

La Problématique du Foncier Industriel : Approche Juridique*

Chabane BENAKEZOUH

RESUME

Cette problématique de nature complexe et délicate, ne peut être correctement appréhendée qu'à travers un examen en quelque sorte radiographique du foncier pris dans son triptyque dimensionnel : foncier agricole profondément déstructuré par l'idéologie post- indépendance mais qui a repris sa vocation naturelle à la faveur de la constitution de 1989 et de la loi fondamentale et de rupture de novembre 1990 ; foncier urbain où les désordres urbanistiques et autres dysfonctionnements se côtoient dans la mal vie et la désillusion ; foncier industriel qui conditionne la promotion des investissements.

Les impératifs du développement global et durable ont certes dicté une politique de promotion des investissements hors hydrocarbures initiée dans les années 1980, mais cette politique n'a été véritablement dimensionnée qu'à partir des années 1990 avec les codes des investissements de 1993 et 2001.

La propriété privée garantie constitutionnellement, a prédisposé ladite politique dans la mesure où les principes du respect de la propriété sont inévitablement en rapport direct et dialectique avec les investissements et partant, avec la neutralité de l'Etat dans le champ économique.

L'arsenal juridique relatif à la gestion et à l'organisation du foncier industriel, apparaît comme ayant dorénavant vocation à répondre à toutes les préoccupations des investisseurs tant nationaux qu'étrangers, considérés de façon égalitaire, quant à la disponibilité et mise à disposition de terrains délimités en zones d'investissements.

*. Reprise d'une communication faite par l'auteur lors d'un colloque international au Maroc.

** . Professeur à la Faculté de droit d'Alger – (Ben Aknoun) – Université d'Alger.

La gestion de ces zones n'est pas évidemment sans problèmes pour de multiples raisons, objectives et parfois subjectives. Mais, globalement, grâce aux mesures constantes de correction et redressement prises, des résultats tangibles apparaissent de plus en plus.

Mots clés :

Investissement, foncier, société, gestion, actifs, propriété, cadastre, zones, droit, guichet.

Introduction

Nul n'ignore le rôle que peut jouer le foncier dans le développement humain et la relance socio-économique. Mais mal structuré et mal encadré, il peut être un frein préjudiciable à ces impératifs. C'est pourquoi, il est au centre d'enjeux considérables en même temps qu'il se situe dans une évidente interdépendance qui rend la réflexion le concernant des plus difficiles surtout que son importance et son intérêt, impliquent de le traiter sous ses différents plans : juridique, économique, social, politique...

Le foncier demeure une matière complexe où interagissent de multiples acteurs évoluant dans un imbroglio juridique ou un régime d'enchevêtrement de textes qui ne finit pas de s'embrouiller.

En l'absence d'une véritable stratégie d'aménagement du territoire qui permettrait de contrôler et maîtriser les flux de populations à travers tout le territoire national et de réguler et cerner la demande foncière, force est de constater que les désordres et l'utilisation abusive et anarchique du foncier sont aujourd'hui réels, et ils ne manqueront pas de s'accroître avec le risque de voir à terme, s'installer la crise du foncier avec la raréfaction des disponibilités, malgré le potentiel foncier important du pays.

Un marché foncier réglementé mais qui tarde à voir le jour, permettrait certainement d'atténuer les déséquilibres et d'adapter la demande jusque là exagérément exprimée et accordée dans un gaspillage notoire.

Toujours de part ses enjeux, le foncier est aussi au centre de tous les débats en ce qu'il est un déterminant de toute politique de développement. C'est pourquoi, le facteur politique influe sans cesse sur sa problématique.

Aujourd'hui, la situation du foncier est des plus complexes car noyée dans un environnement de rente et de spéculation où l'offre et la demande obéissent à l'irrationalité tandis que des mesures rationnelles et rigoureuses, ainsi que l'organisation du marché s'y rapportant, à l'effet d'un dénouement de cette problématique qu'alimentent à dessein des forces non apparentes qui agissent anarchiquement, dans l'ombre, mais en y tirant de substantielles plus-values spéculatives, tardent à se mettre en place.

Alors que l'ouverture de l'économie impose la discipline, l'efficacité, la rigueur, la compétitivité et la rentabilité, la tendance prédominante actuelle, incarnée par le système de gestion et d'affectation du foncier et dictée par les seuls intérêts immédiats, ne semble pas se départir de ses positions rentières et spéculatives acquises depuis fort longtemps dans la culture néopatrimoniale. Si des mesures rigoureuses de redressement ne sont pas prises à terme, le risque de créer une situation délétère pouvant hypothéquer la politique même de développement dont le foncier est à l'évidence un déterminant, est réel.

La nouvelle approche axée normalement sur un marché foncier libre soumis à des mécanismes organisationnels flexibles et transparents, se trouve neutralisée par des pratiques bureaucratiques et des intérêts catégoriels qui influent négativement sur la valorisation et la sauvegarde du foncier dans toute sa diversité. En d'autres termes, la libéralisation du foncier inauguré par la loi de novembre 1990, après que la propriété privée ait été consacrée, garantie et protégée par la constitution de 1989, n'a pas permis à l'évidence, de transcender les pesanteurs du passé, marquées encore une fois, par le néopatrimonialisme ancré et son corollaire la bureaucratie envahissante, et au total, cela n'a pas permis de lever les diverses contraintes sus évoquées, malgré il faut le dire, les efforts conjoncturels consentis.

L'investissement butte sur le foncier dont il est pourtant le vecteur. De très grandes superficies ont été sacrifiées au détriment de la politique des investissements. Même le foncier urbain, relevons le au passage, n'y a pas échappé du fait d'une urbanisation désordonnée, en tache d'huile, caractéristique d'un processus urbanistique effréné vis-à-vis duquel les pouvoirs publics paraissent impuissants ou laxistes¹.

En matière de foncier industriel particulièrement, les obstacles ne sont pas moindres. Ils constituent même une contrainte majeure dans la mesure où, à ce niveau, la disproportion entre l'offre et la demande est telle que les prix sont hautement prohibitifs et spéculatifs pour l'investisseur potentiel égaré et impuissant au milieu d'intermédiaires de tout acabit qui obscurcissent le climat des affaires². Les zones industrielles ou d'activité mises en place dans l'irrationalité, et sans l'assainissement du régime de propriété, sont dans l'incapacité de répondre aux très nombreuses demandes d'investissement qui se règlent encore dans l'informel et souvent dans l'opacité. Même si certaines corrections ont été apportées, le cadre normatif n'a pas connu d'améliorations significatives, en mesure d'instaurer un climat adéquat à la bonne pratique des affaires³.

Sur un autre plan non moins important mais longtemps sous estimé, il paraît opportun de noter que toute maîtrise de la problématique foncière, ne peut réussir

1. De très nombreuses constructions ont été édifiées sur des terres agricoles, à l'évidence non urbanisables. Le ministre de l'agriculture en déplorant ces faits, avouait que plus de 160.000 ha ont été ainsi détournées de leur vocation agricole (Cf. Le quotidien El Watan du 10/02/05).

2. Cf. le dernier rapport de la Banque mondiale du 27 Avril 2005 intitulé «le droit des affaires et le développement du secteur privé» dont la presse en a présenté de larges extraits ; (voir par exemple le supplément hebdomadaire «économie» n° 20 du 11 au 17 juillet 2005 du quotidien El watan).

3. A cet égard faut-il se référer au dernier rapport de la Banque mondiale «Doing Business 2006» qui, à partir précisément du critère de la bonne pratique des affaires, a établi un comparatif mondial où l'Algérie est au 128ème rang devancée par la Tunisie (58ème), le Maroc (102ème) et la Mauritanie (127ème).

sans une politique de cadastre conçue et mise en place avec détermination et rigueur. Connaître les disponibilités potentielles, avoir son portefeuille foncier bien maîtrisé avec un fichier national où toutes les propriétés sont titrés, est en effet une nécessité voire un préalable à tout processus d'affectation et de gestion du foncier qu'il soit industriel agricole ou urbain. Il n'est pas déraisonnable de relever aujourd'hui, qu'un nombre considérable de terrains sont empêtrés dans un système procédural archaïque, géré de surcroît par une bureaucratie avérée.

Pendant longtemps en effet, la politique du court terme s'est trouvée particulièrement privilégiée au détriment d'une stratégie de développement durable où le rôle du cadastre et de la conservation foncière est loin d'être négligeable.

Les opérations de cadastre, menées pourtant sans répit par l'administration, accusent un retard préjudiciable à la promotion de l'investissement : d'interminables opérations de régularisation des titres de propriété et de nombreuses situations conflictuelles s'y rapportant perdurent encore et parfois se compliquent du fait du manque de coordination et de complémentarité entre les divers organes administratifs intervenants et ce, en dépit du concept de guichet unique mis en place. Somme toute et malgré d'incontestables avancées sur le terrain, nombreuses sont les propriétés foncières non immatriculées et non cadastrées et dépourvues de livrets fonciers valant actes de propriétés indispensables pour en disposer et jouir librement tandis que des transactions se font auprès même des notaires, en faisant appel à des pirouettes juridiques ou pis-aller condamnables, comme la formule de promesse de vente ou de «procuration générale» ou celle tirée d'une procédure détournée, non moins contestable de la reconnaissance de dette.

Toutes ces considérations introductives seront sans doute reprises et souvent approfondies durant les trois séquences d'analyse de la présente étude.

I/ POSITION OU ETAT DE LA QUESTION : LE FONCIER INDUSTRIEL DANS LE CONTEXTE DE L'ETATISME DOMINANT :

Le principe de la mise en place d'un espace organisé destiné à l'implantation de projets industriels dans un cadre d'investissement organisé, remonte à la décennie 70-80 marquée par la révolution agraire et la politique des réserves foncières. Les premières mesures prises à cet effet, ont concerné les zones d'activité (ZA) décidées pour l'essentiel par les autorités locales, mais sans aide d'organismes spécialisés ou aménageurs encore inexistants. Les zones industrielles (ZI) par contre, ont été aménagées par l'Etat et leur gestion confiée à des organismes dénommés «Etablissements de gestion de zones industrielles (EGZI)».

La Caisse Algérienne d'Aménagement du territoire (CADAT) a joué, grâce à ses structures régionales, les premiers rôles en la matière. Sa création date d'avant l'indépendance (1959). Elle a été revue et restructurée en 1982 pour prendre la dénomination de Centre national d'études et de réalisation en urbanisme (CNERU) objet à son tour, en 1983, d'une réorganisation organique qui a donné naissance à 08 structures régionales : centres d'études et de réalisation en urbanisme (URBA) qui seront propriétaires de terrains formant les zones industrielles qu'ils lotiront et viabiliseront avant de les céder aux opérateurs industriels et de transférer leur gestion en tant qu'espace commun, à des organismes ad hoc dénommés Entreprises de gestion des zones industrielles (EGZI).

Nombreux sont les problèmes rencontrés pour la gestion de ces zones :

- zones industrielles non régularisées au profit des promoteurs (URBA) inexistantes dans certaines zones;
- transferts de propriété des promoteurs (URBA) aux bénéficiaires des lots (investisseurs) inachevés ou non régularisés;
- retards dans la viabilisation par les promoteurs (URBA);
- changement de vocation des terrains attribués;
- terrains affectés et régularisés mais non utilisés.

Face à ces problèmes des solutions et innovations vont être introduites à la faveur des codes des investissements de 1993 et 2001, tandis que le foncier industriel recouvre pour l'essentiel deux zones : les zones industrielles (ZI) et les zones d'activité (ZA).

1/ Zones industrielles et zones d'activité :

A/ Les ZI sont constitutives d'espaces délimités pour les seuls besoins de l'investissement industriel. Leur étendue globale est de l'ordre de 20.000 ha' (une quarantaine de wilayas) et pour chacune, elle varie de 100 à 250 ha tandis que leur gestion est confiée à des établissements publics. Ces zones sont régies par un dispositif réglementaire : décrets 73-45 du 28 février 1973 et 84-55 du 3 mars 1984. Elles sont créées par décret avec un promoteur à la tête de chaque zone à l'effet de formaliser les acquisitions de terrains les constituant, les lotir, les viabiliser et les rétrocéder par acte notarié aux différents opérateurs.

1. Selon le directeur général des domaines cité dans le quotidien El watan du 03/04/06, cette étendue ne serait que de 11.000 ha.

Malgré l'effort colossal consenti par l'Etat pour répondre à la demande, ces zones, devant les intentions d'investir de plus en plus pressantes, se sont révélées insuffisantes pour répondre aux sollicitations exprimées, alors que d'importantes disponibilités se sont paradoxalement trouvées gelées, pour diverses raisons, dans le périmètre même de ces zones où de nombreuses contraintes et autres difficultés sont à relever :

instabilité des gestionnaires, laxisme dans la gestion et viabilisation ;

procédures d'acquisition, régularisation, et rétrocession des terrains, contestables ;

- changements fréquents de destination et taux d'occupation sujet à critique.

Pour toutes ces raisons, les pouvoirs publics vont intervenir pour les réorganiser, particulièrement à deux niveaux :

- régularisation des situations juridiques pendantes concernant les lots affectés et cédés ;
- réaménagement du système de gestion des zones en prévoyant des entités organisées suivant les règles de commercialité.

B/ Les ZA au nombre de 500 couvrent une superficie de 8.500 ha soit environ 30.500 lots pour 488 zones¹ ; Elles ont été créées, en principe, à l'initiative des communes par arrêtés pris dans le cadre de l'ordonnance n° 74-26 du 20 février 1974 portant constitution des réserves foncières communales².

L'objectif visé par la création de ces zones en tant que acte éminemment décentralisé, est des plus mitigé ne serait-ce qu'en raison de l'incapacité des communes à initier et à appliquer les procédures dictées par ladite ordonnance sur les réserves foncières ou à assainir préalablement les situations juridiques complexes inhérentes aux propriétés privées concernées et intégrées dans ces réserves. A cet égard, un seul chiffre des plus significatif : sur 30.500 lots créés, 1/3 seulement a pu être rétrocédé au sens juridique du terme au profit des investisseurs. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'une grande confusion règne dans ces zones de gestion décentralisée certes, mais très marquée, il faut le souligner, par de multiples interférences notamment du centre et des organes déconcentrés.

Pour ne parler que du seul problème des titres de propriété, il faut dire que si les zones implantées sur des terrains domaniaux ont pu être facilement régularisées et

1. Chiffres avancés par le directeur général des domaines (El watan du 03/04/06).

2. Pour de plus amples développements, voir Ch. Benakezouh, le droit des réserves foncières, Alger, Office des Publications Universitaires (OPU) 1990.

dotées de titres de propriété, les zones d'activité conçues sur des terrains de statut privé (15% de la superficie globale) connaissent, elles, de sérieux problèmes de régularisation.

Tout comme à l'égard des ZI, le problème posé à propos des titres de propriété embarrasse la majorité des opérateurs et investisseurs en ce que les documents en leur possession comme les décisions administratives d'affectation, nonobstant la sécurité juridique des biens examinée un peu plus loin, ne sont pas toujours pris en ligne de compte par les banques pour l'accès au financement.

Par ce moyen ou grâce à ce dispositif, les communes ont pu tout de même disposer d'espaces destinés à recevoir toutes sortes de projets même si cela n'a pas été sans difficultés dans la mesure où, dans les faits, la gestion et le suivi de ces zones, ont conduit à des dysfonctionnements et à une utilisation irrationnelle de l'espace foncier déjà dénaturé par la politique des réserves foncières qui perdure encore alors qu'elle a été anéantie par la loi d'orientation foncière de novembre 1990 qui a transféré juridiquement ou de plein droit tous les terrains destinés entres-autres, aux zones industrielles ou aux zones d'activités, à «des organismes publics existants ou à créer»¹.

Les collectivités territoriales ont certes multiplié les zones d'activités, mais leur élan désordonné s'est traduit dans l'utilisation irrationnelle de l'espace : nombreux sont les lots de terrains attribués mais très vite dévoyés de leur destination, comme par complicité.

Eu égard au souci affiché par les pouvoirs publics de promouvoir les investissements dans le cadre d'une politique claire de libéralisation de l'économie, des mesures de réhabilitation et de développement des zones industrielles ainsi que des mesures d'adaptation du cadre juridique en place interviendront pour surmonter les dysfonctionnements constatés. Dorénavant, (souligne-t-on) et avec d'autres mécanismes, les promoteurs et investisseurs seront directement intéressés et impliqués dans la gestion même de ces zones.

Préalablement à l'examen de ces mesures, il convient de s'arrêter un instant sur la question longtemps controversée de la propriété privée éclairant le rapport propriété privée – investissement au regard du droit né des réformes.

1. Article 86 de la loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière (J.O. n° 49) modifiée par l'ordonnance 95-26 du 26 septembre 1995 (J.O. n° 55).

2/ Propriété privée et investissement : la sécurité juridique dans le contexte des réformes :

Le premier écueil sur lequel butte véritablement la politique d'investissement, a trait au foncier et concomitamment à la sécurité juridique de la propriété privée qui conditionne à l'évidence tout investissement privé. Les réformes introduites à partir de la décennie 90 apporteront à cet égard de sérieuses assurances et garanties juridiques pour les investisseurs privés.

A/ Textes fondamentaux et avènement des réformes :

a/ **La constitution de 1989** a opéré à cet égard une rupture fondamentale par rapport au passé, en mettant fin à la distinction plus politico-idéologique que juridique, du fameux concept de «propriété privée exploiteuse» de la constitution de 1976. Elle énonce en son art. 49 par une formule simple mais significative, que dorénavant, «la propriété privée est garantie».

En garantissant et en réhabilitant la propriété privée, la constitution de 1989 allait dans le même élan, repositionner tout le système politique où, à l'instar des Etats modernes de droit, la propriété allait s'inscrire au titre des libertés et des droits fondamentaux d'où découleront, en bonne logique, tout une série de droits sous-jacents, aussi déterminants, comme celui de la liberté d'entreprendre, de contracter, de s'associer

b/ La loi d'orientation foncière de novembre 1990¹ accentuera ce choix positif :

- elle donne une assise juridique ou en d'autres termes, elle consacre définitivement la propriété privée au sens même du droit civil;
- elle met fin à la révolution agraire et restitue les terres à leurs propriétaires initiaux ;
- elle libéralise toutes les transactions foncières ;
- elle abroge l'ordonnance sur les réserves foncières et crée des agences foncières pour la gestion du portefeuille foncier des collectivités territoriales.

Toujours en rapport avec la propriété privée et particulièrement en matière d'investissement, un nouveau «code» va voir le jour avec des dispositions novatrices et en totale rupture avec les conceptions du passé.

2. Cf. Ch. Benakezouh, De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme, Revue Idara de l'Ecole Nationale d'Administration, n° 02 – 2001.

c/ **Le code des investissements de 1993** (décret législatif 93-12 du 05 Octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement)² a trouvé sa maturation dans les expériences antérieures marquées d'abord par les lois 82-11 du 21 Août 1982³ sur l'investissement privé national, et 82-13 du 28 Août 1982³ relative aux sociétés mixtes, ensuite par la loi 88-25 du 12 Juillet 1988 relative à l'investissement privé national.

Pour l'essentiel, et à l'égard des investisseurs, ce décret législatif innove fondamentalement en consacrant le principe d'égal traitement à l'égard de tous les investisseurs, étrangers ou nationaux. A cet égard, il est d'évidence que les concepteurs du code de 1993, avertis des expériences antérieures, entendaient bien rompre avec les pratiques du passé, génératrices de rente et privilèges tirés des procédures bureaucratiques d'agrément propres aux commissions mises en place, et à l'existence de l'office d'orientation de coordination et de suivi des investissements privés (OSCIP) qui ne consentait pas à ce que l'investissement privé national puisse se faire dans n'importe quel domaine et qui ne tolérait l'investissement étranger que dans le cadre bien défini du partenariat avec une entreprise publique et encore, dans la limite de 49% du capital. Il faudrait ajouter qu'antérieurement au code de 1993, l'investissement direct étranger (IDE) n'avait pas de base légale.

d/ Le processus inauguré par la constitution de 1989 et renforcé par les développements juridiques ultérieurs va trouver son ultime consolidation dans la **constitution de 1996** (art. 52) de sorte qu'aujourd'hui, on peut dire que les bases constitutionnelles de la propriété privée comme support et ressort de l'investissement, paraissent indiscutablement garanties.

Dès lors que l'environnement politique et juridique prédispose maintenant l'investissement et que les règles le régissant permettent aisément de répondre à toutes les préoccupations soulevées par les investisseurs pris sans discrimination, il ne reste qu'à examiner le préalable à sa finalisation savoir la question du foncier industriel qui peut en définitive ou le prédisposer ou l'indisposer.

Le droit algérien des investissements se déclinant et dans le décret législatif 93-12 du 05 Octobre 1993 précité et dans **l'ordonnance 01-03 du 20 Août 2001 relative au développement de l'investissement**⁴, est caractéristique de la formule

1. J.O n° 64 du 10 Octobre 1993.

2. J.O n° 34 du 24 Août 1982.

3. J.O n° 35 du 31 Août 1982.

4. J.O n° 47 du 22 Août 2001.

de «guichet unique» que connaissent également d'autres pays en particulier ceux du maghreb.

La formule de guichet unique, en vogue, traduit un concept porteur dans les relations d'affaires Administration-investisseurs. Mais elle n'a fait l'objet, paradoxalement, d'aucune étude, surtout de type empirique, pour connaître par exemple comment un tel concept s'est-il développé et quelle typologie de déploiement le caractérise-t-il au sein des administrations représentées et regroupées en son sein, et aussi peut-être est-ce le plus important pour comprendre ce qui se cache éventuellement derrière les relations organisationnelles et informationnelles mise en avant pour le justifier ou le légitimer.

B/ Guichet unique APSI et dispositif complémentaire CALPI :

Le guichet unique APSI et le dispositif complémentaire CALPI constituent la première expérience en matière de promotion des investissements. Le guichet unique en tant qu'il regroupe «les administrations et les organismes concernés par l'investissement» apparaît comme une forme d'action d'une structure nouvellement créée, l'agence de promotion de soutien et de suivi des investissements (APSI). Il est rattaché, pour une position incontestable dans la hiérarchie administrative, directement auprès du chef de gouvernement (art. 07 du décret législatif 93-12 du 05 octobre 1993). Sa principale mission telle que définie dans le décret législatif précité ainsi que dans le décret exécutif 94-319 du 17 octobre 1994 relatif à l'«agence» APSI, est de fournir, par «délégation des administrations concernées, tous les documents légalement requis pour la réalisation de l'investissement».

Le guichet unique s'apparente ainsi à un instrument d'assistance et de soutien à l'investissement auprès de différentes administrations concernées. Ce serait aussi une structure originale d'intervention multisectorielle qui se doit d'être avant tout à l'écoute des promoteurs et investisseurs qui le sollicitent pour réaliser dans les meilleures conditions leurs projets d'investissements.

Dans le domaine plus sensible qui est celui de l'acquisition de terrains pour ces projets, il a été mis en place par instruction interministérielle n° 28 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs, un organe complémentaire, assez ambigu, dénommé «comité d'assistance pour la localisation et la promotion des investissements» (CALPI) au niveau de chaque wilaya, à l'effet de «dispenser les candidats investisseurs d'avoir à effectuer une multitude de démarches auprès de différents interlocuteurs pour pouvoir localiser un terrain disponible, répondant à leurs besoins, identifier son propriétaire, s'informer des procédures d'acquisition.....».

Ce dispositif prend appui sur les dispositions de l'article 117 de la loi de finances pour 1994, modifiées et complétées par l'article 148 de la loi de finances

pour 1996 ayant institué le régime de concession de gré à gré des terrains domaniaux destinés à recevoir des projets d'investissement, avec la possibilité de reconverter ladite concession en cession, dès la réalisation de ces projets.

Fait important à souligner également : le dispositif CALPI a été décidé pour une période transitoire, en attendant la mise en place d'une banque de données de l'offre foncière nationale. L'objectif avoué était de faire en sorte que toute préoccupation autour du foncier industriel comme support déterminant pour tout projet d'investissement, ne puisse «en aucun cas constituer un motif de découragement à sa réalisation».

La mission essentielle conférée officiellement aux CALPI est de répondre sans retard à toute question portant sur la disponibilité de terrains et le cas échéant, à orienter les investisseurs vers les zones spécialement aménagées où existent des potentialités foncières en adéquation avec l'investissement envisagé. Or, dans la pratique, les faits font ressortir une sorte de déviation dans la mission des CALPI qui se sont convertis plus en organes d'attribution de terrains qu'en organes d'information et d'orientation des investisseurs¹.

Sans doute, devant les abus et autres déviations constatées, une autre loi des finances, celle de 1998 (art. 51) est encore intervenue pour modifier ce dispositif et instaurer le principe systématique et exclusif des enchères publiques comme préalable à toute concession ou cession des terrains domaniaux nécessaires à l'investissement. Mais le texte d'application auquel renvoie cette loi, n'a jamais été pris ce qui revient à dire que lesdites enchères n'ont jamais été initiées en pratique² et aujourd'hui, sur ce point en particulier, l'incertitude est de mise³.

Les transferts de propriété réalisés en application de ce dispositif ont porté selon le CNES sur 364 ha pour 503 projets concernant les cessions et sur 9344 Ha pour 2138 projets pour ce qui est des concessions. Toujours selon le CNES, à fin 2002, le bilan des transferts de propriétés réalisés suivant ce dispositif s'établit comme suit :

-
1. Le directeur général des domaines ne déclarait-il pas lors de son passage à l'émission «mountadha» de la chaîne 1 (El watan du 03/04/06) que dans le cadre de ce dispositif CALPI, 10.000 ha avaient été concédés.
 2. Tel que rapporté par le quotidien El Watan du 10/10/05, l'avant projet de loi des finances 2006 a traduit l'idée du gouvernement à vouloir supprimer l'exclusivité d'un tel recours.
 3. Le quotidien El watan du 03/04/06 rapportant les propos du directeur général des domaines lors d'une émission radio de la chaîne 1, croit savoir qu'un décret exécutif serait prochainement signé pour prévoir le principe de la vente aux enchères «dans les 5 à 6 wilayas où il y a une forte pression sur le foncier» et celui du «gré à gré dans les wilayas défavorisées pour y encourager l'investissement.

- transfert de près de 375 hectares (500 projets) au titre de la cession directe des terrains;
- affectation de près de 9 500 hectares (2140 projets) au titre de la concession dans le cadre de ce dispositif CALPI'.

C/ Agence et guichet unique ANDI :

En substitution aux dispositifs précédents APSI et CALPI, le nouveau dispositif d'accès au foncier arrêté par les pouvoirs publics relatif à la gestion des zones industrielles et d'activités ainsi qu'à la prise en charge des actifs résiduels relevant des entreprises publiques dissoutes et actifs excédentaires des EPE en activité sur lesquels nous reviendrons, s'appuie pleinement sur les dispositions de l'ordonnance 01-03 du 20 Août 2001 relative au développement de l'investissement (Art. 26 et 27) et sur celles du décret 01-282 du 24 septembre 2001 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de développement de l'investissement (ANDI) qui jouera à l'avenir un rôle déterminant.

L'ANDI, tout en étant un établissement à caractère administratif, apparaît aussi comme une structure déconcentrée opérant tout comme l'APSI, à travers la formule de guichets uniques implantés au niveau régional pour couvrir tout le territoire national, avec les organismes (SGI) susceptibles d'offrir des terrains destinés à l'investissement, rassemblés en son sein.

II/ NOUVEAU DISPOSITIF DE GESTION ET REDIMENSIONNEMENT DU PORTEFEUILLE FONCIER DE L'ETAT :

Des contraintes et dysfonctionnements de toutes sortes ont donc de nouveau incité les pouvoirs publics à revoir le dispositif antérieur. En effet, face aux divers problèmes relatifs à la délivrance des titres de propriété, à la gestion des parties communes au sein des zones et aux montant des quotes-parts à la charge des investisseurs, à la dégradation des réseaux existants, à la spéculation sur les terrains affectés, à l'implantation d'édifices non prévus, il devenait urgent pour les pouvoirs public d'intervenir pour mettre fin à ces déviations, excroissances et dysfonctionnements.

1. Il faudrait souligner que la formule de cession de terrain au profit des investisseurs n'est pas exclusive : elle a certes la préférence de ces derniers ne serait-ce que pour des raisons évidentes de prêts bancaires, mais d'autres formules sont prévues dans les textes comme la location ou la concession. Pour terminer, dans la perspective de privilégier cette dernière option, le caractère de droit réel de la concession à l'effet de lever cette contrainte de l'accès au financement bancaire a été consacrée.

L'intérêt manifesté comme plus haut souligné pour redimensionner le portefeuille foncier de l'Etat principal acteur en cette matière de foncier industriel du fait de l'absence avérée d'un véritable marché, a aussi contribué à la mise en place d'un nouveau dispositif.

1/ La mise en place des Sociétés de gestion des Participations (SGP).

En 2003 il a été en effet décidé, toujours dans cet élan pragmatique, la création d'un nouveau dispositif complémentaire à celui de l'ANDI et en remplacement des EGZI avec pour objectifs :

- l'amélioration des formalités administratives et l'allègement des procédures d'accès au foncier ;
- la régularisation des titres en privilégiant le principe de la concession;
- la création d'une base de données quant au foncier destiné à l'investissement;
- la revalorisation du portefeuille foncier de l'Etat grâce aux actifs résiduels des entreprises publiques dissoutes et aux actifs dormants des entreprises en activité.

En parallèle et suivant la résolution n° 05 du 21 juillet 2003 du Conseil des participations de l'Etat, il a été également décidé conformément au décret 01-283 du 24 septembre 2001 portant forme particulière d'organe d'administration et de gestion des entreprises publiques économiques, la création, au niveau régional, et en la forme de sociétés par action, (SPA) de quatre Sociétés de Gestion des Participations de l'Etat :

- Société de Gestion des participations / Zones Industrielles Ouest (SGP-ZI ouest);
- Société de Gestion des Participations / Zones Industrielles Centre (SGP-ZI Centre) ;
- Société de Gestion des Participations / Zones Industrielles Est (SGP-ZI Est);
- Société de Gestion des Participations / Zones Industrielles Sud (SGP-ZI Sud).

Ces sociétés, dotées d'un capital social de 100 millions de dinars libérable à partir des ressources résultant de la liquidation des ex holdings, ont essentiellement pour missions :

- La promotion des investissements avec la définition et mise au point de la technique juridique de concession des actifs (terrains bâtis ou non bâtis) relevant du domaine privé de l'Etat;
- La mise en œuvre du processus de transformation des anciens établissements de gestion des zones industrielles (EGZI) en sociétés par actions dénommées «Sociétés de Gestion Immobilières (SGI)» implantées au niveau de l'assise territoriale des wilayas et rattachées à la structure régionale de gestion des participations, compétente (SGP), chargée de leur «contrôle stratégique» ;

- L'ouverture progressive du capital social des SGI créées en remplacement des EGZI, au bénéfice d'opérateurs agissant en zones industrielles concernées ;

Les SGI en question sont dotées à leur tour d'un capital social de 30 millions de DA «libérable immédiatement et intégralement par la SGP de rattachement» à partir de la liquidation des ex holdings nationaux et régionaux. Les objectifs fondamentaux de ces SGI qui agissent sur mandat de la SGP dont elles relèvent au plan régional, se résument dans 04 rubriques dont la première, dictée par l'urgence et les impératifs de redressement et réajustement de la gestion antérieure du foncier industriel marquée comme plus haut souligné, par toutes sortes de dysfonctionnement ou excroissances, est certainement celle qui a été à l'origine de leur création :

- Dresser un audit de l'ensemble des zones industrielles et des zones d'activités' à l'effet de recenser les terrains destinés à l'investissement et examiner rigoureusement les conditions d'affectation et d'occupation des terrains mis au service des investisseurs en même temps que l'état d'avancement des procédures de régularisation des titres, sans omettre d'étudier les contraintes inhérentes à la gestion des parties communes qui demeure une préoccupation majeure;
- Prendre en charge, sur mandat des SGP, les actifs résultant des transformations des EGZI mais avec cette précision, que les modalités et études de leur affectation, ne peuvent intervenir qu'au niveau de leur représentation au sein des guichets uniques de l'ANDI sis au plus près des candidats à l'investissement;
- Assurer la gestion et le suivi des réseaux et espaces communs avec la mise au point et la revalorisation des cahiers des charges jusque là négligés, pour déterminer avec plus de précision les diverses prestations et les charges communes;
- Créer une banque de données des disponibilités foncières pour à la fois maîtriser le secteur et informer efficacement les investisseurs très souvent désorientés.

Il n'est pas inutile, en rapport avec ce dernier point, de revenir succinctement sur la description du processus de demandes et attributions de terrains. Il revient comme également décrit plus haut, aux SGI présentes aux guichets uniques de l'ANDI, d'aider cette dernière en vue de la prise en charge des actifs excédentaires et résiduels et la localisation des assiettes de terrain disponibles au profit de la promotion de l'investissement.

1. Relevons au passage ce fait nouveau visant toutes les zones y compris bien entendu les zones d'activités qui relèvent jusque là de la compétence des communes habilitées à gérer directement leurs réserves foncières conformément au code communal (art. 60 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune) et à l'ordonnance 74-26 du 20 février 1974 relatives à ces réserves (voir Chabane Benakezouh, *Le droit des réserves foncières*, op. cit.) ou à le faire de concert avec les agences foncières prévues dans la loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière ; (voir également, du même auteur, *De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme*, op. cit.).

Les guichets uniques de l'ANDI réceptionnent les commandes de terrain en même temps que la déclaration de l'investissement formulée par l'investisseur. Le dossier est alors transmis pour examen au représentant au sein du guichet unique de la SGI-ZI compétente à l'effet de déterminer l'éligibilité du projet à partir d'un actif résiduel ou excédentaire.

Une fois le choix du promoteur arrêté, une attestation de réservation lui est délivrée pour lui permettre de convenir avec le propriétaire de l'actif retenu et des conditions de mise en concession ou de location. Cette attestation permettra en effet au promoteur, il faut le souligner, de négocier de gré à gré la concession ou la location du bien considéré, avec cette précision que ladite concession de gré à gré des actifs résiduels, est au regard des textes, soumise à l'accord préalable du Ministre chargé du Domaine National (Article 80 de la loi des finances 2003).

Les actifs résiduels sont systématiquement proposés en concession pour une durée déterminée par les services des domaines territorialement compétents. Comme plus haut indiqué et pour des raisons évidentes, dorénavant l'option d'achat de terrain, est prévue seulement au terme de la réalisation conforme de l'investissement.

Par ailleurs, la mise à disposition des terrains ou autres biens, est assise sur un cahier de charges proposée par les services des domaines et intégré au projet de texte réglementaire régissant les modalités de transfert et d'affectation des actifs résiduels excédentaires.

Il est à noter que le passif des anciens organismes (EGZI) marqué par toutes sortes de déviations, n'a pas manqué de peser sur ces nouvelles structures : l'héritage, lourd à porter, n'est pas sans inconvénients en ce que le risque de reconduire les anciennes pratiques n'est jamais écarté sauf, avec une réelle volonté politique d'assainissement, à asseoir une plus grande vigilance et un contrôle à posteriori sérieux et implacable pour combattre les gaspillages, l'opacité et les comportements bureaucratiques, rentiers et spéculatifs. En d'autres termes, le problème n'est pas en définitive de passer d'un dispositif à un autre mais de créer toutes les conditions nécessaires pour transcender le système en place et lui substituer un système totalement refondu, rigoureux et performant d'allocation et de gestion rationnelle de la matière stratégique qu'est le foncier industriel.

2/ Les mesures prises pour accroître l'offre foncière :

Bien que d'aucuns peuvent estimer que l'accès au foncier a plus souffert d'une définition des modalités d'accès aux assiettes de terrains que d'une pénurie d'offre ou de disponibilités à proprement parler, les mesures prises, traduisent tout de même, au-delà de ces considérations, une certaine volonté d'asseoir un dispositif efficace d'utilisation de l'espace et de gestion du portefeuille foncier de l'Etat aussi

rigoureux que possible. Longtemps un problème majeur a surgi concernant ce foncier industriel : il réside dans ce qu'on appelle " les actifs résiduels " que nous avons jusque là succinctement évoqués et qui sont constitutifs de terrains affectés mais non exploités, estimés entre 300 à 400 hectares parmi les superficies les plus valorisantes économiquement dans la mesure où elles peuvent servir d'assiette à des centaines de projets d'investissement de moyenne dimension.

Autre problème récurrent : celui du «foncier dormant» appelé encore «actif excédentaire» détenus par les EPE en activité et provenant des surplus dégagés par les attributions hâtives et approximatives faites à leur profit dans le passé, estimé à 15 % pour les ZI et 60 % pour les ZA, soit des superficies respectives de 2300 ha et 4500 ha. Le foncier dormant intègre aussi les terrains d'assiette ou «actifs résiduels» des entreprises publiques dissoutes ou en difficulté qui représentent près de 400 ha en zones industrielles et 150 ha en zones d'activités.

Pour accroître l'offre foncière à destination de la promotion des investissements le principe de récupération de tous ces actifs, résiduels ou excédentaires, est adopté en application des dispositions du dernier code des investissements (ordonnance 01-03 du 20 Août 2001 relative au développement de l'investissement - art. 26-).

En évaluant les différents dispositifs mis en place, l'Etat, en sa qualité de principal propriétaire foncier qui a mobilisé à la date de 2004 près de 100.000 ha pour l'ensemble des activités dont 35.000 ha uniquement pour l'investissement industriel, a estimé nécessaire de dégager une nouvelle politique de réexamen de tous les dispositifs en place pour leur donner un nouvel essor et les mettre en harmonie avec les nouvelles exigences de l'investissement et du développement national. Cette initiative inscrite dans une perspective d'avenir, tend à plus de rigueur dans l'affectation et l'utilisation du foncier en même temps qu'elle incite à réfléchir quant aux meilleurs mécanismes qu'il convient d'asseoir à l'égard du secteur privé dont la participation à l'effort de mobilisation de l'offre foncière s'avère indispensable.

Le projet portant création de trois zones industrielles intégrées, en cours de réalisation (Est- Haut Plateaux-Ouest) et le projet de reconversion de la zone franche de Bellara en une zone industrielle, bien que controversé, semble s'inscrire dans cette perspective.

Autre mesure prise par l'Etat pour encourager l'offre foncière et valoriser les espaces disponibles, celle, toujours controversée certes, mais non moins importante comme souligné plus haut, tendant à assujettir les concessions des terrains domaniaux à la vente aux enchères (article 51 de la loi de finances 1998).

N'oublions pas que l'Etat, de loin principal pour ne pas dire unique pourvoyeur du foncier industriel – le secteur privé ne s'y impliquant pas pour des raisons multiples qui mérite une fine analyse, a eu dans le passé une fâcheuse tendance à

céder les terrains à des prix bas, et à le faire uniformément à travers tout le territoire national sans considération de plus values ou de potentialités économiques attachées à ces terrains, et sans même anticiper sur leur rareté.

Succinctement, il faudrait ajouter à ce qui précède, que l'offre foncière des particuliers est quasiment inexistante pour des raisons de rétention évidente et surtout pour des raisons tenant à l'absence de mécanismes de mise en place d'un marché foncier encadré et régulé. Nonobstant les problèmes du cadastre déjà évoqués et sur lesquels nous reviendrons, il faut bien admettre que dans le cadre de la libre concurrence dans lequel toutes les actions du développement doivent être inscrites, la généralisation de l'immatriculation et de la publication des actes notariés, devrait constituer un préalable indispensable à la mise en place dudit marché.

Somme toute, l'élan volontariste de l'Etat véritable détenteur et pourvoyeur du foncier industriel, traduit deux sortes de préoccupations :

- la préoccupation majeure de relancer le développement à travers la nouvelle politique de libéralisation de l'économie totalement en rupture avec l'économie planifiée précédente, doublée du souci de rentabilisation du domaine public à travers des modes de gestion et de disposition (concession, cession, affectation, location ou mise à disposition) que déclinent de nombreux textes, épars, et qui restent encore inachevés et incomplets, et surtout, sujets à des entraves bureaucratiques lors de leur application;
- celle tendant à vouloir en guise d'encouragement, à mettre au plus vite à la disposition des investisseurs, des terrains à des prix abordables, attractifs même, mais avec ce risque difficile à contenir, celui d'attirer de nombreux spéculateurs.

3/ Actifs dormants et porte feuille foncier et immobilier des entreprises dissoutes :

Préalablement à l'examen de ce point, notons à propos des terrains non utilisés à l'intérieur des ZI et ZA qu'il s'agit là d'actifs relevant du patrimoine des promoteurs viabilisateurs ou aménageurs des collectivités territoriales ou des entreprises publiques ou privées dont la rentabilisation pose de sérieux problèmes dans la mesure où ils sont constitutifs de ces zones mais sans en produire les effets positifs attendus du point de vue de l'apport aux investissements, d'où la nécessité de les inventorier et les réinsérer dans le circuit d'utilisation par les SGP-ZI.

A/ Les actifs dormants :

La problématique des «actifs dormants» constitutifs il faut le rappeler, des excédents des EPE encore en activité par rapport à leurs besoins et à leurs capacités, a préoccupé et préoccupe encore les pouvoirs publics, soucieux d'assainir les situations et cerner le patrimoine réel de ces entreprises naguère attributaires de terrains avec largesse, sans rapport ni avec leur capacité ni avec leur mission.

Dès 1993, dans chaque wilaya une commission présidée par le wali s'est chargée de mener à bien cette opération d'assainissement en délimitant précisément les terrains à régulariser en fonction cette fois, des stricts besoins des entreprises concernées mais avec cette possibilité pour celles qui ont un programme d'investissement extensif, d'acquérir les actifs en question, à la condition de respecter strictement un cahier des charges type valable pour l'ensemble des investisseurs¹.

Vis-à-vis des entreprises n'ayant aucun programme nouveau d'investissement ou d'extension, l'Etat en tant que propriétaire de ces actifs, s'oblige à les reprendre tout naturellement et sans aucune contrepartie dans la mesure où ils demeurent constitutifs du domaine privé de l'Etat et que ces entreprises n'en ont pas la propriété. Le portefeuille ainsi reconstitué au profit de l'Etat propriétaire initial ou originel, prédispose l'investissement et la disponibilité de terrains déjà viabilisés à destination des nouvelles structures créées (SGI) et partant, à celle des investisseurs potentiels. L'art. 85 de la loi de finances 2005 bien que renvoyant à un texte d'application non encore publié, prévoit en effet expressément cette «récupération» en ces termes : «l'Etat récupère les terrains occupés par les entreprises publiques et non objectivement nécessaires à leurs activités» et ces terrains, selon l'estimation du directeur général des domaines, couvrirait environ 15 000 ha².

A l'égard des entreprises dont la situation économique et financière s'avère équilibrée et disposant d'actifs dormants ou excédentaires détenus en toute propriété, l'Etat intervient également mais comme organe en quelque sorte régulateur, en prélevant ces actifs mais par le moyen de l'acquisition et paiement.

On peut dire que la volonté de l'Etat de reconstituer sans cesse son portefeuille foncier en appui de l'investissement et de sa promotion est nettement affichée. C'est dans cet esprit que les terrains d'assiettes (actifs dormants) des entreprises et qui sont, il faut le rappeler, sans rapport avec les besoins ou les capacités réelles de celles-ci, sont récupérés pour être versés dans le cycle efficace et rationnel de l'investissement et du développement.

1. D'autres critères tenant au nombre d'emplois créés, à la rentabilité, à l'environnement..... y sont exigés en vue d'un accord d'affectation de terrain sur ces actifs.

2. Cf. le quotidien El watan du 03/04/06.

B/ Le portefeuille foncier et immobilier des entreprises dissoutes :

A l'égard des entreprises dissoutes, les processus de liquidation mis en œuvre dans le cadre des privatisations¹, peuvent donner d'appréciables disponibilités composées aussi bien de terrains que d'actifs immobiliers bâtis d'une valeur inestimable pour les investisseurs. L'Etat peut être amené à les réapproprier suivant des règles à établir et de la sorte gonfler son portefeuille foncier voir immobilier pour le mettre au service de l'investissement et du marché, à condition de cerner et solutionner la problématique de la régularisation de ces biens dont les statuts juridiques sont aussi divers que confus et imbriqués.

III/ LES CONTRAINTES :

Elles sont de deux sortes : les contraintes de gestion et celles inhérentes au cadastre.

1/ Les contraintes de gestion :

Les zones industrielles et d'activités conçues pourtant comme de véritables soubassements ou espaces destinés à l'investissement et partant au développement, sont devenues comme d'ordinaires espaces ou supports pour l'implantation de toutes sortes d'établissements sans donner lieu, faute de rigueur, de veille permanente et de contrôle dans la gestion et le suivi des espaces, à la dynamique attendue, ce qui n'a pas manqué d'entraîner le laisser aller, la violation des règles établies, l'irresponsabilité et la spéculation. A cela il faudrait ajouter, en dépit des obligations contenues dans les cahiers des charges, le désengagement de certains investisseurs quant à leurs obligations de participation à la mise en œuvre et l'entretien de réseaux commun et aussi et surtout la surenchère et le niveau des prix atteint par les terrains.

A l'évidence des contraintes de toutes sortes ont pesé sur la gestion et l'entretien du foncier industriel et celles tenant au manque de moyens financiers et matériels ne sont pas des moindres. De sérieux problèmes de dégradation des espaces et infrastructures communes, des défaillances et perturbations des réseaux électriques et d'assainissement, ont pénalisé les opérateurs investisseurs alors que les terrains d'assiette concernés, avaient été viabilisés à des prix coûteux par l'Etat (concours budgétaires). En dépit des obligations contenues dans les cahiers des charges, l'absence de participation des investisseurs à la gestion commune et les difficultés à récupérer leurs quotes-parts légales aggravent la situation.

1. Sur cette question, voir l'ordonnance 01-04 du 20 Août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques.

Dans les zones d'activités, celle-ci est encore plus préoccupante eu égard au manque de moyens et au manque d'efficacité et de savoir faire des autorités et agences foncières locales empêtrées dans la bureaucratie et la rente. Au total, toutes ces zones sont devenues des espaces ouverts à l'anarchie et à toutes sortes de spéculation.

Conscients de tous ces aspects négatifs, les pouvoirs publics ne tarderont pas à réagir. Dès 1997 les premières mesures de sauvegarde seront prises notamment au niveau de la procédure immédiate de cession des terrains remplacée par la procédure de concession : dorénavant les terrains ne seront vendus au concessionnaire qu'une fois l'investissement intégralement réalisé et les quotes-parts d'entretien payées. D'autres mesures vont également intervenir. Mais à cet égard un constat s'impose : procéder continuellement et formellement au changement du dispositif sans en apporter, en profondeur, de véritables transformations qu'exige la nouvelle donne née de l'ouverture ou du libéralisme économique (normes rigoureusement établies, transparences dans les attributions et transactions, respect du droit, contrôle et gestion rigoureuse des espaces, sanctions....) c'est seulement verser dans le fétichisme formel ou donner de la complexité à un problème déjà complexe en lui-même.

Autre difficulté majeure rencontrée par les investisseurs : celle relative à la régularisation juridique des terrains bien qu'en ce domaine, de louables efforts ont permis de mener l'opération de régularisation à un stade très avancé en dépit de nombreux obstacles rencontrés et des interférences entre les multiples intervenants, diverses administrations, divers aménageurs et services des domaines : l'établissement des actes de propriété a touché tout de même plus de 60% des cas à fin 2004.

2/ Contraintes cadastrales et régularisation des propriétés :

Il n'est pas inutile de rappeler que la volonté affichée de recourir au cadastre et à l'immatriculation pour assurer l'identification physique des biens, et ainsi réaliser un inventaire descriptif, préalable et indispensable à tout projet sérieux de développement ayant pour assise le sol, est ancienne et s'est traduite par la promulgation de l'ordonnance 75-74 du 12 novembre 1975 aux termes de laquelle, il est prescrit l'établissement d'un cadastre général et l'institution d'un livre foncier afin d'asseoir la propriété foncière qu'elle soit publique ou privée.

Une batterie de textes d'application est intervenue par la suite pour détailler la conduite des opérations cadastrales et d'immatriculations foncières : décret 76-62 du 25 mars 1976 modifié par le décret exécutif 92-134 du 07 avril 1992 en ce qui

concerne les dispositions relatives à l'établissement du cadastre général ; décret 76-63 du 25 mars 1976 modifié par le décret exécutif 93-123 du 19 mai 1993 en ce qui concerne les dispositions relatives à l'institution du livre foncier. Une volumineuse instruction n° 16 du 24 mai 1998 est également intervenue pour détailler la conduite de ces opérations en conformité avec cet arsenal juridique complexe.

Par rapport aux textes de 1975-1976 les textes de 1992-1993 ont innové en introduisant deux mesures fondamentales pour l'établissement du cadastre général et l'institution du livre foncier :

- Le dépôt des documents cadastraux à la conservation foncière effectué dorénavant par section ou groupes de sections;
- La durée de l'immatriculation foncière ramenée, sous réserve de certaines conditions, de 05 années à seulement 04 mois.

La création de l'agence nationale du cadastre (ANC) par décret 98-234 du 19 décembre 1989 modifié et complété par le décret exécutif 92-63 du 12 février 1992 en tant qu'établissement public à caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, a été d'une aide considérable pour réaliser ces opérations. Avec des moyens humains et financiers considérables l'ANC se devait de se consacrer à l'établissement du cadastre général sur l'ensemble du territoire national. A cet effet, et précisément à destination des conservations foncières, elle a pu bénéficier d'une étude réalisée avec le concours de la banque mondiale quant à l'informatisation de sa documentation cadastrale, avec pour finalité la mise en place d'un cadastre moderne capable de garantir la sécurité des biens et constituer un outil de travail au service du développement.

Le plan de charge arrêté par les pouvoirs publics a pour objectif la création d'une banque de données qui puisse récapituler toutes les informations technico-juridiques du parcellaire des 1541 communes du pays. 12 millions d'hectares sont concernés par cet objectif du cadastre. L'immensité de la tâche nécessite, on s'en rend compte, des moyens et surtout du temps : Seulement 500 000 hectares par an, et en faisant appel à la sous-traitance, sont couvertes présentement par la cadastre¹.

1. Actuellement l'état d'avancement est de l'ordre de :
- foncier rural : 90 000 ha ;
- foncier urbain : 6 000 000 ha (50%) ;

CONCLUSION :

Le foncier industriel est devenu un obstacle majeur aux multiples projets d'investissement en raison d'une part, de l'absence de vision d'anticipation obstruée par les vieux réflexes bureaucratiques nourris par un système rentier versatile, d'autre part, en raison d'un régime juridique non élaboré, qui se cherche toujours, instable, incohérent et qui ne traduit pas pleinement ce qui est attendu de lui, l'efficacité, la rigueur et l'effectivité.

L'agence ANDI chargée d'accompagner l'investisseur dans la recherche d'un terrain pour l'implantation de son projet, demeure limitée dans son action. N'ayant aucune emprise sur les assiettes de terrain, son rôle, en fait, ne se limite qu'à constituer une banque de données sur les disponibilités de terrains à travers le territoire, et à donner l'information et les documents requis à l'investisseur demandeur. Agissant en étroite collaboration avec les 4 SGP, les SGI, les URBA, cette agence, mise au premier plan, est pourtant, statutairement, dans l'obligation de promouvoir l'investissement.

L'arsenal juridique technique et organisationnel dont dispose l'Etat aujourd'hui est assez complexe et ne permet pas avec aisance, de maîtriser le foncier pour le mettre sans difficultés au service des investissements.

Les dernières décisions tendant à confier la gestion des zones industrielles à des sociétés de gestion des participations de l'Etat (SGP-ZI), n'apporte pas plus de clarté quant à l'organe véritablement chargé de prendre la décision de vente, de location ou de concession ; elles occultent aussi bien les conditions de transparence et de libre concurrence indispensable pour la mise en place d'un marché foncier autre que la marché actuel informel et spéculatif. Elles risquent si la bureaucratie rentière n'est pas débusquée et combattue, d'aller à l'encontre des buts recherchés tant les failles, insuffisances et incohérences dans les dispositifs juridiques, sont nombreuses et bien connues des initiés spéculateurs toujours aux aguets.

Transparaissent également à travers toute cette panoplie ou inflation de textes aussi variés et épars, un mode de production juridique incohérent, s'alimentant à plusieurs sources, d'où l'ambiguïté des finalités et des politiques publiques, et partant, l'émergence et la consolidation des formes sournoises de rente et spéculation.

Par ailleurs, les changements introduits sans cesse dans la gestion, combinés avec la multitude des structures constamment organisées et réorganisées, ne manquent pas d'entraîner des situations conflictuelles latentes ou déclarées, au détriment même de la promotion de l'investissement.

En dépit de la volonté affichée par les Pouvoirs Publics d'avoir une plus grande maîtrise du foncier aux fins de la seule promotion de l'investissement, nombreuses

sont les questions qui demeurent sans réponse précise. Les zones industrielles et d'activités, d'une superficie considérable (plus de 22 000 ha) connaissent de façon quasi chronique, d'une situation de précarité préjudiciable aussi bien pour les investisseurs que pour les opérateurs gestionnaires. Pour en atténuer les effets néfastes les pouvoirs publics multiplient dans l'optimisme sans cesse repris, les programmes de réhabilitation¹.

Des progrès certains et souvent déterminants sont malgré tout enregistrés et mis à l'actif des mesures et engagements pris. «L'Algérie a enregistré en 2004, 105 projets de sociétés étrangères, représentant au moins une trentaine de pays et qui ont investi plus de 154 milliards de DA, soit plus de 02 milliards de dollars, dans des secteurs hors hydrocarbures»². Toujours pour la seule année 2004 et selon l'ANDI, les guichets de celle-ci, ont reçu la visite de 23 247 investisseurs pour 3 484 projets d'investissements agréés, totalisant un montant d'investissement de 385,402 milliards de DA et contribuant à la création de 74 173 emplois³. Autres chiffres significatifs donnés par le directeur général de l'ANDI lors d'une émission radio de la chaîne III : «85 projets d'investissement ont été concrétisés en 2005 pour une valeur globale de 1,5 milliard de dollars» et d'ajouter que depuis la création de cette agence en 2001, «quelque 7 000 projets d'investissement national et étranger ont été recueillis par l'agence, pour une valeur totale de 1 000 milliards de dinars environ (plus de 12 milliards de dollars»⁴.

1. Cela devrait «permettre aux zones concernées de disposer d'une infrastructure de base opérationnelle et viable et faire des zones industrielles et zones d'activités du pays de véritables espaces de création de richesse en réduisant sensiblement les dysfonctionnements qui ont longtemps prévalu» (cf. www.mir-algeria.org/index.htm)

2. Selon le DG de l'ANDI lors du dernier forum de l'ENTV. Voir le quotidien Horizon du 06/02/05.

3. Ibid. Voir également sur ces chiffres le quotidien Liberté du 12/10/05.

4. Cf. le quotidien El watan du 09/04/06.