffrances sans éradiquer le mal profond.

- **L'Etat néo-patrimonial et ses logiques contradictions :**

L'Algérie, en quête de stabilité, continue à renouer obstinément, même après les années 2000 avec une rationalité administrative, une centralisation excessive doublée d'un populisme autoritaire (Abderrazak ADEL 2003). En l'absence d'un projet politique partagé, les territoires et les secteurs continuent à naviguer à vue, sans tableau de bord (Régulation), sans modèle référentiel et sans stratégie d'investissement. L'arbitrage des projets d'investissements privés obéit à des règles improvisées et privilégie le hasard moral qui continue à être la règle de conduite du système clientéliste. La fermeture progressive du jeu politique, économique et foncier démobilise les parties prenantes et ne permet pas ce nécessaire emboîtement entre les stratégies sectorielles et les réalités territoriales, on évoque alors un problème de territorialisation des politiques publiques.

Les réformes institutionnelles post 2000 augurent à la mise en place d'un pouvoir sectoriel (agences nationales) supra-territorial, sans arriver toutefois à dégommer les dispositifs transitoires. Le MICL défend implicitement la perspective d'un mi-chemin entre la décentralisation et la centralisation, le schéma gaulliste (jacobinisme apprivoisé) de wilayisation confère au Wali, en tant que représentant local du gouvernement un pouvoir foncier intersectoriel. Cette multipolarité du pouvoir foncier économique serait-elle le résultat des conflits sectoriels (cohérence sectorielle) ou territoriaux (rapports entre central, et local) ou une façon de résoudre ces mêmes problèmes. Ne traduit-elle pas en filigrane, une incapacité de l'Etat administratif et centralisé à arbitrer les conflits qui opposent les forces institutionnelles et économiques qui le sous-tendent ?

Le profil dirigiste défendu par l'Algérie à partir de 2008 (keynésianisme) paraît inadapté à une posture libérale, mais garantit au système l'autorité (souveraineté) et la paix sociale. L'administration qui se targue de patriotisme (51/49) et de protectionnisme se place vite à la défensive lorsque les conjonctures lui sont favorables et qu'elle peut enfin imposer ses règles

⁹⁶² Certains vantent les qualités de l'administration Italienne, qui, en dépit de l'instabilité politique, arrive à assurer le fonctionnement des rouages de l'Etat.

(2008). Le Président n'hésite pas à hausser le ton et annoncer un cortège de restrictions à partir de 2008, règles concessionnaires, préemptives, protectives (30/70) et patriotiques (51/49).

La nature centralo-sectorielle du système politique confère à l'Etat une posture équivoque qui serait liée à sa nature non-monolithique, il déclare vouloir encourager l'investissement potentiel et productif, et veille à imposer des règles restrictives, valorisantes, préemptives et de rente. Il entend préserver jalousement son patrimoine, public et privé, en instituant des régimes concessionnaires et en centralisant davantage la décision et l'allocation des ressources, sans songer à une quelconque gouvernance pour se prémunir des éventuelles dérives. Est-ce une réaction légitime à la « perte de pouvoir » et de souveraineté, du centre au profit de sa périphérie économique et politique, ou est-ce un simple comportement néo-patrimonial qui vise à exercer un tutorat politique sur le secteur économique et foncier (L. ADDI, 2009).

Le contexte de libéralisation et de mondialisation élargit l'arène de confrontation et place les acteurs internes et externes en compétition directe ou indirecte pour l'accès aux ressources. Une guerre atroce se déclare entre la bourgeoisie bureaucratique et la bourgeoisie d'affaire, les frontières entre la sphère publique et privée se diluent et les organisations patronales entrent en alliance avec le pouvoir politique, le personnel des deux sphères glisse d'une rive vers l'autre, mettant en avant une politique du ventre. La nature patrimoniale des Etats des pays du sud semble héritée de l'Etat colonial, la touche de modernité bureaucratique lui confère une posture néo-patrimoniale, voire clientéliste ou prédatrice. La vague de libéralisation lui confère une configuration bicéphale, associant à la libéralisation et ses forces économiques un processus de prédation systématique organisé par une bourgeoisie bureaucratique qui contrôle les courroies de transmission, notamment celles liées au champ foncier et économique. La posture d'un Etat régulateur, producteur de règles normatives pour l'arbitrage du jeu foncier et économique lui disconvient et risque d'entraîner son renversement. S'il accepte de jouer le jeu en période de vaches maigres, il ne tarde pas en période faste de renouer avec sa nature profonde, en créant des situations de crise ou de transition.

- **Les limites de la thèse :**

Si elle tente de caractériser le système de pilotage de l'OFE et de déconstruire les modes de régulation, la thèse fait l'impasse sur de nombreuses questions. Le mode de prise de décision au sein des structures foncières reste à décortiquer dans son rapport aux territoires et aux réseaux. La nature de cette intelligentsia qui préside au maintien et à l'entretien normatif du système de pilotage, son positionnement, sa logique juridico-subversive et adaptative dans le long terme mérite d'être décryptée. Se situe-t-elle à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration centrale ou à la périphérie de quel type de pouvoir ? S'agit-il d'une expertise nationale ou internationale ? Sous quel

filtre adapte-t-on les normes transférées d'ailleurs pour les adapter à la contrainte algérienne et comment entretient-on ces normes transférés.

• **Les perspectives : Les recommandations :**

La thèse soulève plus de question qu'elle n'en apporte de réponses. Le foncier lié au développement économique demeure un champ vaste et nécessite d'être creusé davantage par des études empiriques pour expliciter certains enjeux aux plans normatif et cognitif, pragmatique et politique, économique et anthropologique. De même la caractérisation du système de pilotage et de régulation de l'OFE dans les pays du sud renvoie à inscrire la réflexion à différents niveaux et à adopter une approche pluridisciplinaire pour mettre en exergue les enjeux enfouillés dans les différentes sphères, politique, économique et foncière. Trois perspectives s'ouvrent à la recherche dans le champ du foncier économique et touchent à l'ingénierie managériale, à l'anthropologie politique, à l'économie du développement, à la sociologie de l'Etat postfordiste. D'abord la sociologie de l'action publique foncière dont la posture transitoire renvoie à analyser les stratagèmes, les subterfuges, et les alliances [963] liés à la captation des ressources foncières publiques particulièrement dans les pays du sud où l'économie rentière est perpétuellement transitoire. L'enjeu est de saisir les formes de continuité et de transformation des pratiques institutionnellement à un moment où le pouvoir étatique entre en coalition avec le patronat (FCE). Les récentes réformes foncières visent davantage de cohérence et de territorialisation de l'action publique à travers la mise en place du Guichet local. Ce dispositif dont il s'agit d'analyser le mode d'organisation et de fonctionnement traduit-il une reproduction des anciens dispositifs ou vient-il instituer de nouveaux rapports et de nouvelles modalités d'accès au foncier économique ? Au centre de cette analyse la question de la régulation foncière paraît centrale. L'évolution des droits de propriété en Algérie vers le régime concessionnaire traduit-il une subversion aux réformes néolibérales ou un autre stratagème dont les finalités et les modes opératoires méritent d'être creusés. Cette volonté de précarisation des propriétés économiques rassure-t-elle les investisseurs, enrave-t-elle la spéculation, et ne risque-t-elle pas de clientéliser et de fidéliser les investisseurs au pied du guichet. Aussi longtemps que la crise perdurera en Algérie, la transition prolonge les contradictions et complexifie le paysage institutionnel, brouille les compétences et les pouvoirs. Les recherches déconstruisant de façon compréhensive les pratiques évolutives liées au contrôle de l'accès au foncier continueront à être pertinentes et prolifiques. Si elles éclairent certains aspects de la relation du pouvoir à la terre en situation autoritaire, à l'établissement des règles de jeu, elles permettent aussi de projeter une image sur la nature et la structure du pouvoir politique en Algérie.

⁹⁶³ L'alliance récente entre le pouvoir politique et l'oligarchie patronale.

Références bibliographiques :

- ABDELBARI Tewfik**, (2017), « Code de l'investissement : plus de 20 modifications en 16 ans » TSA du 16 Avril 2017 <https://www.tsa-algerie.com/entre-instabilite-juridique-absence-de-vision-et-tatonnements-les-errements-de-la-politique-de-linvestissement-en-algerie/https://www.tsa-algerie.com/entre-instabilite-juridique-absence-de-vision-et-tatonnements-les-errements-de-la-politique-de-linvestissement-en-algerie/>
- ABRIOUX F.**, (2002), « Les territoires du sociologue », in Lire les territoires, Presses universitaires Francois-Rabelais, Coll. Perspectives ville et territoires, .publication sur opendition books,
- ADDI Lahouari**, (1990), « L'impasse du populisme. L'Algérie : collectivité politique et Etat en construction ». ENAL, Alger.
- ADDI Lahouari**, (1991), « Néo-patrimonialisme et économie en Algérie ». M. Camau. Changements politiques au Maghreb, Editions du CNRS.
- ADDI Lahouari**, (1997), « Populisme, néo-patrimonialisme et démocratie en Algérie ». Gallissot René. Populismes du Tiers Monde, L'Harmattan, Paris, L'Homme et la société.
- ADDI Lahouari**, (2005), « Les partis politiques en Algérie ». Revue de l'Occident Musulman et de la Méditerranée, Association pour l'étude des sciences humaines en Afrique du nord.
- ADDI Lahouari**, (2006), « Les partis politiques en Algérie ». Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée, Université de Provence.
- ADDI Lahouari**, (2011), « Le régime algérien après les révoltes arabes », Mouvements 2011/2 (n° 66)
- ADDI Lahouari**, (2012), « *Algérie : une expérience de modernisation* » Les éditions Barzakh, Alger
- ADDI I.Lahouari**, (1990), *Forme néo-patrimoniale de l'Etat et secteur public en Algérie*. Addi, Lahouari et El Malki, Habib ; Santucci, Jean-Claude. *Etat et développement dans le monde arabe*, Editions du CNRS, Paris, France, 17 p., 1990, Etudes de l'Annuaire de l'Afrique du Nord.
- ADEL Abderrezak**, (2003), « Libéralisation économique et privatisations », CONFLUENCES Méditerranée- N°45 PRINTEMPS.
- ADJA Djillali & DROBENKO Bernard**, (2006) : « *Droit de l'urbanisme. Les conditions de l'occupation du sol et de l'espace. L'aménagement - Le contrôle, Le financement - Le contentieux*. Collection Droit pratique, Editions Galino EJA, Paris.
- AIT AMARA Hamid**, (1999), « La transition de l'agriculture algérienne vers un régime de propriété individuelle et d'exploitation familiale », in Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb* Montpellier : CIHEAM Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36.
- AIT AMARAHamid**, (2004), « Un historique de la situation foncière en Algérie, terres agricoles du domaine privé de l'Etat », Journal El Watan du 12 - 10 – 2004, Algérie
- ALEM AbdelKarim et RABHI Meziane**, (2009), « Abdelhamid Temmar, ministre de l'industrie et de la promotion des investissements, à Liberté : Partenariat étranger-algérien : c'est un bon deal », Liberté du 24.03.2009.
- Ali BRAHITI**, (2016), « L'éternel débat sur la disponibilité du foncier industriel », in Le Quotidien d'Oran du 28 - 06 – 2016.
- AMAROUCHE Ahcène**, (2004), « *Libéralisation économiques et problèmes de la transition en Algérie* », Thèse, université Lyon,

- AMIN Samir**, (1973), « Le développement inégal, l'impact sur les formations sociales du capitalisme périphérique », Paris, Ed. de Minuit.
- AMIN Samir**, (1988), « l'échange inégal et la loi de la valeur, » (nouvelle édition revue et augmentée, ed Anthropos, Paris
- ANIMA**, (2010), La carte des investissements en Méditerranée : guide sectoriel des politiques publiques pour l'investissement en méditerranée/Anima Investment Network .- N°07 janvier 2010
- ANIMA**, (2009), Investissement direct étranger en 2008 :Anima Investment Network.- mars 2009
- ANIREF Voice**, (2010c) : bulletin d'information trimestriel/Aniref.-N°03/10/2009
- APS**, (2006), « L'institution sous un statut intérimaire. La note-circulaire du CNES », El Watan du 18.01.2006
- Armen ALCHIAN and Harold DEMSETZ**, (1973). "The Property Right Paradigm". Journal of Economic History, 33(1).
- ASCHER François**, (1998), « La République contre la ville, essai sur l'avenir de la France urbaine », éditions de l'Aube, Paris.
- ASSALA Khalil**, (2006), « PME en Algérie : de la création à la mondialisation » in « L'internationalisation des PME et ses conséquences sur les stratégies entrepreneuriales » Haute école de gestion (HEG) Fribourg, Suisse les 25, 26, 27 octobre, site Internet (www.airepme.org).
- AYIMPAM Sylvie** , (2014), « Economie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce et réseaux sociaux », Editions Karthala.
- DELVAUX B.**, (2001) « Régulation : un concept dont l'utilisation gagnerait à être... régulée ? », Communication présentée aux journées du réseau RAPPE, La régulation du système éducatif, Paris, mars.
- ELISSALDE B.**, (2002). «Une géographie des territoires». L'Information géographique, vol. 65,
- B. Samy**, (2007), « Annaba. Cession des entreprises publiques locales », El Watan du 07.04.2007
- BACHELARD Gaston**, (1934), Le nouvel esprit scientifique, PUF, Paris.
- BADIE Bernard**, (1995), « La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect », Fayard, Paris,.
- BAILEY F. G.**, (1971), « Les règles du jeu politique. Étude anthropologique », Paris, PUF
- BALACHE Fabrice**, (2002), « une intégration nationale ambiguë ». Thèse de Doctorat en Géographie, présentée à l'université
- BALANCHE Fabrice**, (2006), « La région alaouite et le pouvoir syrien », éditions Karthala, Paris.
- BALANCHE Fabrice**, (2009), « Clientélisme, communautarisme et fragmentation territoriale en Syrie », A contrario 2009/1 (n° 11).
- BALANCHE Fabrice**. (2010), « L'Etat au Proche-Orient arabe entre communautarisme, clientélisme, mondialisation et projet de Grand Moyen Orient ». éd. L'Espace Politique, Université de Reims Champagne-Ardenne.
- Banque Mondiale** (2003), Evaluation du climat de l'investissement en Algérie/BM.-Septembre 2003
- BANTMAN Patrick**, (2004), « Le concept de réseau », in VST - Vie sociale et traitements 2004/1 (no 81).

- BANTMAN Patrick**, (2004), « Le concept de réseau », VST - Vie sociale et traitements 2004/1 (no 81).
- BARTHEL Pierre-Arnaud & VERDEIL Eric**, (2008) : « Experts embarqués dans le ‘tournant financier’. Des grands projets urbains au sud de la Méditerranée ». *Les Annales de la Recherche Urbaines*, n°104.
- BASSERIE Vincent et D’AQUINO Patrich**, (2011), « Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques », Comité technique, foncier et développement, fiche pédagogique,
- BAUD Pascal et al**, (1997). « Dictionnaire de géographie », Hatier, Paris, 3^{ème} édition (2003).
- BAYART Jean François**, (1989), « L’Etat en Afrique. La politique du ventre », Paris, Fayard, 1989, (Coll. « L’Espace du politique ») (2^{ème} édition augmentée, Fayard, 2006, LXVIII)
- BEAL Vincent et ROUSSEAU Max**, (2014) « Alterpolitiques! », Métropoles. [En ligne], 15 | 2014, mis en ligne le 15 décembre 2014, consulté le 23 février 2015. URL : <http://metropoles.revues.org/4948>
- BEAU Nicolas**, (1995), « Paris, capitale arabe », Editions Seuil, Paris.
- BEHAR Daniel**, (2015), « Changer les institutions ou changer les pratiques ? Les priorités de la réforme territoriale », in 2ditions Esprit, 2015/1 Février.
- BEHAR Daniel** et ESTEBE, P., (1999), « L’Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? ». *Les Annales de la recherche urbaine*, 1999 (b), n°82,
- BEHAR Daniel**, (2000), « Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local », in *Pour en finir avec la dé-centralisation*, DATAR, éd. L’Aube 2000.
- BEHAR Daniel**, (2000a). « Les nouveaux territoires de l’action publique », dans D. Pagès et N. Péliissier (dir.), *Territoires sous influences*, Paris, L’Harmattan, p. 83-101.
- BELHIMER Ammar**, (1997), « Analyse politique et juridique des stratégies de gestion de la dette extérieure d’Algérie de 1986 à 1996 », thèse en droit public, Paris5, 1997.
- BELHIMER Ammar**, (2012), « La propriété du capital en Algérie », les Programmes du Centre Jacques Berque N°4 (Mars, 2012 (Rabat – Maroc)
- BELHIMER Ammar**, (2015), « Propriété foncière et propriété du capital en Algérie », in *L’Année du Maghreb*, 13 | 2015
- BELLAL Samir**, (2011), « Essai sur la crise du régime rentier d’accumulation en Algérie, *Une approche en termes de régulation* », thèse présentée à l’université lumière Lyon 2.
- BELLAL Samir**. (2011), « Problématique du changement institutionnel en Algérie. : une lecture en termes de régulation ». in *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*.
- BEN ABDELKADER Fahmi**, (2009), « Du droit de l’Etat `a l’Etat de droit dans les pays arabes de la Méditerranée. Analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution », thèse de Doctorat présentée à l’université Panthéon-Sorbonne - Paris I,
- BENABDALLAH Youcef**, (2008), « L’Algérie de demain Relever les défis pour gagner l’avenir, L’Algérie face à la mondialisation
- BENABDELLAH Youcef**, [2008], « Economie politique de la transition dans une économie pétrolière : le cas de l’Algérie », Communication présentée lors du Séminaire du CEPN (CNRS - Université Paris 13), ayant pour thème « Economie politique de la transition dans deux économies pétrolières : la Russie et l’Algérie », organisé avec MEDITER (CEPN – MSH - Paris Nord), 14 novembre 2008.

- BENACHENHOU Abdelatif**, (2009), « Keynes est mort », in quotidien El Watan du 20 et 21.01. 2009.
- BENACHENHOU Abdellatif**, (2006), « Les nouveaux investisseurs » Alpha Design, Alger.
- BENACHENHOU Abdellatif**, (2017), « les termites n'ont pas de patrie », in Journal du Quotidien d'Oran du 03 Aout 2017
- BENAISSA Ahmed**, (2003), « L'évolution de la propriété foncière à travers les textes et les différents modes d'accès à la propriété foncière, (Land Property System in Algeria) », 2nd FIG Regional Conference Marrakech, Morocco, December 2-5, 2003
- BENAKEZOUH Chabane**, (1990), « Le droit des réserves foncières » éditions OPU, Alger
- BENDERRA Omar**, (2014), « les réseaux militaro-affairistes au pouvoir, l'Algérie des oligarques : l'alliance des baïonnettes et des coffres-forts », Paris, algeria-watch, decembre 2014
- BENDERRA Omar**, (2003), « Les réseaux au pouvoir, Effondrement de l'Etat et prédation », Confluences Méditerranée - N°45
- BENDERRA Omar**, (2012), « L'Algérie, entre soulèvements arabes et déstabilisation sahélienne » https://socialgerie.net/IMG/pdf/2012_04_31_o_benderra_algerie_entre_soulevements.pdf
- BENDJABALLAH Souad**, (1999), « Droit foncier étatique et stratégies locales: les réponses plurielles à la violence des politiques domaniales en Algérie entre 1962 et 1995. *Insaniyat/إنسانيات*. Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales 7 (1999): 125-129.
- BENISSAD Hocine**, (2009) « Du modèle de développement », en deux parties, in journal El Watan du 23 et 24 Mars 2009.
- BENKO G., DUNFORD M., LIPIETZ A.**, 1996, *Les districts industriels revisités* dans B. Pecqueur, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, L'Harmattan.
- BENMERADI Mohamed**. (2005), « Une commune sur deux est exclue du gré à gré », par Salah Slimani in journal El Watan du 31 - 10 – 2005.
- BENMERADI Mohamed**; (2009), « Le régime juridique de la concession comme mode de régulation du marché du foncier. ANIREF Voice n°2-2009
- BENOUARET Naima**, (2017), « Le très controversé CALPIREF dissous. La traque aux faux investisseurs se poursuit à Annaba », in le journal El Watan du 14.02.2017.
- BENYAHIA Ali**, (2006), « Le CNES ligoté par une circulaire. Seul indicateur crédible du pays », El Watan du 18. 01.2006.
- BERGEL Pierre**, (2004), « Propriété du sol et appropriation de l'espace Approches croisées du droit et de la géographie sociale » CRÉSO – UNIVERSITÉ DE CAEN N° 21, mars 2004 N° 21, mars 2004
- BERGEL Pierre**, (2005), « Appropriation de l'espace et propriété du sol », *Norois*, 195 | 2005, **Pierre Bergel**, « Appropriation de l'espace et propriété du sol », *Norois*, 195 |.
- BERKOUK Safia**, (2010), « Professeur Ali Mebroukine. Spécialiste en droit des Affaires : «Le cadre juridique était trop libéral» Elwatan du 18.10.2010
- BERKOUK Safia**, (2012), « Investissements arabes en Algérie : mirages et réalités », El Watan du 25.06.2012
- BERTALANFFY L. V., VON L.**, (1968). *General Systems Theory, Foundation, Development, Applications*, New York: G. Braziller, trad. française: (1973), *Théorie générale des systèmes*, Paris: Dunod.

BESSAOUD Omar, (2013), « La question foncière au Maghreb : la longue marche vers la privatisation », Cahiers du CREAD, n° 103,

BESSAOUD Omar, (2015), « Les tribus face à la propriété individuelle en Algérie : Sénatus-Consulte de 1863 et loi Warnier de 1873 ». Communication à la conférence internationale de l'European Rural History Organization University of Gerona (Spain). 7-10 September 2015. Paru dans un ouvrage collectif « Prédicateurs et résistants : appropriation et réappropriation de la terre et des ressources naturelles (16e-20e siècles) ». Éditions Syllepses. Paris- Avril 2017.

BESSAOUD Omar, (entretien avec) (2017), « La question foncière en Algérie. Entretien réalisé par Coline Sauzion » Association pour contribuer à l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER) le 18 octobre 2017

BIERSCHENK T, DE SARDAN Olivier de Jean Pierre (éds.), (1998), « Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation », Éditions KARTHALA, Paris.

BIERSCHENK Thomas et al, (1994), « ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques », Bulletin de l'APAD. [En ligne], 7 | 1994, mis en ligne le 03 décembre 2007, consulté le 28 novembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/apad/2173>

BIERSCHENK Thomas, (1988), « Development projects as arenas of negotiation for strategic groups: a case study from benin » Sociologia Ruralis Volume 28, Issue 2-3 - August 1988.

BIERSCHENK Thomas et al., (1998). « *Les pouvoirs au village* ». Edition Karthala, Paris.

BIERSCHENK Thomas et DE SARDAN Jean-Pierre Olivier, (1994), « ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques... », Bulletin de l'APAD.

BIERSCHENK Thomas, (1988), "Development projects as arenas of negociation of strategie groups : a case study from Bénin", in Elwert and Bierschenk, eds.

BIRNBAUM Pierre, (1982), Modernisation du système politique ou transformation de la classe dirigeante, Pouvoirs n°04 - La Ve République - janvier 1978

BOUALEM Kamel, (2007), « Le Climat Des IDE En Algérie : Tendances et perspectives », in Revue des Sciences Humaines - Université Mohamed Khider Biskra N°12 Novembre 2007.

BOUDON Raymond, (1973), « L'inégalité des chances », ed, A. Colin, Paris.

BOUDON Raymond, (1973), « L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles ». Colin, Paris.

BOUGHAZI Smaïl, (2008), «Le capitalisme algérien reste trop familial» in La Tribune du 19.10.2008

BOULAY G., BUHOT C. (dirs.), (2013), « Les mots du foncier, dictionnaire critique », adef.

BOULBIR Laâla, (2005), « Réflexion pour la recomposition des entités périphériques de la ville d'Annaba. Conditions et contenu du projet urbain » in Dynamiques des territoires et des sociétés, PUC France

BOULBIR Laala et al, (2012), « crise de l'offre foncière économique en Algérie : du blocage à l'investissement informel. Le cas de la ville d'annaba », in armand colin | revue d'économie régionale & urbaine 2012/3

BOULBIR Laala, (2003), « Processus de construction de la ville d'Annaba, l'impact des modes de production sur les formes urbaines » Mémoire soutenu à l'université Mentouri, Constantine.

BOULBIR Laala, (2004), « la main-mise des agences nationales sur les territoires communaux »,

colloque organisé par l'université Larbi Ben M'hidi, GTU Oum El BOUAGHI

BOURDIEU Pierre, (1992a) « Le champ littéraire », *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 89 (septembre), 1991.

BOURDIEU Pierre, (1992b), « Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire. Seuil : Paris, 1992b

BOURDIEU Pierre, « La Reproduction, éléments pour une théorie du système d'enseignement ». Éditions de Minuit, Paris.

BOYER Robert, (2004), *Théorie de la régulation. 1. Les fondamentaux*, éditions La découverte, Paris,

BOYER Robert, (1986). « La Théorie de la régulation: une analyse critique ». ed La Découverte, Collection 'Agalma', Paris.

BRAHITI Ali, (2002), « Problématique du foncier, en Algérie, état des lieux et perspectives », Ministère des finances, Rapport, Alger Mai 2002

BRAHITI Ali, (2003), « Politique d'offre foncière publique dans le cadre de la promotion de l'investissement, Evaluation et perspectives », IEDF

BRAHITI Ali, (2009a), « Valorisation économique des dépendances du domaine public L'apport de la révision de la loi domaniale », in ANIREF voice n°3 Octobre 2009.

BRAHITI Ali, (2009b), « L'apport de la révision de la loi domaniale, Valorisation économique des dépendances du domaine public », journal liberté du 03 - 11 - 2009

BRAHITI Ali, (2013), « *Le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel. Situation actuelle en matière domaniale, cadastrale et d'immatriculation foncière* », Alger, ITCIS Éditions.

BRUCE J-W. et al., (1994). « The Findings and their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement?, in *Searching For Land Tenure Security In Africa*, Bruce J., S. Migot-Adholla (eds.). Dubuque : Kendall/Hunt Publishing Company, pp. 251-265.

BRUNET Roger, (1990), « Le territoire dans les turbulences », *Géographiques* reclus.

BRUNET Roger, et al, (1992). « Les Mots de la géographie' . Paris : Reclus-La Documentation française.

BRUNET Roger, (1993), « Les mots de la géographie. Montpellier, GIP Reclus ; Paris, La documentation française, (2e édition).

CAILLOUETTE Jacques et al, (2007), « Économie et Solidarités », volume 38, numéro 1, 2007

CAOUILLE Dominique, (2011), « Oligarchisme et caciquisme : dérives et attributs de l'État philippin contemporain », in « L'État néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines », sous la direction de Daniel C. Bach et Mamoudou Gazibo, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Canada

CASANOVA Laure, (2010), intitulée « Les dynamiques du foncier à bâtir comme marqueurs du devenir des territoires de Provence intérieure, littorale et préalpine : éléments de prospective spatiale pour l'action territoriale » ; en sociologie, soutenue le 2010, devant l'université d'Avignon.

CHARREAUX Gérard, (1993), « Conseil d'administration et pouvoir dans l'entreprise », Octobre 1993

CHARREAUX Gérard, 2000, « Le conseil d'administration dans les théories de la gouvernance » Working Papers CREGO 001201, Université de Bourgogne - CREGO EA7317 Centre de recherches en gestion des organisations, revised Dec 2000.

CHARREAUX Gérard, 1999 « La théorie positive de l'agence : lecture et relectures... » in G. Koenig

(éd), De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI^e siècle, Economica, Mars 1999.

CHARTRE de bonne gouvernance d'entreprise, Algérie (2009)

CHAUVEAU Jean Pierre, (1997), « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource ; une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien » in Contamin B. et Memel-Fote H. éd. *Le modèle ivoirien en questions ; crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-Orstom,

CHAUVEAU Jean-Pierre, (1997) « Des "stratégies des agriculteurs africains" au "raisonnement stratégique". Histoire, usages et remise en question d'un concept pluri-disciplinaire ». In: Blanc-Pamard, Chantal & J. Boutrais (dir.) *Thèmes et variations. Nouvelles recherches rurales au Sud*, Paris, Orstom :

CHAUVEAU Jean-Pierre, 1997b « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien ». In : Contamin, B. & H. Memel Foté (dir.) *Le modèle ivoirien en question. Crises, ajustements et recompositions*, Paris, Karthala-Orstom

CHENE-SANOGO Alima, (2012), « enjeux fonciers et développement « durable » au mali », thèse de doctorat en droit, l'Université de Bourgoigne, École Doctorale LISIT soutenue le 20 décembre 2012

CHENNTOUF Tayeb, (2008), « L'Algérie face à la mondialisation », CODESRIA, Dakar.

CHEVALIER Jacques, (2003a), « l'Etat postmoderne ». LGDJ-EJA 2003 Paris

CHEVALLIER Jacques, (2003b), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? » in *Revue française d'administration publique*. 2003/1 (no105-106). Éditeur : Ecole nationale d'administration (ENA).

CIVICI Adrian, JOUVE Anne-Marie, (2009), « Enchâssement social et politique de la propriété foncière dans les Balkans ». In : Jouve A.-M. (ed.). *Transitions foncières dans les Balkans : Roumanie, Albanie, Grèce*. Montpellier : CIHEAM, (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 82)

CIVICI Adrian, JOUVE, Anne-Marie, (2009), « Enchâssement social et politique de la propriété foncière dans les Balkans ». In : Jouve A.-M. (ed.). *Transitions foncières dans les Balkans : Roumanie, Albanie, Grèce*. CIHEAM, Montpellier.

CNES, (2004), « La configuration du foncier en Algérie. Une contrainte au développement économique », 24^e Session Plénière du Conseil National Économique et Social, Alger.

CNES, (2011), concertation nationale autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement local, 50 recommandations pour soutenir une nouvelle dynamique dédiée aux attentes et ambitions citoyennes, décembre 2011

CNUCED (2005), « Algérie : Evaluation des capacités de promotion des investissements de l'Agence nationale de développement de l'investissement », NATIONS UNIES, Genève.

CNUCED, (2005), « Algérie : Evaluation des capacités de promotion des investissements de l'Agence nationale de développement de l'investissement », NATIONS UNIES, Genève.

CNUCED, (2008), « Examen de la politique d'investissement ».

COLEMAN J. S., (1980). « The Structure of Society and the Nature of Social Research. » Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization.

COLEMAN James Samuel, (1990), « Foundations of Social Theory », Cambridge/London, Harvard University Press.

COLEMAN James Samuel, (1986), « Individual Interests and Collective Action » : Selected Essays, Cambridge, Cambridge University Press.

COLIN Jean-Philippe, (2004a), « Droits fonciers et dimension intra-familiale de la région foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique ». Édition IRD RÉFO, Montpellier, France. Goumeziane

COLIN Jean-Philippe, (1990), « Regards sur l'institutionnalisme américain », Cahier Sciences Humaines, n° 26

COLIN Jean-Philippe, (2004b), « Partie 2, Projet scientifique », INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DEVELOPPEMENT (IRD), Unité de recherche Janvier 2004 UR – projet, UR Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs, Candidat D.U. :

COLIN Jean-Philippe, (2005). « Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne », *Afrique contemporaine*, 213 .

COLIN Jean-Philippe, LOSCH B., (1992) L'économie rurale africaniste française : essai sur l'institutionnalisme implicite In : Griffon M. (ed.) Economie institutionnelle et agriculture : actes du 13ème séminaire d'économie rurale Montpellier : CIRAD, 51-57. Séminaire d'Economie Rurale : Economie Institutionnelle et Agriculture, 13., Montpellier (FRA), 1992/09/07-09. ISBN 2-87614-180-9

Colloque international, (2014), « Le projet appliqué au territoire : relations, systèmes et complexité », Tours, les 19 et 20 juin 2014 Organisé par le CR05 de l'AISLF (Sociologie de la complexité : relations et systèmes), l'université de Tours, l'UMR 7324 CITERES

Colloque international, (2006), « Les frontières de la question foncière : Enchâssement social des droits et politiques publiques, tenu les 17, 18 et 19 Mai 2006, à Montpellier, Campus ENSAM-INRA.

COMBY Joseph, (1995), « Comment fabriquer la propriété ? » Revue études foncières n°66, mars 1995, ADEF, Paris.

COMBY Joseph, (2002), « les avatars de la propriété », in revue Etudes foncières, n°100, novembre 2002

COMBY Joseph, (2004), « La propriété, de la Déclaration des droits au Code civil », in revue études foncières n°108, mars-avril 2004

COMBY Joseph, (2009), « Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales, article web de 9 p. sur <http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf>

COMBY Joseph, VINCENT Renard, (1996), « Les politiques foncières », Que sais-je ?, PUF, Paris.

CONTE Bernard, (2004), « Côte d'Ivoire : clientélisme, ajustement et conflit » document de travail, Centre d'économie du Développement GRES – Université Bordeaux IV.

CONTE Bernard, (2009), La tiers-mondialisation de la planète, coll. Économie, Presses universitaires de Bordeaux, 240 p. Bernard Conte, 2009, La tiers-mondialisation de la planète, coll. Économie, Presses universitaires de Bordeaux.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, (1982), « Approches thématiques : 4- le régime foncier rural en Afrique noire », In Le Bris Emile (ed.), Le Roy E. (ed.), Leimdorfer F. (ed.), Grégoire E. (collab.) Enjeux fonciers en Afrique noire, ORSTOM ; KARTHALA, (Hommes et Sociétés).

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, (1982), « Histoire coloniale et décolonisation Le cas impérial français »

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, (1982), « de l'africanisme vu de France,

COTE Marc, (1988), « L'Algérie ou l'espace retourné », Flammarion, coll. Géographes, Paris.

CROZIER Michel, (1963). « Le phénomène bureaucratique ». Seuil. Paris:

- CROZIER Michel, FRIEDBERG E.**, (1977), « L'acteur et le système », Ed. Le Seuil, Paris.
- D'AQUINO Patrick**, (2002), « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », in « L'Espace Géographique », n°1-202,
- DAHMANI Mohamed**, (1987), « Les voies de développement dans l'impasse », ed OPU Alger,
- DE BERNIS Gérard Destanne**, (1971), « Les industries industrialisantes et les options algériennes », in **Tiers Monde juillet/septembre 1971**
- DE JANVRY Alain et al. (eds)**, (2001), « Access to Land, Rural Poverty and Public Action. Oxford : Oxford University Press.
- DE SARDAN Jean-Pierre Olivier**, (2007), « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains » in *Revue Tiers Monde* 2007/3 (n° 191).
- DE SARDAN Jean-Pierre Olivier**, (1993), « Le développement comme champ politique local », *Bulletin de l'APAD*
- DE SARDAN Jean-Pierre Olivier**, (1995), « Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social », Karthala, Paris
- DE SARDAN Jean-Pierre Olivier**, (2003), « L'enquête socio-anthropologique de terrain: synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants.
- DE SARDAN Jean-Pierre OLIVIER**, (2004) *Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone: un diagnostic empirique, une perspective historique Politique Africaine*, 96:
- DE SARDAN Jean-Pierre OLIVIER**, (2006), « La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique », Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant,
- DE SARDAN Jean-Pierre OLIVIER**, (2014), « Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger », édité avec V. Ridde, Paris, Karthala,
- DELHAYE Grégoire et LE PAPE Loïc**, (2004) « Les transformations économiques en Algérie Privatisation ou prédation de l'État ?, *Journal des anthropologues* 96-97 (2004) Globalisation. Tome I, » <http://jda.revues.org/1827>.
- DEMSETZ Harold**, (1967), « Toward a theory of property rights », *American Economic Review*, vol 57, may,
- DI MEO Guy**, (1998), « Géographie sociale et territoires », Nathan, Paris.
- DI MEO Guy**, (2006), « Les territoires de l'action ». *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, Société Géographique de Liège,
- DI MÉO Guy, BULÉON Pascal**, (dir.), 2005, *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, Armand Colin, Paris coll. U, 2007 (1ière édition, 2005)
- DOING BUSINESS 2010 : Algeria**
- DOING BUSINESS in the Arab World 2010**
- DRIS-AÏT HAMADOUCHE Louisa et YAHIA H. Zoubir**, (2009), « Pouvoir et opposition en Algérie : vers une transition prolongée ?, V | 2009 : Dossier : S'opposer au Maghreb, Dossier de recherche : S'opposer au Maghreb.
- DRIS-AÏT HAMADOUCHE Louisa et DRIS Cherif**, (2012) « De la résilience des régimes autoritaires : la complexité algérienne », *L'Année du Maghreb* [En ligne], VIII | 2012,

- DUBOIS Vincent**, (1999), « La vie au guichet Relation administrative et traitement de la misère » in éditions Économica, collection Études politiques, Paris
- DUBOIS Vincent**, (2008), « *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère* », Économica, coll. « études politiques ».
- DUBOIS Vincent**, (2010), « Politiques au guichet, politique du guichet » Chapitre 10 in Politiques publiques 2 (Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.))
- DUBOIS Vincent**. (2001), « Légitimation. CNRS. Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959, Larousse.
- DUBOIS Vincent**. (2003), « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques. Historicité de l'action publique », PUF.
- DUBOIS Vincent**, (2009) « L'action publique ». Cohen (A.), Lacroix (B.), Riutort (Ph.) dir. Nouveau manuel de science politique, La Découverte. paris
- DUPRIEZ Vincent, MAROY Christian**, (1999), « Politiques scolaires et coordination de l'action ». Les Cahiers de recherche du GIRSEF N°4 ! NOVEMBRE 1999.
- DURAND Jean-Pierre**, (2003), « Le jeu des règles dans l'après fordisme » in C. Durand et A. Pichon (coord.), La puissance des normes, L'Harmattan,
- DUVOUX Nicolas**, (2011), « Territoire », in Paugam Serge (dir.), Les 100 mots de la sociologie, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? ».
- Erving GOFFMAN**, (1973), « La mise en scène de la vie quotidienne », Tome 1 : La présentation de soi, Paris, Editions de Minuit, 1973
- Etienne LE ROY**, (2015), « Accommoder la propriété par les communs », Tous responsables, chroniques de la gouvernance, ECLM, interview de Frédéric Sultan. Paris
- FAGET Jacques**, (1999), « La médiation. Essai de politique pénale ... », Droit et Société, coll trajets
- FAGET Jacques**. (2008), « Gouverner par la médiation. Berthet Thierry, Costa Olivier, Gouin Rodolphe, Itçaina Xabier et Smith Andy (dir.). Les nouveaux espaces de la régulation politique : stratégies de recherche en science politique, L'Harmattan, pp.231-255, 2008, Logiques politiques.
- FAMA Eugene F.**, (1980), « Agency Problems and the Theory of the Firm », in The Journal of Political Economy, Vol. 88, No. 2. (Apr., 1980).
- FAO**, (2003), « le régime foncier et le développement rural ». ROME
- FAURE Alain**, (2002), « La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s) ». Science politique. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II.
- FAURE Alain**. (2006), « Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire : Séminaire Cap' Com "Intercommunalité: une communication à réinventer" - Paris - Sénat. Territoires/Territorialisation, Jul 2006,
- FONTAINE Pierre**, (2013a), « Brèves réflexions sur la politique foncière communale », in Les Cahiers nouveaux N°85 10 Juin 2013
- FONTAINE Pierre**, (2013b), « La politique foncière, complexe et difficile à appréhender », in Les Cahiers nouveaux N°85 10 Juin 2013
- FRIEDBERG Erhard**, (1993), « Le Pouvoir et la Règle ». Dynamiques de l'action organisée, Seuil, Paris.

- GAUDIN Jean Pierre**, 2002, « Pourquoi la gouvernance ? », Ed. Sciences Po, Paris.
- GAY Lauriane**, (2011), « L'instrumentalisation politique des questions foncières en Ouganda » – Juin 2011 <http://www.ceri-sciences-po.org>
- GAY Lauriane**, (2014), « À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le National Resistance Movement (NRM) : Entre changement et inertie », éditions du Comité Technique "Foncier et Développement", foncier, n°7, 2014, Pôle Foncier Montpellier.
- GÉNELOT Dominique** (1992), « Manager dans la complexité ». INSEP Ed.
- GÉNELOT Dominique**, (1992), « Manager dans la complexité ». ed INSEP.
- GIDDENS Anthony**, (1994), « Les conséquences de la modernité », Les Annales de la Recherche Urbaine, Paris.
- GIDDENS Anthony**, (1987), « La constitution de la société », PUF, Paris.
- GINET Pierre** (2012), «Le territoire, un concept opératoire », Documentaliste-Sciences de l'Information 2012/4, Vol. 49. « L'information au service du territoire ». <http://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00757887/>
- GIRAUT Frédéric**, (2008), « Conceptualiser le territoire ». Historiens et Géographes, 2008, no. 403
- GOBE Eric**, (1996) "Les entrepreneurs arabes au miroir des sciences sociales", Annuaire de l'Afrique du Nord, 1996, Paris, Éd. CNRS, pp. 327-342.
- GOBE Eric**, (1999), « Les hommes d'affaires égyptiens : Démocratisation et secteur privé dans l'Égypte de l'infatih », Paris, Karthala, 290 p.
- GOBE Eric**, (2007), « Secteur privé et pouvoir politique en Égypte : entre réformes économiques, logiques rentières et autoritarisme néo-patrimonial » in Gérard D. KHOURY et Nadine MEOUCHY (dir.), États et sociétés de l'orient arabe, en quête d'avenir, tome 2, Paris, éd. Geuthner.
- GODECHOT Olivier**, (2012), « Réseaux et classes sociales : le malentendu ? » in Revue Française de Socio-Économie 2012/2 (n° 10).
- GODELIER Maurice**, (1984), « L'idéal et le matériel », pensées, économies, Sociétés, éd Fayard, paris.
- GOFFMAN Erving**, (1991), « Les Cadres de l'expérience », In: Sociologie du travail, 35^e année n°1, Janvier-mars 1993. Dossier-débat. Systèmes productifs : les modèles en question.
- GOFFMAN Erving**. (1993), « Les rites d'interaction », Ed. Minuit
- GOUSMINE Benjamin**, (2010), « L'Etat en jeu, Captation des ressources et dés-objectivation de l'Etat en Turquie (1975 – 1980) » Thèse de Doctorat Université paris 1 – Pantheon Sorbonne, Paris
- GOUSMINE Benjamin**, (2010), « L'Etat en jeu, Captation des ressources et dés-objectivation de l'Etat en Turquie (1975 - 1980) » Thèse de Doctorat Université paris i – Pantheon Sorbonne,
- GRIFFON Michel**. (1992), « Economie institutionnelle et agriculture », actes du XIII^{ème} Séminaire d'économie rurale, 7, 8, 9 Septembre 1992, Montpellier, France.
- GRIM Nordine**, (2004), « L'économie algérienne otage de la politique » Ed Casbah, Alger
- GRIM Nordine**, (2012), « Entrepreneurs, Pouvoir et Société en Algérie » Chihab éditions, Alger.
- GRIM Rachid**, (2011), « L'Etat refuse de se séparer du seul vrai pouvoir capable d'acheter la paix

sociale» in journal El Watan, du 24 octobre 2011

GUERRIEN Bernard, (2002), « La théorie des jeux » (3ème édition), Paris, Economica

GUMUCHIAN Hervé & PECQUEUR Bernard (dir.), (2007), « *La ressource territoriale* », Ed. Anthropos,

HACHEMAOUI Mohamed, (2004), « *Clientélisme et corruption dans le système politique algérien (1999/2004)* » Thèse à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP) de Paris

HACHEMAOUI Mohamed, (2004), « *Clientélisme et corruption dans le système politique algérien (1999/2004)* » Thèse de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP), Paris

HACHEMAOUI Mohammed, (2009), « Permanences du jeu politique en Algérie », politique étrangère 2009/02-2009/2, Eté.

HACHEMAOUI Mohammed (2011), « La corruption politique en Algérie : l'envers de l'autoritarisme », revue Esprit, juin 2011, Paris

HACHEMAOUI Mohammed, (2014), « *Clientélisme et patronage dans l'Algérie contemporaine*, Aix-en-Provence, Karthala, Paris.

HACHEMAOUI Mohammed, (2005), « La Corruption politique en Algérie. Structures, acteurs et dynamiques d'un système de gouvernement, ouvrage à paraître ; Michael Johnston, Syndromes of Corruption. Power, Wealth, and Democracy, Cambridge, Cambridge University Press.

HACHEMAOUI Mohammed, (2005), « La Corruption politique en Algérie. Structures, acteurs et dynamiques d'un système de gouvernement », Michael Johnston, Syndromes of Corruption. Power, Wealth, and Democracy, , Cambridge University Press,

HACHEMAOUI Mohammed, (2012), « La rente entrave-t-elle vraiment la démocratie ? Réexamen critique des théories de "l'Etat rentier" et de la "malédiction des ressources" », Revue française de science politique, vol. 2012/2, vol. 62, p. 207-230.

HACHEMAOUI Mohammed, (2015), « Changement institutionnel vs durabilité autoritaire. La trajectoire algérienne en perspective comparée » in Cahiers d'Études africaines, LV (4), 220,

HADJ-NACER Abderrahmane, (2011), « La Martingale algérienne, réflexions sur une crise » éditions Alger.

HALL Peter, (1986), « Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France, Oxford, Oxford University Press, .

HALL Peter, '1996) Rosemary Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », Political Studies, 44, 1996, p. 936-957.

HALL Peter. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », Comparative Politics, 25, 3.

HAMIANI Réda, (2008), lors d'une rencontre avec les chefs d'entreprise, Ouyahia prône le patriotisme économique – Par Hakim KATEB – Samedi 13 Septembre 2008

HAMIANI Reda, entretien avec (2009), « la problématique du foncier » revue Amenhis, n°22, Alger

HANS-DIETER Evers et al, (1988), « Strategische Gruppen », Berlin : Reimer.

HAOUARI Fatma ; (2016), « Bilan des CALPIREF : Un constat d'échec » in ALGERIE ECO du 16 juin 2016 - <https://www.algerie-eco.com/2016/06/16/bilan-calpiref-constat-dechec/>

HARBI Rachid , (2000), « Vérités sur l'incarcération des cadres gestionnaires », Chihab éditions, Alger.

- HARDIN Garrett**, (1968), «The Tragedy of the Commons. », *Science* 162 (December)
- HARRERA Catherine**, (2012), « La propriété : un droit fondamental ou inadapté aux enjeux contemporains ? » in Clotilde Buhot, (dir) *Démythifier le foncier, état de la recherche*, ADEF Paris,
- HARSANYI J.** (1967-68), « Games with incomplete information played by 'Bayesian' players, parts I-III, *Management Science*, 8 (1967-68), p. 159– 182, 320–334, 486–502.
- HATEM Fabrice**. 2004c, « Investissement international et politiques d'attractivité », *Economica*,
- HAUMONT Francis. (1990)**, « Les instruments juridiques de la politique foncière » in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant.
- HEDOIN Cyril** (2011), « Institutionnalisme en économie », in V.Bourdeau et R.Merrill (dir.), *Dico Po*, Dictionnaire de théorie politique Mars2011.
- HEDOIN Cyril.** , (2013), « L'institutionnalisme historique et la relation entre théorie et histoire en économie » éditions Classiques Garnier. (Bibliothèque de l'économiste), Paris.
- HESSEIMG Gerti et al**, (2001), « Le droit dans la réforme de l'Etat », in *L'Afrique politique*, Afrika-studiecentrum, Karthala. Paris.
- HESSELING Gerti, et al.** (2005). «La. redécouverte du droit: le trajet parcouru ». In *Le droit en Afrique: expériences locales au Mali et droit étatique*. Leyde: Afrika-Studiecentrum (ASC) ; Paris: Karthala, p.5-28.
- HIDOUCI Ghazi**, (1995), « Algérie, la Libération inachevée », Editions La Découverte. Paris.
- HUARD Stéphane** , (2014) « *la production et de la stabilisation de règles à travers des ajustements, des négociations, et des conflits* » Mémoire Master 2, EHESsN Paris
- IRAKI Aziz**, (2010), « Chapitre III. Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », *Les Cahiers d'EMAM*, 19.
- JENSEN M.C., MECKLING W.H.**, (1976), "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4,
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre**, (1987), « L'état en action ; politiques publiques et corporatismes », éditions PUF Paris ;
- Joël DE ROSNAY**, (1975), « Le microscope », Seuil, 1975
- JOUVE Anne-Marie** (éd.), (2009), « Transitions foncières dans les Balkans. Roumanie, Albanie, Grèce », Montpellier, CIHEAM, 2009, 105 p. (numéro spécial d'Options méditerranéennes — Séries A : Séminaires Méditerranéens, 2009, numéro 82).
- JOUVE Bernard**, (2007), « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales* 2007/3 (n° 193-194),
- JOUVE Bernard, LEFEVRE Christian.** (1999), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe ». In: *Revue française de science politique*, 49^e année, n°6, 1999. pp. 835-854; doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1999.395422>
- KARSENTY Alain**, (2007), « Règles, stratégies, contrats dans la problématique du foncier : théorie et pratiques à travers quelques terrains au Maghreb, en Afrique noire et à Madagascar. Christoph Eberhard (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichery, Institut Français de Pondichéry,
- KATEB Hakim** , (2008), « Ouyahia prône le patriotisme économique, lors d'une rencontre avec les chefs

d'entreprise », in journal L'Expression du 13.09.2008.

KHRIS Badreddine, (2010), « Priorité au secteur public. Stratégie industrielle », Liberté du 29.03.2010.

KORNAI Janos, (1984), « Socialisme et économie de la pénurie », Economica, Paris

KOUADRIA Nouredine, (2007), « *Territoires locaux, Actions tutélaires de l'Etat et Développement. Cas de la wilaya de Annaba, Algérie* ». Thèse de Doctorat d'Etat, Département Aménagement, Faculté des Sciences de la Terre, Université Badji Mokhtar-Annaba, Algérie.

KOURTESSI-PHILIPPAKIS Georgia , (2011), « Introduction à Archéologie du territoire, de l'Egée au Sahara ». Georgia ... Publications de la Sorbonne, Paris.

LACOSTE Yves (1995), « Encore et toujours des territoires », Le territoire, lien ou frontière ? Paris, 2-4 octobre 1995 Université de Paris VIII

LANDE Carl H., (1983), « Political clientelism » in political studies », International Political Science. Review, vol. 4, n° 4,.

LARDON S., et al, (2008). Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. Norois, Vol. 4, n°209.

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis. 2011. «L'action publique au prisme de ses instruments», Revue française de science politique, 61, 1:

LATOURNERIE Marie-Aimée. KHALFOUNE Tahar. (2005), « Le domaine public en droit algérien: réalité et fiction ». In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 57 N°2,

LAUTIER Bruno, (2000), « *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption* », sous la direction de Giorgio Blundo, in *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n° 9 Revue Tiers Monde n°161.

LAVIGNE DELVILLE Ph. et Hochet P., (2005), Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'ouest, rapport final de la recherche, GRET/CLAIMS/AFD.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, (2011), « Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches Univ Lyon II, Lyon.

LAVIGNE DELVILLE Philippe. (2002), « Le foncier et la gestion des ressources naturelles. Mémento de l'Agronome, Cirad/Gret/MAE.

LE BERRE Maryvonne, (1995), « Territoires », in Bailly A., Ferras R., Pumain D. (dir.), Encyclopédie de géographie, Paris, Économica.

LE BERRE Maryvonne. (1992). « Territoires ». Encyclopédie de Géographie. Paris : Economica,

LE BRIS Emile, LE ROY É. et LEIMDORFER F., (1982), « Enjeux fonciers en Afrique noire », Paris : Karthala/Orstom, 399p.sécurisation.

LE BRIS Emile, LE ROY Etienne, MATHIEU Paul (1991), L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion, collection « Économie et développement », Karthala, Paris.

LE BRIS Emile. et LE ROY Etienne, (1983), « Enjeux fonciers en Afrique Noire », ORSTOM, Karthala

LE MEUR Pierre-Yves, (2002), « Approche qualitative de la question foncière, Note méthodologique », Document de travail de l'Unité de Recherche 095 N° 4

- LE MOIGNE Jean Louis**, (2000, 2001, 2003), *Le constructivisme (t1, t2, t3)*, Paris : L'Harmattan.
- LE MOIGNE Jean Louis**, (1995), *Les épistémologies constructivistes*, Que sais-je, PUF.
- LE MOIGNE Jean-Louis**, (1984), « La théorie du système général, théorie de la modélisation », PUF, Paris
- LE MOIGNE Jean-Louis**, (1990), « La modélisation des systèmes complexes », Dunod-Bordas, Paris.
- LE MOIGNE Jean-Louis**, (1995) « les épistémologies constructivistes », PUF, Paris.
- LE ROY Etienne**, (1982) «La législation coloniale française et belge», pp. 85-95, in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 5, chap. 6, N.E.A.
- LE ROY Etienne**, (1982), « La législation coloniale française et belge», pp. 85-95, in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 5, chap. 6, N.E.A..
- LE ROY Etienne**, (1987). *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Étude législative 44, FAO.
- LE ROY Etienne**, (1991), «Introduction» et «Appropriation et propriété dans les traditions romaine et civiliste», pp. 15-16 et 30-35, in LE BRIS, E., LE ROY, E., MATHIEU, P., *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala,
- LE ROY Etienne**, (1991). « Les usages politiques du droit ». In : C. Coulon et D.-C. Martin (eds). *Les Afriques politiques*, Paris, Editions La Découverte.
- LE ROY Etienne**, (1995), « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in *Terre, terroir, territoire, Les tensions foncières*, Ed. ORSTOM, Col. Colloques et Séminaires / Dynamique des systèmes agraires.
- LE ROY Etienne**, (1998), « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala.
- LE ROY Etienne**, (1999), « Le jeu des lois – Une anthropologie « dynamique » du Droit », Coll. Droit et Société, LGDJ.
- LE ROY Etienne**, (2010), « La théorie des maîtrises foncières », in RCN, justice et démocratie, Actes de la conférence : Conflits fonciers : défis et résolution .14.06.2010
- LE ROY Etienne**, (2011), « La terre de l'autre, une anthropologie des régimes d'appropriation foncière », LGDJ, coll. Droit et société, série anthropologie, Paris.
- LE ROY Etienne**, (2014), « Sous les pavés du monologisme juridique, prolégomènes anthropologiques », Béatrice Parrance et Jacques de Saint Victor, *Repenser les biens communs*, Paris, CNRS éditions.
- LE ROY Etienne**, (2015), « Genèse et transformations des droits sur le sol Les communs et le droit de la propriété Entre concurrences et convergences », in la revue foncière, n°4, mars-avril 2015, Paris.
- Le Soir d'Algérie**, (2007), « rareté du foncier industriel en Algérie. Investir oui, mais où » Enquête réalisée par Rosa MANSOURI, publiée le 06 - 01 – 2007.
- LECA Jean, SCHEMEIL Yves**, (1983), «Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe», *International Political Science Review*, vol.4, n°4.
- LEFEBVRE Henri**, (1974), « La production de l'espace » *Anthropos* première édition Seuil 1974 réédition 2000, Paris.

- LEVY Jacques, DEBARBIEUX B, , FERRIER J-P** , (2003), « Territoire », in J. Lévy et M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin.
- LÉVY Jacques, LUSSAULT Michel.** (2003). « Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés ». Paris : Belin.
- LIU Kun**, (2008), " Procédures et acteurs de l'utilisation du foncier chinois dans un contexte de mutations socio-économiques le cas de : beijing - shanghai - xi'an », Thèse de doctorat sous Jocelyne DUBOIS-MAURY soutenue en 008
- LUND Christian**, (1996), « Compétition pour les juridictions et manœuvres politiques. » In P. Mathieu P. et al (eds). *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*. Cahiers africains, no. 23-24. Institut africain, L'Harmattan, Paris
- MAESSCHALCK Marc** (2001), « La réduction du contexte chez Bourdieu et Habermas ». In: Revue Philosophique de Louvain. Quatrième série, tome 99, n°2.
- MAKBOUL El Hadi**, (2012a), « foncier et investissement, vecteurs de développement » Séminaire régional d'Annaba 11 Avril 2012 -
- MAKBOUL El Hadi**, (2012a), « foncier et investissement, vecteurs de développement » Séminaire régional d'Annaba 11 Avril 2012 -
- MAKBOUL El Hadi**, (2012b), « Niveau de développement économique et d'investissement des wilayas de l'Est : l'urgence d'une nouvelle approche intégrée, territoriale et durable» ANIREF Voice n°04/ juin 2012.
- MAKBOUL El Hadi**, (CENEAP), (2011), « Les zones industrielles et le développement local, Investissement local et approche territoriale » in Séminaire de Bejaia 20 Nov 2011
- MALMBERG Torsten**, (1980), « Human Territoriality: Survey of Behavioural Territories », in *Man with Preliminary Analysis and Discussion of Meaning* (Mouton, The Hague)
- MAMART Mahmoud**, (2008), « Industrie : Temmar n'exclut pas le retour de l'Etat », El Watan du 11.10.2008
- MANSOURI Rosa**, (2008), « Enquête ; investissements arabes en Algérie, entre mirage et réalité » in journal Le Soir d'Algérie du 19 mars 2008,
- MARX Karl**, (1993), « Le capital », trad. franç., Paris, PUF, Quadrige.
- MATHIEU Paul**, (1995) «Le foncier et la gestion des ressources naturelles», pp. 46-59, in *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, Cahiers du CIDEP, n° 27.
- MAUREL M.C**, (1984), « Pour une géopolitique du territoire : le maillage politico- administratif », in *Les géographes, l'action et la politique Hérodote*, 33-34, Paris.
- MAUSS Marcel**, (1960), « *Sociologie et anthropologie* », PUF Paris.
- MAUSS Marcel**, 1993 (1950), *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, Quadrige
- MAYI Amelie – Emmanuelle**, (2007), « *Les territoires du tourisme en ville, la pratique des acteurs du tourisme dans les villes d'amboise, de blois et de tours* », Thèse, ANGERS Université Angers
- MAYI Amelie – Emmanuelle**, (2007), « *Les territoires du tourisme en ville, la pratique des acteurs du tourisme dans les villes d'amboise, de blois et de tours* », Thèse, ANGERS Université Angers
- MEBTOUL Abderrahmane**, (2006), « LE DÉBAT BENACHENHOU-BENBITOUR. Urgence de dépasser la vision économique en intégrant le jeu des acteurs », Le Quotidien d'Oran du 25.09.2006.

- MEBTOUL Abderrahmane**, (2009), « Analyse : Le bilan 2009 de l'ANDI ne reflète pas la réalité » in Algérie Focus AF, du 20 janvier 2009. <https://www.algerie-focus.com/2009/01/analyse-le-bila-2009-de-landi-ne-reflete-pas-la-realite/>
- MEDARD Jean-François**, (2000), « L'État et le politique en Afrique ». In: Revue française de science politique, 50^e année, n°4-5, 2000.
- MINTZBERG Henry**, (1982), « Structure et dynamique des organisations. Éd. Organisation, Paris.
- MINTZBERG Henry**, (1986), « Le pouvoir dans les organisations. Éd. d'Organisation. Paris.
- MOINE Alexandre**, (2006), « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », L'Espace géographique, 2006/2 Tome 35.
- MOINE Alexandre**, (2007), « Le territoire : comment observer un système complexe ? », Paris, L'Harmattan, collection « Itinéraires géographiques ».
- MOINE Alexandre**, (2014). « Le territoire comme un outil de transdisciplinarité vers des diagnostics partagés. CIST2014 - Fronts et frontières des sciences du territoire, Mar 2014, Paris, France. Proceedings du 2e colloque international du CIST,
- MOKRAOUI Hassiba**, (2008), « Le foncier industriel en Algérie n'est pas en crise », in journal la Tribune du 22 avril 2008
- MOLÉNAT Xavier**, (2011), « L'Etat, une entreprise comme une autre ? ». Sciences humaines, 07/2011, 228,
- MOLENAT Xavier**, (2011), « Le nouvel esprit de l'action publique », in Sciences Humaines 2011/7, N° 228.
- MOORE Sally Falk**, (1978), "Law and social change : the semi-autonomous social field as an appropriate object of study", Law as process, an anthropological approach, London, Henley & Boston, Routledge and Kegan Paul, 1978
- MORIN Edgar**, (1973), « La Méthode 6». Éthique. Paris : Seuil, 2004.
- MORIN Edgar**, (1973), « Le Paradigme perdu : la nature humaine ». Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**, (1977), « La Méthode 1. La Nature de la Nature. Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**, (1980), « La Méthode 2. La vie de la vie. Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**, (1986), « La Méthode 3. La connaissance de la connaissance ». Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**, (1990), « Introduction à la pensée complexe », ed Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**, (1991), « La Méthode 4. Les idées. Leur habitat, leur vie, leurs mœurs, leur organisation. Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**, (2001), « La Méthode 5. L'humanité de l'humanité ». Seuil, Paris.
- MORIN Edgar**. (1996), « Vers une théorie de la reliance généralisée », in BOLLE DE BAL M. (1996) Voyage au cœur des Sciences Humaines, De la reliance , Paris, Editions L'Harmattan,
- MOUAZIZ-BOUCHENTOUF Najet**, (2014), « foncier et immobilier à Oran. législations et stratégies d'acteurs » thèse de doctorat, option urbanisme, université des Sciences et de la Technologie d'Oran Mohamed BOUDIAF
- MULLER Pierre** (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de

l'action publique ». In: Revue française de science politique, 50^e année, n°2.

MULLER Pierre, (2004), « L'Etat en action revisité », in Pôle Sud 2004/2 (n°21).

MULLER Pierre, (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », Revue Française de Science Politique, 56 (1).

MULLER Pierre, SUREL Yves, (1998), « L'analyse des politiques publiques », Paris, Montchrestien.

MULLER Pierre. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », Revue française de science politique, 50, 2,

MUSSELIN Christine, (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », Revue française de science politique, 2005/1 (Vol. 55).

NEMOUCHI Hayette, (2008) : « Le foncier dans la ville algérienne. L'exemple de Skikda », *L'Information Géographique*, Vol 72, n°4

NEUMANN J. MORGENSTERN Von, O. (1944), « Theory of Game and Economic Behavior ». Princeton University Press. 1944. .

NEVEU Eric, (1996), « Sociologie des mouvements sociaux », Paris, La découverte, 1996.

NEVEU Erik, (1996), « *Sociologie des mouvements sociaux* », Paris, La Découverte, series: « Repères Sociologie », 2015, , 1re éd. 1996.

NORTH Douglas, (1990), « Institutions, Institutional Change and Economic Performance », Cambridge University Press.

NOSEDA Veronica et RACINE Jean-Bernard, (2011), « Acteurs et agents, points de vue géographiques au sein des sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*.

OBERDORFF Henri, (2006), « L'administration électronique ou l'e-administration ». In: Recherches et Prévisions, n°86, 2006. La nouvelle administration. L'information numérique au service du citoyen.

OLSON Mancur, (1965, 1979), « La logique de l'action collective", PUF, Paris.

OSTROM Elinor (2010) « Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles », Révision scientifique de Laurent Baechler, Ed. de Boeck, Planète en JEU, traduction française.

OSTROM Elinor, (2001), « The Puzzle of Counterproductive Property Rights Reforms: A Conceptual Analysis, in Access to Land, Rural Poverty and Public Action, de Janvry et al. (eds), Oxford University Press,

OSTROM Elinor, (2001), « The Puzzle of Counterproductive Property Rights Reforms: A Conceptual Analysis, in Access to Land, Rural Poverty and Public Action, de Janvry et al. (eds), Oxford University Press,

OUCHICHI Mourad, (2011), « L'obstacle politique aux réformes économiques en Algérie », Thèse de doctorat en Science Politique, Université Lumière Lyon 2.

PAINTER Joe, (2008). « European citizenship and the Regions ». *European Urban and Regional Studies* 15(1).

PAQUOT Thierry, (2011), « Qu'est-ce qu'un « territoire » ? », in *Vie sociale* 2011/2 (N° 2),

PAQUOT Thierry et YOUNES Chris, (sdr), (2009), « Le territoire des philosophes », Collection : Recherches, éditions La Découverte, Paris.

- Pascal BAUD et al**, (1997). « Dictionnaire de géographie », Hatier, Paris, 3^{ème} édition (2003).
- PAW Annaba 1995**
- PAWT Annaba 2012**
- PDAU intercommunal** de Annaba (révision 2008)
- PECQUEUR Bernard**. (1996). « Processus cognitifs et construction des territoires économiques ». In Bernard PECQUEUR, *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris : L'Harmattan,
- PERRIN Emmanuel**. (2004). « L'automobile en milieu urbain : genèse et dynamique d'un territoire, Une mise en perspective de l'agglomération lyonnaise avec celle de Lille et de Stuttgart ». Thèse de Géographie. Université Lyon 2
- PISANI Edgar**, (2010), « Utopie foncière ». Editions du linteau. Paris.
- PLATTEAU Jean Philippe**, (1996). The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa: a critical assessment. *Development and change*, vol. 27, no1
- POLANYI Karl** (1957), « The Economy as Instituted Process". In: K Polanyi, C.M. Arensberg & H.W. Pearson (eds.) *Trade and Markets in the Early Empire*, Glencoe, The Free Press.
- PRIGOGINE Ilya**, (1996), « La fin des certitudes. Temps, chaos et les lois de la nature », Paris, Odile Jacob.
- RABHI Meziane**, (2008), « Le foncier industriel n'est pas organisé. Temmar devant le Conseil de la nation » *Liberté* du 11.10.2008.
- RAFFESTIN Claude** (1980), « Pour une Géographie du Pouvoir », LITEC, Paris.
- RAFFESTIN Claude**. (1986). « Écogenèse territoriale et territorialité ». In AURIAC F., BRUNET R., *Espaces, jeux et enjeux*, Fayard, Paris .
- RALLET Alain**, (1999), « *Développement local et globalisation* », Sciences Humaines, n° 90.
- REMOUCHE Khaled**, (2012), « Abdelhak Lamiri, Docteur en gestion : Nous avons surtout attiré des investissements spéculatifs » *Liberté* du 04.04.2012.
- RENARD Vincent**, (2006) *Les Politiques foncières des collectivités locales depuis la décentralisation : Quelles perspectives*. In : ADEF (éd. *Production foncière. Responsabilité des élus et des aménageurs*, ADEF, Paris.
- REYNAUD Jean Daniel (1979)**. « Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 20, 367-376.
- REYNAUD Jean Daniel**, (1988). « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 29, 5-18.
- REYNAUD Jean Daniel**, (1997), *Les règles du jeu ; l'action collective et la régulation sociale*, 3ème édition, Paris: Armand Colin.
- REYNAUD Jean Daniel**. (1993). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris,
- REYNAUD Jean-Daniel**, (1990) *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*.. In: *Revue française de sociologie*.
- RIBOT J.C.**, (1995), « *Le contrôle local des forêts au Sénégal : vers des politiques participatives* ».

Center for Population and Development Studies. Harvard University.

RIBOT J.C., (2002). *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington: World Resources Institute.

RIBOT Jesse. PELUSO N.L., (2003), « A theory of access », *Rural sociology*. Vol. 6 n°2 .

ROCHEGUDE Alain, (2001), « Foncier et décentralisation : Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », in *Bulletin de liaison du LAJP*, n°26, sept. 2001.

ROCHEGUDE Alain, (2011), « La terre, objet et condition des investissements agricoles : Quels droits fonciers pour l'Afrique ? in *Afrique contemporaine* 2011/1 (n° 237).

ROCHEGUDE Alain, 2005, « Le „droit d'agir“, une proposition pour la „bonne gouvernance foncière“ », Eberhard Christoph (dir.), *Droit, gouvernance et développement durable*, Cahiers d'anthropologie du Droit 2005, Paris, Karthala.

ROCHET Claude, (2005) « *L'innovation, une affaire d'Etat ? Piloter la réforme face à la troisième révolution industrielle* » These, université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, publiée par l'Harmattan en 2007, Paris

RONCAYOLO Marcel, (1990), « La ville et ses territoires », Gallimard, coll. Folio essais.

SADI Said, (2015), « Algérie, l'échec recommencé? » éditions Frantz Fanon

SAHAR Liès , (2008), «Projet de création de grands groupes économiques : Des cabinets étrangers définissent une nouvelle stratégie » in *journal El Watan* du 14.08.2008

SALAMI Youcef (2010), « Benmeradi presse l'Aniref de «créer» des zones industrielles «modernes» Il reçoit la directrice de l'Agence de régulation foncière », *La Tribune* le 26 - 06 - 2010

SARI Djilali, (1978), « La dépossession des fellahs (1830-1962) » Editeur SNED

SAVEY Suzanne, (1994), « Espace, Territoire, Développement local », dans *Territoires en mutation : à la mémoire de Jean Le Coz*. Sous la dir. DUCHE G., Montpellier, CIHEAM-IAMM, Cahiers Options Méditerranéennes

SCHMID Alfred Allan, (1972). « Analytical Institutional Economies : Challenging Problems » in the *Economies of Resources for a New Environment*. *American Journal of Agricultural Economies*, 54-5 : 893-901.

SCHMID Alfred Allan, (1986), « Theories of Institutional Change ». East-Lansing, Michigan State University, Agricultural Economies Department, Staff Paper #86-64, 13 p. multigr.

SCHMID Alfred Allan, (1987), « Property, Power, & Public Choice ». *An Inquiry into Law and Economics*. 2d ed New York : Praeger

SELTEN Reinhard , (1965) : « Spieltheoretische Behandlung eines Oligopolmodells mit Nachfragertragheit, » *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 121, 301–324 and 667–689.

SIMARD Louis. (2010). « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997–2007) ». *Globe : revue internationale d'études québécoises* **13** (2) : 51–74

SIMON Herbert (1983), « Administration et processus de décision », Paris

SIMON Herbert, (1959). « Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science ». *American Economic Review*, 49., n°1.

SIMON Herbert, (1965). « Administrative behavior » (2nd ed). New York: Free Press.

- SMITH Andy, (2000)**, « Comment le néolibéralisme gagne sur le territoire ». in· Politix. Revue des sciences sociales du politique Année 2000 50 Volume 13 - n° 50/2000,
- SMITH Andy.** (1995), L'Europe politique au miroir du local, Paris : l'Harmattan.
- SMITH Andy.** (2000), « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? » Revue internationale de politique comparée 7 (1).
- SOTO Hernando de,** (2005), « Le mystère du capital », Flammarion, Paris, 2005
- SOUAMI Taoufik,** « Le foncier : un enjeu pour techniciens, aussi. L'illustration de la décennie 1990 en Algérie », Autrepart 2005/2 (n° 34)
- STAATZ J.,** (1988). « The New Agricultural Economies : Application of Transaction Cost/Institutional Analysis to Agricultural Economies. Notes non publiées d'une communication à la Scientific Society for Finnish Agriculture, Université d'Helsinki, 14 avril 1988.
- STIGLITZ Joseph ,** (2002), « la grande illusion » Fayard, Paris
- STIGLITZ Joseph E.,** (2008), « La fin du néolibéralisme Economiste », Prix Nobel, Les Echos octobre.
- SUGDEN Robert,** (1986), « The evolution of rights, cooperation, and welfare », Basil Blackwell
- TALAHITE Fatiha** (2010), « Réformes et transformations économiques en Algérie » HDR , Université Paris 13-Nord
- TALAHITE Fatiha (2012).** « La rente et l'État rentier recouvrent-ils toute la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ? ». *Revue Tiers Monde*, 210,(2), 143-160. doi:10.3917/rtm.210.0143.
- TALAHITE Fatiha.** (2000), « Économie administrée, corruption et engrenage de la violence en Algérie. » In: Tiers-Monde, tome 41, n°161, 2000. Corruption, libéralisation, démocratisation.
- TEMMAR Abdelhamid** (2012), « La transition de l'économie émergente », Edition OPU, Alger.
- TERRIEUX Agnès,** (2006), « Le territoire, quelles définitions ? » dans L'enseignement agricole « pour et dans les territoires ». Séminaire organisé par l'Ecole Nationale de Formation Agronomique et la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt Midi-Pyrénées, le 13 avril 2006. Restitution des échanges par la Mission Agrobiosciences,
- THERET Bruno.** (2004). « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives », Cahiers d'Economie Politique, 44
- THÉNIG Jean-Claude,** (1985), « L'analyse des politiques publiques », in M. GRAWITZ et J. LECA (Eds), Traité de science politique, PUF, Paris.
- THÉNIG Jean-Claude,** (1989), « Présentation » et « L'analyse des politiques publiques », in Traité de Science Politique, Tome 4, op. cit. ; Mény Yves, Thœnig Jean-Claude, Politiques publiques, PUF, Paris.
- TIZON Philippe,** (1996), « Qu'est-ce que le territoire ? » ; in : DI MEO G. (dir.), Les territoires du quotidien, L'Harmattan, coll. Géographie Sociale, Paris. .
- TLEMCANI Rachid,** (1999), « Etat, Bazar et globalisation, l'aventure de l'infatih en Algérie » Ed El Hikma Alger
- TOMAS François,** « Annaba et sa région. Organisation de l'espace dans l'extrême-est algérien ». Université de Saint-Etienne, France..
- TOURAINÉ Alain,** (1984), « Le retour de l'acteur », Fayard, Paris.

- TOURAINÉ Alain**, (1992), « Critique de la modernité », Fayard, Paris
- TOURAINÉ Alain**, (2005), « Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui », Fayard, Paris.
- TOURE El Hadj**, (2011). « L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques », université d'Ottawa, revue recherches qualitatives – Vol. 30(1),
- TOURE El Hadj**, (2011). « L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques », université d'Ottawa, revue recherches qualitatives – Vol. 30(1),
- VELTZ Pierre**, (1996), « Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel » PUF, Paris
- VELTZ Pierre**, (2008), « La grande transition, La France dans le monde qui vient », Editions du seuil, Paris.
- WILBER C., HARRISON R.**, (1978). « The Methodological Basis of Institutional Economies : Pattern Models, Storytelling, and Holism ». *Journal of Economic Issues*, 12-1 : 61-89.
- YVES Jean, BAUDELLE Guy** (dir) (2009) : « L'Europe – aménager les territoires, » Armand Colin, Paris.
- YVES Jean, CALENGE Christian**, (dir.), (2002), « Lire les territoires », in Presses universitaires François-Rabelais.
- YVES Jean**. (2008), « De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires d'action publique », in JEAN, Yves et VANIER, Martin (dir.) (2008) « La France. Aménager les territoires ». Armand Colin, 3, Paris
- Yves MENY, Jean-Claude THOENIG**, (1989), « Politiques publiques », PUF, Paris.
- Yves MENY et Jean Claude THOENIG**, (1989), Politiques publiques, Paris, PUF
- ZANTEN van a**, (2001). « Le rôle des évaluations dans les stratégies concurrentielles des établissements et dans les stratégies de choix des parents en France et en Grande-Bretagne », in L. Demailly (éd.), *Évaluer les politiques éducatives: sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck Université.
- ZANTEN van a. (2001)** « L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue », Paris, Presses universitaires de France, coll. Le lien social
- ZEGHICHE Anissa**, 2007, « Le foncier agricole en Algérie (XIX-XX^e siècle). Discours politique et pratiques sociales », *Enquête Rurales*, n°11, Cahiers de la Maison de la Recherche en Sciences Humaines, XLIX, Presses Universitaires de Caen,
- ZEIGLER Jean**, (2011), « Destruction massive. Géopolitique de la faim », Le Seuil, Paris
- ZIDANE Djamel (2010)**, « Abdelhak Lamiri, économiste, à Liberté : “On a surtout attiré les investissements spéculatifs dans l'immobilier ». Liberté, 22.12.2010
- ZIN Jean** (2003) , « *La complexité et son idéologie* », <http://jeanzin.fr/ecorevo/sciences/complexi.htm>
- ZITOUNI Wahid**, (2011), « Selon M. Mohamed Benmeradi, 40 % du foncier industriel est inexploité, in journal Le Maghreb du 04.06.2011.
- ZITTOUN Philippe**, (2013), « Fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique », *Presses de Sciences Po*, Collection *Académique*.
- LANDE Carl H**, (1977), « Introduction. The Dyadic Bases of Clientelism », in S. Schmidt et al. (éd.), *Friends, Followers and Factions*, Berkeley, University of California Press.

Abréviations

AADL	Agence d'Amélioration et de Développement du Logement
AFIWA	Agence Foncière Intercommunale de la Wilaya d'Annaba
AFL	Agence Foncière Locale
ALGRFU	Agence Locale de Gestion et de Régulation Foncières Urbaines
ANAT	Agence Nationale d'Aménagement du Territoire
ANDI	Agence Nationale de Développement de l'Investissement
ANDT	Agence Nationale de Développement Touristique
ANGEM	Agence Nationale de Gestion de Micro-crédits
ANIMA	Réseau euro-méditerranéen d'acteurs du développement économique
ANIREF	Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière
ANPT	Agence Nationale de Promotion et de Développement des Parcs Technologiques
ANSEJ	Agence Nationale De Soutien à l'Emploi des Jeunes
ANURB	Agence Nationale d'Urbanisme
APC	Assemblée Populaire Communale
API	Agence de Promotion de l'Investissement
APSI	Agence de Promotion et de Suivi de l'Investissement.
APW	Assemblée Populaire de la Wilaya
AWGRFU	Agence de wilaya de gestion et de régulation foncières urbaines
BM	Banque Mondiale
CA	Conseil d'administration
CACI	Chambre Algérienne de Commerce et d'Industrie.
CADAT	Caisse Algérienne de Développement et d'Aménagement de Territoire
CALPI	Comité d'assistance à la localisation et à la promotion des investissements
CALPIREF	Comité d'Assistance Local pour la Promotion de l'Investissement
CENEAP	Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement
CES	Coefficient d'Emprise au Sol
CNAC	Caisse Nationale d'Assurance-Chômage
CNERU	Centre National d'Études et de Réalisations en Urbanisme
CNES	Conseil National Economique et Social
CNI	Conseil National de l'Investissement
CNL	Commissariat National du Littoral
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COS	Coefficient d'Occupation du Sol
CPE	Conseil des participations de l'Etat
DEC	Délégation exécutive Communale
DEW	Délégation exécutive Wilayal
DLEP	Direction du Logement et des Equipements Publics
DMI	Direction des Mines et de l'Industrie
DPAT	Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
DTA	Direction du Tourisme et de l'Artisanat
DTP	Direction des Travaux Publics
DUC	Direction de l'Urbanisme et de la Construction
DUCH	Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la Construction
EAC	Exploitation Agricole Collective
EAI	Exploitation Agricole Individuelle
EBAN	Entreprise de Bâtiment Annaba, anciennement SONATIBA
EDIED	Entreprise de Distribution des Equipements Domestiques & de Bureaux,
EGSA	Etablissement de Gestion de Services Aéroportuaires
EGZI	Etablissement de Gestion des Zones Industrielles
ENCG	Entreprise nationale des Corps Gras
ENET	Etablissement National des Etudes Touristiques
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPE	Entreprise Publique Economique
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial

EPL	Entreprise Publique Locale
EPLF	Entreprise de Promotion du Logement Familial
ETCA	Entreprise de Travaux de la Commune de Annaba
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
FCE	Forum des Chefs d'Entreprises
FENU	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
FIAS	Foreign Investment Advisory Services
FLDDPS	Fonds National pour la Lutte contre la Désertification et le Développement de la Steppe
FMI	Fonds Monétaire International
FNRDA	Fonds National de Régulation et du Développement Agricole
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (sigle anglais "GATT")
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GUD	Guichet Unique Décentralisé
IAA	Industrie Agro-Alimentaire
IDE	Investissement Direct Etranger
ISMMEE	Industries Sidérurgiques, Métalliques, Mécaniques, Electriques et Electroniques
KPMG	Réseau international de cabinets d'audit et de conseil
LAJP	Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris
LF	Loi de Finance
LFC	Loi de Finance Complémentaire
LOF	Loi d'Orientation Foncière 1990
LOV	Loi d'Orientation pour la Ville
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement
MEAT	Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MF	Ministère des Finances
MICL	Ministère de l'intérieur et des Collectivités Locales
MIN	Marché d'intérêt National
MIPI	Ministère de l'Industrie et de la Promotion de l'Investissement.
ANIMA -MIPO	Observatoire
MPPI	Ministère de la Participation et de la Promotion des investissements
MPPI	Ministre délégué chargé des Participations et de la Promotion des Investissements
NEI	Néo-institutionnalisme
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NIMBY	Not In My BackYard
NMP	Nouveau Management Public
NRM	National Resistance Movement
OBG	Oxford Business Group
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique (constituée de 29 pays dévelo
OFE	Offre foncière économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONACO	Office National de Commercialisation
ONS	Office National des Statistiques.
ONT	Office Nationale du Tourisme
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OPGI	Office de la Promotion et de la Gestion Immobilière
PAT	Plan d'Aménagement Touristique
PAW	Plan d'Aménagement de la Wilaya
PAWT	Plan d'Aménagement du Territoire de la Wilaya
PAZ	Plan d'aménagement de la Zone
PCD	Plan Communal de Développement
PDAU	Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PNAE-DD	Plan National d'Action pour l'Environnement et le Développement
PNDA	Programme National de Développement Agricole
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POS	Plan d'Occupation des Sols
POT	Pôle Touristique d'Excellence
PSRE	Plan de Soutien à la relance économique
PUD	Plan d'Urbanisme Directeur
RFC	Réserves Foncières Communales
RGHP	Recensement Général de l'Habitat et de la Population
RGPH	Recensement Général de la population et de l'Habitat
RHP	Résorption de l'Habitat Précaire
SAU	Surface Agricole Utile
SCD	Système complexe et Dynamique
SCU	Schéma de Cohérence urbaine
SDAAM	Schéma Directeur d'Aménagement des Aires métropolitaines Métropolitaines
SDAT	Schéma Directeur d'Aménagement Touristique
SDRD	Stratégie du Développement Rural Durable
SEM	Société d'Economie Mixte
SEPT	Schéma de l'Espace de Programmation Territoriale
SERB	Société d'Equipement de la Région de Bône
SGI	Société de Gestion immobilière
SGP	Société de Gestion des participations
SGP	Société de Gestion des participations
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNIC	Société Nationale des Industries Chimiques
SNLB	Société Nationale du Liège et du Bois
SNS	Société Nationale de Sidérurgie
SNTF	Société Nationale des Transports Ferroviaires
SONITEX	Société Nationale des Industries Textiles
SPA	Société Par Action
SPI	Société de Promotion Immobilière
SPL	Système de Production localisé
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
TDP	Théorie du Droit de propriété
TEDP	Théorie Economique du Droit de Propriété
TEDP	Théorie Evolutionniste du Droit de propriété
TNA	Théorie Normative de l'Agence
TPA	Théorie Positive de l'Agence
TPE	Très Petite Entreprise
UGTA	Union Générale des Travailleurs Algériens
UNEP	Union Nationale des Entreprises Publiques
URBACO	Centre d'Études et de Réalisations en Urbanisme de Constantine
URBAN	Centre d'Études et de Réalisations en Urbanisme de Annaba
UV	Unité de Voisinage
Z.H.U.N.	Zone d'habitat urbain nouvelle.
ZAC	Zone d'Activité Commerciale
ZEST	Zone d'Expansion et sites touristiques
ZET	Zone d'Expansion Touristique
ZHUN	Zone d'Habitat Urbaine Nouvelle
ZI	Zone Industrielle
ZIDI	Zone Intégrée de Développement Industriel
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

Liste des tableaux

Tableau 01	Le parcours du droit foncier moderne	41
Tableau 02	Les ZI et ZAC au niveau du territoire wilaya de ANNABA	215
Tableau 03	Evolution des taux d'accroissement annuels entre 1966-2008	230
Tableau 04	Les zones industrielles à Annaba	259
Tableau 05	Les zones d'activités commerciales à Annaba	260
Tableau 06	Bilan d'assainissement des organismes gestionnaires du foncier AFL-URBAN-DOMAINE	261
Tableau 07	Les Zones d'expansion Touristique (ZET) au niveau de Annaba	262
Tableau 08	Disponibilités foncières dégagées par les PDAU à travers la wilaya de Annaba	264
Tableau 09	Zones industrielles et activités créées par PDAU révisés à Annaba post 2000	266
Tableau 10	Les nouveaux produits par secteurs d'activités	278
Tableau 11	Etat des actifs dormants recensés par l'ANIREF en 2008	280
Tableau 12	Mise en concession des actifs par l'ANIREF-2010	281
Tableau 13	Flux d'IDE entrants pour chaque pays Med (MUSD, 2007-2017)	305
Tableau 14	Evaluation des projets d'investissement déposés auprès de l'APSI 1993-2000	331
Tableau 15	Evolution du nombre de projets d'investissements auprès de l'APSI	332
Tableau 16	Etat des projets d'investissement déposés auprès de l'ANDI (2002-2016)	333
Tableau 17	Types de projets d'investissements – ANDI (2002-2016)	333
Tableau 18	Origine géographique des projets d'investissement	334
Tableau 19	Evaluation des demandes d'investissement au niveau de l'ANDI Annaba (2002)	336
Tableau 20	Les projets d'investissements nationaux par secteur d'activité (2002 – 2016)	340
Tableau 21	Répartition des projets d'investissement déclarés par secteur d'activité (2002-2014)	340
Tableau 22	Répartition par secteur d'activité des projets d'investissement proposés par les investisseurs au CALPI 1996-2006	346
Tableau 23	Localisations ciblées par les projets d'investissement, Wilaya d'Annaba	347
Tableau 24	Evolution des dossiers d'investissement et de leur traitement (2011-2014)	351
Tableau 25	Evolution de la structure industrielle des dossiers déposés et des retenus	352
Tableau 26	Localisation des projets industriels retenus (ANIREF -2011-2014)	353
Tableau 27	Evolution de la répartition territoriale Nord – Sud	353
Tableau 28	Evolution des demandes exprimées en foncier économique	354
Tableau 29	Evolution de l'impact des projets industriels retenus en termes de montants et emplois	354
Tableau 30	Nombre d'années d'attente des entreprises en quête de terrains industriels en Algérie (2006)	359
Tableau 31	Taux d'acceptation des projets d'investissement (industriels)	360
Tableau 32	Evolution de la satisfaction des demandes en foncier économique	361
Tableau 33	Ajustement de la trajectoire foncière du territoire Annabi : cycles d'évolution	405
Tableau 34	Evolution des crises foncières au niveau du territoire Annabi	412
Tableau 35	Les principales réformes du foncier économique et effets induits	416

Liste des figures

Figure	Désignation	Page
Figure n° 01	Système d'intelligibilité quadriptyque	30
Figure n° 02	Les pratiques de gestion foncière aux prismes du régime et du jeu fonciers	50
Figure n° 03	Evolution historique du droit de propriété foncière	50
Figure n° 04	Les approches disciplinaires du concept foncier	50
Figure n° 05	Le concept d'acteur et d'agent	67
Figure n° 06	Le schéma théorique du concept acteur	100
Figure n° 07	Le schéma théorique du concept de Territoire	100
Figure n° 08	Cadre conceptuel de la démarche méthodologique	136
Figure n° 09	Trajectoire de l'offre foncière sur un territoire	142
Figure n° 10	Schématisation de la confrontation de l'offre et de la demande foncières	151
Figure n° 11	Extension du champ foncier de l'arène de confrontation	154
Figure n° 12	Rapports croisés entre parties prenantes	160
Figure n° 13	Une modélisation et des interrogations	160
Figure n° 14	Schéma fonctionnel de l'agence foncière locale de gestion et de régulation foncière urbaine	189
Figure n° 15	Missions de l'agence locale de gestion et de régulation foncière urbaine	189
Figure n° 16	Les unités géographiques et morphologiques du Territoire de la wilaya de Annaba	205
Figure n° 17	Evolution des limites administratives de la wilaya de Annaba	207
Figure n° 18	Rupture administrative forte du territoire de la wilaya de Annaba	209
Figure n° 19	Mailles ferroviaire et routière	210
Figure n° 20	Carte de répartition des ZI et ZAC au niveau de la wilaya de Annaba	216
Figure n° 21	Diagramme des ZI et ZAC, existantes et projetées de la wilaya de Annaba	216
Figure n° 22	Espace intercommunal (Annaba, El Bouni, El Hadjar, Sidi Amar) Agglomération Annaba	222
Figure n° 23	Prédominance de l'espace intercommunal ' Annaban El Bouni, El Hadjar, Sidi Amar « Agglomération Annaba »	222
Figure n° 24	L'interface juridique (Guichet, agence), intermédiaire entre deux boucles stratégiques	364
Figure n° 25	Le marché de l'investissement privé : confrontation par le marché	365
Figure n° 26	L'administration de l'investissement privé : confrontation par le guichet	365
Figure n° 27	Les quatre entités du système de localisation	365
Figure n° 28	Localisation des zones d'activités commerciales et industrielles informelles régularisées à la wilaya de Annaba	391
Figure n° 29	Photo aérienne ZI Deradji Radjem ' régularisée	392
Figure n° 30	Photo aérienne ZAC Koudiat Merah – régularisée	392
Figure n° 31	La trajectoire foncière du territoire Annabi de 1990 à ce jour,	406
Figure n° 32	Schéma fonctionnel de l'agence locale de gestion et de régulation foncière urbaine	451
Figure n° 33	La gestion foncière à partir de 1993 : l'institution du dispositif CALPI sous l'égide de la wilaya	451
Figure n° 34	La gestion du foncier économique à partir de 2000	472
Figure n° 35	Le CALPIREF comme allocataire exclusif du foncier économique de 2012 à 2015	477

Textes Juridiques

- L 01-20 Loi n°01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire
- L 03-01 Loi n° 03-01 du 17 février 2003 relative au développement durable du tourisme
- L 03-02 Loi n° 03-02 du 17 février 2003 fixant les règles générales d'utilisation et d'exploitation touristiques des plages.
- L 03-03 Loi n°03-03 du 17 février 2003 relative aux d'expansion et sites touristique
- L 08-14 Loi n° 08-14 du 20 juillet 2008 modifiant et complétant la loi domaniale de 1990
- L 08-16 Loi n°08-16 du 3 août 2008 portant orientation agricole.
- L 10-03 Loi 10-03 du 15/08/2010, fixant les modalités d'exploitation agricole du domaine privé de l'Etat
- L 84-16 Loi n°84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national, JORA 1984 Loi n°84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national, JORA 1984
- L 87-03 Loi n° 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire.
- L 87-19 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.
- L 88-01 Loi 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les EPE, loi 88-02 du 12 janvier 1988
- L 88-02 loi n°88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification
- L 90-08 Loi 90-08 du 07-04-1990, portant code de la commune
Loi du 11-10 du 22-06-2011 portant code communal
- L 90-09 Loi 90-09 du 07-04-1990, portant code de la wilaya
Loi du 12-07 du 21-02-2012 portants code de la wilaya
- L 90-10 Loi N° 90-10 du 14 avril 1990 relative à la « Monnaie et au Crédit » -(J.O.R.A N° 16 du 18 avril 1990)
- L 90-25 Loi 90-25 du 18-11-1990, modifiée et complétée, portant loi d'orientation Foncière.
- L 90-29 Loi 90-29 du 1 décembre1990, modifiée et complétée, relative à l'aménagement et L'urbanisme modifiée et complétée par la 04.05 du 14 aout 2004
- L 90-30 Loi n° 90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale
- L 99-01 Loi n° 99-01 de 1999, relative à l'hôtellerie.
- O 01-03 Ordonnance n° 2001-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement
- O 01-04 ordonnance n° 2001-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques;
- O 06-08 Ordonnance 06-08 du 15 juillet 2006
- O 08-04 Ordonnance n°08-04 du 1^{er} septembre 2008
- O 09-01 Ordonnance du 09-01 du 22 juillet 2009 portant LFC 2009 -
- O 74-26 Ordonnance n° 74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières au profit des communes
- D 01-281 Décret exécutif n° 2001-281 du 24 septembre 2001 relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du conseil national de l'investissement
- D 06-355 Décret exécutif n° 06-355, du 09 octobre 2006, relatif à la composition, l'organisa et le fonctionnement du Conseil National de l'investissement (CNI)
- D 06-356 Décret exécutif n° 06-356, du 09 octobre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Développement de l'Investissement (ANDI)
- D 07-119 Décret exécutif n°07-119 du 23-04-2007 portant création de l'Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière et fixant ses statuts

D 09-152	Décret d'application n°09-152 du 2 mai 2009, définissent les conditions d'accès au foncier privé de l'Etat situé dans les ZET
D 09-153	Décret exécutif n° 09-153 du 2 mai 2009 Fixant les conditions et les modalités de concession et de gestion des actifs résiduels des entreprises publiques autonomes et non autonomes dissoutes et des actifs excédentaires des entreprises publiques économiques (EPE)
D 10-20	Décret exécutif n°10-20 du 12.01.2010
D 73-45	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
D 83-200	Décret 83-200 du 19.03.1983 e
D 85-17	Décret 85-17 du 07.05.1985
D 86-03	Le décret n°86-03 du 07-01-1986 portant création de l'agence foncière nationale
D 86-03	Décret 86-03 du 07.11.1986
D 90-112	Décret exécutif n°90-112 du 17 avril 1990 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale du trésor
D 90-405	Décret exécutif n° 90-405 du 22 décembre 1990, fixant la création et l'orientation des agences locales de gestion et de régulation foncière.
D 91-454	Décret exécutif n°91-454 du 23-11-1991 modifié et complété, fixant les modalités d'administration et de gestion des biens du domaine privé et du domaine public de l'Etat.
D 93-03	le décret législatif n° 93-03 du 1er mars 1993, modifié et complété, relatif à l'activité immobilière ;
D 93-12	Décret Législatif N° 93 / 12 du 05 octobre 1993 « Promotion de l'investissement
D 94-319	Décret exécutif n° 94-319 du 17 octobre 1994, modifié et complété, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements;
D 94-319	Décret Exécutif N° 94 / 319 du 17 octobre 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement de l' A.P.S.I.- (J.O.R.A N° 67 du 19 octobre 1994).
D 94-320	Décret Exécutif N° 94 / 320 du 17 octobre 1994, relatif aux zones franches.- (J.O.R.A N° 67 du 19 octobre 1994).
D 94-322	Décret Exécutif N° 94 / 322 du 17 octobre 1994, fixant les conditions de désignation et de délimitation des zones spécifiques. (J.O.R.A N° 67 du 19 octobre 1994).
D 94-323	Décret Exécutif N° 94 / 323 du 17 octobre 1994, fixant le seuil minimum de fonds propres. (J.O.R.A N° 67 du 19 octobre 1994),
D 98-70	Décret Exécutif <u>N°98-70</u> Portant la création de l'Agence Nationale du Développement du Tourisme