

L'irregularité foncière a Oran: l'informel des politiques publiques

NAJET MOUAZIZ-BOUCHENTOUF

> Architecte, maître-assistante. Département d'architecture et d'urbanisme, USTO Mohammed Boudiaf Oran. najetmouaziz@yahoo. fr

Universidad de Valparaíso

Facultad de Arquitectura

Márgenes

Espacio Arte Sociedad

L'irregularite fonciere a Oran: l'informel des
politiques publiques

Diciembre 2012, Vol. 9, N° 11

pp. 153-161

ISSNN 0718-4034

Recepción: Agosto 2012

Aceptación: Diciembre 2012

RÉSUMÉ

Les quartiers de la périphérie d'Oran présentent un paysage inachevé qui touche aussi bien les logements que l'espace public vu le défaut de viabilisation et de réseaux. Si de loin cet informel semble couvrir une même réalité, de près il est le produit de différents processus de fabrication impliquant plusieurs acteurs y compris ceux qu'on attend le moins. Il occupe divers territoires urbains et abrite une population à catégories socioprofessionnelles diversifiées. Cette étude s'intéresse à une dynamique urbaine particulière: l'irrégularité foncière. Ce sont des quartiers produits initialement par l'agence foncière dans un processus très formel mais qui vont progressivement dévier vers l'informel. Il s'agit de s'interroger sur le pourquoi et le comment de cette fabrique particulière de la ville et d'identifier les acteurs impliqués ainsi que la mobilisation-réaction face à cette situation des habitants de deux quartiers périphériques d'Oran: El Moustakbal 3 et Ain El Beida.

MOTS-CLÉS

irrégularité foncière, Oran, agence foncière, mobilisation des habitants, prix du foncier, lotissement

Irregular territory in Oran: the informality of public policy

ABSTRACT

Neighbours in the outskirts of Oran have an unfinished cityscape which affects houses as well as public spaces due to lack of maintenance and supply system. From a distance, this informality seems to be part of one reality. When coming close, it can be noticed that different processes of building, involving different actors, even some unexpected. This phenomenon spreads out to many urban areas and has a population of different socio-professional categories. This study focuses on a particular urban dynamic: the irregular territory. These are neighborhoods created by real state companies under a very formal process, which will gradually become informal. To know the why and how of this unique way of city development, try to identify the actors involved as well as popular movements in two Oran suburbs: Moustakbal 3 and Ain El Beida.

KEY WORDS

irregular territory, Oran, real state companies, popular movements, land price, subdivision

Irregularidad territorial en Orán: la informalidad de las políticas públicas

RESUMEN

Los barrios en las periferias de Orán tienen un paisaje inacabado que afecta tanto a los hogares como al espacio público debido falta de mantenimiento y redes. Vista desde lejos esta informalidad parece responder a una misma realidad, al acercarnos se aprecia que se han producido diferentes procesos de fabricación, implicando múltiples actores, incluso los menos esperados. Este fenómeno se extiende en varias zonas urbanas y tiene una población de diversas categorías socio-profesionales. Este estudio se centra en una determinada dinámica urbana: el territorio irregular. Estos son barrios que inicialmente han sido producto de agencias inmobiliarias en un proceso muy formal, pero poco a poco derivará hacia la informalidad. Tratamos de responder al por qué y cómo de esta forma particular de hacer ciudad y de identificar a los actores involucrados, la reacción y la movilización a esta situación por parte de los habitantes en dos suburbios de Orán: El Moustakbal 3 y Ain El Beida.

PALABRAS CLAVES

irregularidad del territorio, Orán, agencias inmobiliarias, movilización de los habitantes, precio del territorio, subdivisión

Nombreux sont les quartiers de la périphérie d'Oran qui présentent un paysage inachevé qui touche aussi bien les logements que l'espace public vu le défaut de viabilisation et de réseaux. Cet inachèvement ne lui est pas exclusif puisque la plupart des villes algériennes, maghrébines et plus largement les villes du sud connaissent ce type d'urbanisation. Ces quartiers sont appelés selon les auteurs non réglementaires, illégaux, clandestins, spontanés, défectueux ou encore favelas, slums, *barriadas*.. etc.

Vu de loin, cet informel semble couvrir une même réalité: une production urbaine en dehors de toute législation et de toute réglementation, des pratiques exercées en marge (Belguidoum, Mouaziz-Bouchentouf, 2010, p. 102). Vu de près, il est le produit de différents processus de fabrication impliquant plusieurs acteurs y compris ceux qu'on attend le moins, et occupant divers territoires urbains. Il n'est pas non plus l'apanage des plus pauvres exclus des offres de logements ou de terrains à bâtir publics (Mouaziz-Bouchentouf, 1998, p. 23). Cette variété des situations témoigne de la difficulté à cerner l'informel et à le catégoriser, à ce titre Clerc (2010, p. 63) explique que *informel* n'est pas l'unique terme utilisé et que *la diversité de ces nominations reflète la difficulté à définir ces espaces*.

Notre propos s'intéresse à une catégorie particulière d'informel qui affecte la plupart des villes algériennes : l'irrégularité foncière. À la fin des années 1980, l'agence foncière principal aménageur public est à l'origine de la production de nouveaux quartiers périphériques de la ville d'Oran qui démarre d'une manière en somme toute formelle mais qui glisse progressivement vers l'informel. Elle met en vente des lots à bâtir en court-circuitant la procédure du permis de lotir indispensable à toute ouverture de lotissement et crée de ce fait de l'informel que les habitants exacerbent en occupant l'espace sans les autorisations officielles (permis de construire, certificat de conformité) ou en rétrocedant leurs logements dans l'illégalité.

Paradoxalement, l'Algérie depuis son indépendance a produit un important arsenal juridique en matière d'urbanisme devant théoriquement bloquer l'urbanisation non-règlementaire (Signoles, 1999, p.26). Comment donc les pouvoirs publics habituellement garants de la formalité et de la légalité des productions urbaines se distinguent de celles des productions populaires produisent-ils de l'informel?

L'ampleur du phénomène de l'irrégularité foncière⁴ nous amène à nous interroger sur le pourquoi et le comment de cette dynamique urbaine et à identifier les acteurs impliqués ainsi que la mobilisation-réaction face à cette situation des habitants de deux quartiers périphériques d'Oran: El Moustakbal 3 et Ain El Beida. Les réflexions présentées ici sont issues d'une série d'enquêtes et d'observations réalisées depuis une vingtaine d'années sur la ville d'Oran. Elles sont aussi le fruit d'entretiens avec les élus, l'agence foncière, les autorités locales (les directions d'urbanisme, de l'habitat, des domaines, du cadastre), et les habitants.

L'IRRÉGULARITÉ FONCIÈRE OU LA DÉLICATE CONSTRUCTION D'UNE CATÉGORIE D'ANALYSE

L'irrégularité foncière traduit une situation où l'acheteur ne dispose d'aucun titre pour prouver la propriété de son bien foncier, et passer donc du statut d'usufruitier à celui de propriétaire. Elle est à différencier de l'insécurité foncière qui caractérise généralement l'informel où l'occupation d'un terrain est précaire et met ses habitants à la merci des autorités ou des propriétaires qui peuvent

les en déloger à n'importe quel moment. Néanmoins elle s'en rapproche dans le sens où aucun document ne justifie légalement la propriété, ce qui constitue la ligne de partage entre le régulier et l'irrégulier. L'absence d'acte de propriété est l'irrégularité qui va enclencher l'informel.

L'irrégularité touche essentiellement la propriété de l'Etat sans lui porter atteinte car le principe de la cession à l'agence foncière en vue de l'aménagement est acquis. Il n'y a ni squat, ni envahissement ou accaparement de terrains, l'acquisition du terrain par l'aménageur dans un premier temps puis par les acquéreurs dans un deuxième temps se fait sans aucune violation de la propriété. Elle concerne aussi bien les lotissements sociaux que promotionnels, les habitants de ces quartiers n'appartiennent pas aux mêmes catégories socioprofessionnelles. Pour eux, le problème ne se situe pas au niveau de la reconnaissance de leur droit de propriété et de leur droit à construire, puisqu'ils ont emprunté le circuit officiel (achat auprès de l'agence foncière ou de ses clients). Ils ne se mobilisent pas pour la reconnaissance déjà acquise mais pour l'intégration urbaine et sociale de leurs quartiers (actes de propriété, viabilisation, équipements), et sa mise aux normes officielles parce qu'ils ne les considèrent pas comme anarchiques².

Produits dans le réglementaire et l'officiel, ces quartiers irréguliers vont dévier vers le non-règlementaire, on serait tenté de les situer dans une espèce «d'entre-deux», car il suffit d'un peu d'informel pour ne plus être formel (Clerc, 2010, p. 64). Durand-Lasserre (1986, p. 36) en énumérant les étapes du processus de la production foncière et immobilière qui démarre de la programmation de l'opération jusqu'à l'occupation du logement précise bien que ce processus est valable pour les filières formelles dont la durée peut être très longue à cause des obstacles administratifs et de la complexité des procédures, mais très courte pour les filières informelles, et les étapes bouleversées. Dès la première phase s'opère le clivage entre le légal et l'illégal, les étapes de la construction du logement et de son occupation précèdent celles du transfert de propriété, de l'aménagement et de l'équipement du terrain et de son immatriculation au nom du propriétaire.

C'est cette entorse au déroulement habituel du processus officiel qui caractérise l'irrégularité foncière, expression néologique plus appropriée que d'autres (non réglementaires, illégal, illicite...) vu l'amalgame entre le régulier et son contraire. En même temps, c'est l'expression «régularisation foncière» comme traitement qui est utilisée dans les textes législatifs et les discours officiels, d'où l'emploi de son antonyme pour qualifier cette dynamique.

LES TROIS ACTES DE L'IRREGULARITE FONCIERE

La mise en vente des lots à bâtir par l'agence foncière sans permis de lotir, sans transfert de propriété à son profit, et sans viabilisation préalable constitue le premier acte. L'agence puise ses terrains dans le domaine de l'Etat et ne s'embarrasse pas de la lourdeur du dispositif de transfert de propriété, ce laxisme est dû à la nature publique et de la propriété et des acteurs impliqués dans la production de ces lotissements. Dans une situation de «Nous»³ général, le Procès Verbal de la commission de choix de terrain composé de représentants des différents services publics suffit à enclencher le processus dans une sorte de contrat tacite. Le prix de vente des lots de terrain par l'agence est fixé alors que l'achat de la parcelle d'origine n'est pas encore effectué, ce qui revient à vendre

un terrain dont elle n'est pas propriétaire. En l'absence de permis de lotir⁴, un bon de versement du prix du terrain ou une décision d'attribution provisoire sont remis au bénéficiaire⁵, ce qui devient l'unique preuve écrite de la propriété en attendant le titre définitif.

En second acte, les bénéficiaires n'attendent pas leurs actes de propriété, le document remis par l'agence est pour eux largement suffisant pour justifier la propriété. Dans une situation de pénurie de logements et afin de s'ancrer territorialement, ils entament la construction de leurs logements une fois que le bornage de chaque lot⁶ est effectué par l'agence foncière. Cette attitude exprime aussi une méfiance vis-à-vis de l'agence qui pourrait revoir la liste des attributaires, l'urgence est de construire coûte que coûte afin d'affirmer son droit de propriété sur le terrain quitte à le faire sans acte et sans permis de construire, la légalité viendra après.

Les habitants sont conscients à ce stade d'osciller entre le légal et l'illégal. Le légal parce qu'ils empruntent le circuit officiel, ils s'acquittent du prix de leurs terrains, et l'illégal parce qu'ils construisent sans les autorisations officielles, ils se positionnent donc dans le champ de la légitimité, ils consomment leurs terrains parce qu'ils se sentent légitimement propriétaires. *L'illégalité de la construction, reconnue par le contrevenant à la législation urbaine, est de ce fait atténuée par la légitimité du droit exercé. Il quitte le champ de la légalité trop étroit dans lequel il n'a pas été intégré pour investir celui de la légitimité, suffisamment extensible* (Bendjaballah, 1997, p. 171), et Lakjaa de dire (2004, p. 190) *L'infraction n'a de sens qu'aux yeux de l'administration en général.*

Sans acte de propriété, aucune demande de permis de construire n'est introduite au sein des services d'urbanisme, quand bien même il y a une volonté de l'habitant-constructeur de mener cette démarche. Sans permis de construire, il est impossible de recourir aux crédits bancaires pour le financement de la construction, une autre similitude avec ce que Signoles (1999, p. 22) appelle le non-règlementaire qui s'oppose aux formes règlementaires des extensions urbaines *pour lesquels les financements proviennent de crédits institutionnels et sur lesquels les constructions s'effectuent selon des plans d'architecte*⁷. Ameur (1993, p. 155) cite une situation comparable à Fès où les contraintes de production des lotissements publics entravent sérieusement leur ouverture à la construction. Le lotissement «Narjiss» de 2500 lots situé sur la route de Sefrou est attribué en 1981-1982. Dix ans après, il n'est toujours pas équipé et les habitants sont en attente de l'autorisation de construire. A Oran les habitants n'attendent pas, ils investissent l'espace et donnent naissance au quartier, ils savent également que dans une sorte de consensus général aucun contrôle ne viendra perturber leurs projets, lors de nos entretiens ils déclarent n'avoir jamais été inquiétés par qui que ce soit.

Le troisième acte de l'irrégularité foncière, ce sont les mutations des terrains et des logements. Tout comme l'aménageur vend les terrains sans en avoir acquis la propriété, les bénéficiaires revendent les leurs sans actes de propriété. La naissance de ce marché foncier et immobilier qui concerne aussi bien les terrains nus que les logements partiellement ou complètement achevés s'opère grâce à l'énorme différence entre le prix d'acquisition et le prix de cession favorisant la formation d'une rente récupérée par les attributaires. Attitude désapprouvée par l'agence foncière qui accepte mal que la rente lui échappe et qui le «montrera» fort bien lors de la remise des actes de propriété définitifs.

La vente sous-seing privé est scellée par plusieurs types de documents dans une sorte de mimétisme juridique visant à «faire comme si» le transfert de propriété était légal⁸ (Legros, 2003, p. 68). Le premier est le désistement rédigé par un écrivain public qui ne mentionne pas une transaction sur le document mais une sorte de remplacement du premier bénéficiaire par le deuxième, sous-entendu que le premier se désiste de son bien auprès du deuxième. Le deuxième document est plus officiel puisqu'il est rédigé par un notaire et signé devant lui: c'est la promesse de vente. Le principe est que l'acquéreur promet de vendre son bien à l'acheteur dès qu'il obtient son acte de propriété. C'est un acte notarié mais non publié. Parallèlement, le vendeur établit une procuration générale à l'acheteur, document permettant à ce dernier de faire toutes les démarches à la place du premier. Autrement, l'acheteur peut retirer l'acte de propriété une fois qu'il est établi puis transférer la propriété à son nom sans que la présence du propriétaire initial ne soit exigée. Ce sont des mesures visant à sécuriser au maximum la transaction en l'absence d'acte de propriété.

LES TROIS AGES DE L'AGENCE FONCIERE

Jusqu'en 1986, la production foncière était du ressort de la commune⁹ uniquement qui a le monopole d'acquérir, de viabiliser et de revendre les terrains situés à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation délimité par un plan d'urbanisme communal ou intercommunal. La décision¹⁰ de créer l'agence foncière locale (AFL) survient suite au constat de l'incapacité financière et technique de la commune à gérer le foncier, mais dénote aussi la volonté d'ouverture du marché foncier. C'est ainsi que chaque commune peut seule ou en association avec d'autres, créer son agence pour constituer ses réserves foncières, préparer les dossiers techniques et administratifs des programmes et entreprendre les travaux d'aménagement des zones d'habitat ou d'activités. En réalité cette agence devient un service technique rattaché à la commune et sous son contrôle, ce qui limite sa marge de manœuvre, *Elle va être très vite aux prises des élus, des groupes sociaux les plus puissants et de l'administration (wilaya, urbanisme, agriculture en particulier)* (Messahel, 2010, p. 70).

En 1990, la libéralisation du marché foncier par la loi d'orientation foncière met fin au monopole des communes et rétablit le plein droit de la propriété privée jusque-là limitée par la constitution de 1976 et restaurée par celle de 1989. L'AFL va changer de statut et devenir l'agence locale de gestion et de régulation foncière urbaine AL-GRFU. Décrétée en 1990, cette agence créée toujours à l'initiative des communes ou des wilayas opère pour eux mais aussi pour son propre compte, son activité couvre le territoire d'une daïra¹¹. Elle concrétise l'éclosion du promoteur foncier puisqu'elle agit en tant que tel, même si dans les textes aucune mention n'y est faite.

Ce qui la distingue de l'AFL c'est son rôle de régulateur du marché foncier et sa bicéphalie. En effet, cette nouvelle agence est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur. Le conseil d'administration est composé pour la moitié au moins d'élus dont le président du conseil qui nomme le directeur. Outre la volonté du pouvoir central de décentraliser les décisions de l'agence et de favoriser l'émergence du local, cette composition permet à la commune de garder une place importante dans la production foncière de son territoire.

Cette période sera celle de la profusion des lotissements et des coopératives immobilières à la périphérie d'Oran et de la lutte pour

l'accapement du foncier, ou plutôt de la propriété de l'Etat, principal pourvoyeur du substrat de l'urbanisation en dépit de l'ouverture du marché foncier. Elle coïncide avec la crise économique, sociale et sécuritaire que vit le pays, et représente la charnière entre les anciens et les nouveaux instruments d'urbanisme. Le remplacement du PUD par le PDAU¹² plus adapté au contexte de libéralisme instauré par la constitution de 1989 crée un flou réglementaire de quelques années (le temps de l'élaboration et de l'approbation du nouveau plan) que l'agence va utiliser pour multiplier à coup de choix de terrain les opérations de lotissements et de logements, et les faire valider au moment de l'approbation du PDAU. C'est à partir de 1995 que des milliers de lots de terrain à bâtir sont cédés par l'agence moyennant paiement par les bénéficiaires, sur des sites situés en dehors de la tache urbaine, sans aménagement et sans équipement, et bien sûr sans acte de propriété, attitude qu'elle justifie par la pression de la demande de lots de terrain, *Nous devons affecter des lots de terrains c'est pour cela que nous avons été élus et de toute les manières le temps que prendra le citoyen à édifier sa maison nous équiperons les lotissements* discours des élus recueilli par Messahel (2010, p. 70). C'est ici que se trouve l'origine de l'irrégularité foncière et la naissance des quartiers El Moustakbal 3 et les 325 lots Ain El Beida.

En 2003, l'amélioration de la situation sécuritaire et de la santé financière du pays et suite aux scandales financiers et fonciers de certaines agences allant jusqu'à l'incarcération de leurs responsables, l'Etat revient et s'impose de nouveau à l'échelle locale. C'est ainsi qu'est mise en place l'agence de wilaya au lieu de l'ALGERFU dans une sorte de remembrement des agences de daïra. La différence est notable et s'exprime essentiellement dans la mainmise de l'Etat sur la gestion du foncier. Ce ne sont plus les communes mais les wilayas uniquement qui peuvent créer l'agence foncière, le conseil d'administration est présidé par le wali¹³ et non un élu, deux sièges seulement sont réservés aux présidents des APC et le directeur est nommé par le ministère de l'intérieur et non par le conseil d'administration.

Chaque nouvelle agence hérite du passif de la précédente. Si le passage entre l'AFL et l'ALGERFU s'est fait en douceur à cause de la pérennité de ses membres (les élus sont toujours présents), il n'en est pas de même pour le passage entre cette dernière et l'agence de wilaya. Les élus étant écartés, les décisions de l'agence de wilaya n'ont plus un caractère politique ou social mais commercial et pèseront lourd dans la prise en charge et la régularisation foncière de toutes les opérations mises en route par l'ALGERFU.

EL MOUSTAKBAL 3 ET LES 325 LOTS AIN EL BEIDA, LE PROMOTIONNEL ET LE SOCIAL «EMPETRES» DANS L'IRREGULARITE FONCIERE

El Moustakbal 3 est un quartier situé à l'est d'Oran dans la commune de Bir El Djir, où l'agence foncière créée en 1997 deux lotissements contigus: les 110 lots FONAL¹⁴ et les 243 lots promotionnels. Le FONAL fond d'aide au logement est un dispositif de financement du logement social. Chaque bénéficiaire dispose d'un terrain de 110 m² et d'une aide à la construction non remboursable. Au même moment, l'agence foncière ouvre un lotissement de 243 lots promotionnels. Le prix de vente des lots est fixé à 350 DA¹⁵ le mètre carré pour le FONAL et 1 500 DA pour le lot promotionnel.



Photo1, 2. Le promotionnel irrégulier à El Moustakbal 3. Cliché: l'auteur, février 2012



Photo 3. Le lotissement FONAL. Cliché: l'auteur, mars 2012



Photo 4, 5. Différents logements du lotissement social à Ain El Beida. Cliché: l'auteure, mars 2012

Ain El Beida est à l'origine un douar qui s'est formé sur les versants de l'oued qui porte le même nom situé au sud ouest d'Oran. Son premier peuplement remonte à 1895 lorsque des familles originaires de la région s'installent sur des terres qu'elles exploitaient au profit de colons européens, c'est la naissance du douar arabe sur le versant est de l'oued. Plus tard en 1932, une dizaine de familles d'origine marocaine qui avait formé un bidonville à proximité de l'aéroport d'Oran, a été relogée à Ain El Beida sur le versant ouest, rejointes plus tard par d'autres, elles donneront naissance au douar marocain¹⁶. Longtemps, le douar Ain El Beida est formé de ces deux entités dont la population et la superficie n'en n'ont pas moins augmenté au fil des ans avec l'arrivée progressive de nouveaux habitants venus s'agglutiner aux abords d'Oran¹⁷. Ce premier tissu engendré se caractérise par un tracé sinueux des rues, des impasses, un parcellaire aux formes irrégulières et une typologie du bâti proche de l'habitat rural.

C'est au début des années 1980 que des extensions plus contrôlées et plus formelles se greffent au douar provoquant son explosion tant démographique que spatiale, et accueillent une population déjà urbanisée dans un processus de mobilité résidentielle. Son extension va se poursuivre dans toutes les directions, l'urbanisation officielle reprendra le dessus et cantonnera la prolifération des deux noyaux initiaux (le douar arabe et le douar marocain). Dans un contexte généralisé de pénurie du foncier, la nature de la propriété (terres domaniales) attire les investissements publics qui s'intéressent au quartier vu la disponibilité des terrains. C'est dans le cadre de la campagne électorale des élections présidentielles¹⁸ de 1995 que le lotissement social 325 lots à Ain El Beida est ouvert. Les bénéfi-

ciaires sont sélectionnés par la commune et s'acquittent du prix de leurs terrains évalué à ce moment à 400 DA le mètre carré.

Aussi bien à Ain El Beida qu'à El Moustakbal 3, les lots sont attribués sans viabilisation préalable, sans permis de lotir et sans acte de propriété. Les mutations sont nombreuses, beaucoup sont découragés par l'éloignement du site et le manque de viabilités et préfèrent vendre leurs terrains en réalisant un profit. Ceux dont les conditions de logement sont très difficiles et qui n'ont pas le choix s'installent dans «le quartier en construction» sans aucune commodité en attendant une amélioration de la situation. Le remplacement des bénéficiaires initiaux se fait différemment d'un quartier à l'autre. El Moustakbal 3 proche du boulevard Millénum et du centre-ville et rattrapé par l'urbanisation est convoité par une population plus aisée, un glissement vers le haut des catégories socioprofessionnelles s'opère dans le lotissement FONAL. Les médecins, les professions libérales, les fonctionnaires et les commerçants ont remplacé les bas revenus qui répondaient aux critères de l'octroi de l'aide de l'Etat, le sésame qui leur a permis l'accès à ces terrains. Quant à Ain el Beida, son éloignement d'Oran, son rattachement à un douar, son image dévalorisée ne permet pas d'attirer une population plus aisée. Il y a certes remplacement de la population mais par des catégories similaires ou légèrement plus solvables que les premiers bénéficiaires.

Devant l'abandon par l'agence foncière des deux quartiers, les habitants agissent pour améliorer leurs conditions de vie. L'électricité est la première nécessité pour laquelle ils se mobilisent, ils font appel à une entreprise privée et se cotisent pour se brancher à cette source d'énergie indispensable. *On peut se débrouiller pour l'eau en l'achetant au prix fort aux marchands ambulants, on utilise le gaz butane pour la cuisine et le chauffage, on creuse des fosses pour les eaux usées, mais il est impossible de vivre sans électricité.* disent les habitants des deux quartiers, *En 1995, j'étais le premier à m'installer au FONAL, il n'y avait rien et personne, j'ai acheté 500 mètres de câble que j'ai branchés illicitement au poteau du boulevard le plus proche* raconte un des premiers habitants du quartier El Moustakbal 3.

Progressivement, les habitants vont aménager leurs quartiers. Ils tentent pour cela d'attirer les investissements publics vers eux en activant leurs réseaux professionnels et personnels: un des voisins travaille dans l'entreprise de l'électricité et du gaz, il «s'arrangera» pour faire financer les travaux de ces deux réseaux. Un autre peut facilement «s'introduire» à la mairie, il obtiendra qu'une partie ou l'ensemble de l'assainissement de son quartier se fasse. Les exemples similaires se multiplient également pour l'adduction en eau potable, la pose des différents compteurs ou du réseau du téléphone. Les habitants déjà urbanisés et provenant pour la plupart des quartiers centraux d'Oran considèrent que ce sont les conditions minimales de confort et tentent de ce fait de mettre le quartier aux standards et aux normes à lesquelles ils sont déjà habitués.

LES PRIX DE CESSION ET LES MUTATIONS: CE QUI FÂCHE LES HABITANTS AVEC L'AGENCE FONCIÈRE

La prise en charge de l'aménagement de leurs quartiers en l'absence de l'agence foncière ne fait pas oublier aux habitants leurs actes de propriété qu'ils attendent depuis qu'ils ont acquis leurs terrains. Le retard pris par l'ALGERFU dans la délivrance des actes de propriété sera lourd de conséquences pour les habitants qui se



Photo 6, 7. Les efforts de l'aménagement intérieur du logement ne sont pas équivalents à Ain El Beida. Cliché: l'auteur, mai 2012

heurtent aux décisions prises par la toute nouvelle agence. Pour établir les actes de propriété, celle-ci exige un second paiement des prix des terrains et ignore les mutations entre vifs. Les actes de propriété seront établis aux noms des premiers bénéficiaires portés sur la liste remise par l'ancienne agence, les désistements, les promesses de vente et autres documents ne sont pas reconnus.

Cette situation dénote la collision entre le social et le commercial: les habitants ont acquis leurs terrains dans le cadre du social, malgré leurs faibles revenus, ils ont fourni beaucoup d'efforts pour aménager leurs quartiers. Le traitement de leurs dossiers par l'agence foncière de wilaya ne leur garantit plus les avantages des prix subventionnés. Le passage de l'ère des prix administrés à l'ère des prix réels est douloureux mais surtout incompréhensible pour eux car ils ne trouvent pas d'explications aux nouveaux tarifs appliqués par l'agence¹⁹. Ils n'admettent pas non plus que l'agence qu'ils considèrent comme un commis de l'Etat fasse du commerce avec le patrimoine de la communauté. La plupart d'entre eux développe le discours de la terre qui a été libérée pendant la guerre de libération par le sang des chouhadas (martyrs) et des moudjahidines (combattants) et qui est vendue actuellement à leurs enfants au prix fort. Depuis l'indépendance, les prix ont toujours été soutenus, pourquoi changer de politique aujourd'hui et particulièrement lorsque c'est à leur tour d'être servis. Par ailleurs, l'envolée des prix du marché réel ne semble pas les déranger outre mesure car une fois acquis, le terrain devient propriété de son acheteur qui est libre de se positionner sur le marché et de faire jouer la règle de l'offre et de la demande. Au contraire, ils expliquent les prix prohibitifs du marché par la rareté de l'offre en terrains qu'ils imputent à la défaillance de l'Etat principal propriétaire foncier qui n'alimente pas suffisamment le marché.

Face à ces accusations relayées par la presse, l'agence avance son plaidoyer. Les nouveaux prix sont justifiés par les différentes charges dont l'acquittement du prix d'achat du terrain du lotissement auprès des Domaines, et la viabilisation²⁰. Les prix pratiqués en 1997 ne peuvent plus couvrir tous les frais. Par ailleurs, l'agence déclare avoir trouvé les caisses des anciennes ALGERFU vides, elle ne reçoit de subventions de personne et doit fonctionner grâce au produit de ses prestations et aux plus-values qu'elle réalise. C'est un établissement à caractère commercial, il lui est impossible de supporter seule les charges des opérations dont elle a héritées, et dont les sommes perçues dans le temps ne sont plus disponibles pour les achever. Dans un contexte de liberté du marché et de hausse des prix rien n'empêche l'agence d'aligner ses prix sur la valeur marchande des terrains, d'autant plus que même le supplément qu'elle exige reste très en dessous des prix du marché²¹.

Le dilemme devant lequel se trouvent les habitants ayant acquis leurs terrains en seconde mains est celui du refus de l'agence foncière de les reconnaître en tant qu'occupants des logements et donc propriétaires potentiels. Ils se heurtent à la rigidité de la réglementation qui exige pour le permis de lotir la liste des bénéficiaires dûment approuvée par délibération du conseil d'administration de l'agence. Situation prévisible puisque la transaction en l'absence de titre de propriété est irrégulière, mais ces «deuxièmes mains» justifient leurs actes par l'impossibilité d'accéder directement aux biens distribués par l'Etat ou la commune, particulièrement durant les années 1990 où l'offre publique était rare. Se sentant abandonnés, ils n'avaient d'autres choix que de recourir à ce type d'offre. Parce qu'ils sont majoritaires dans les deux quartiers²², ils se sentent en confiance et font front face à l'agence foncière.

LA RÉACTION DES HABITANTS ENTRE RÉ-SIGNATION, AFFRONTMENT ET MEDIATION

Les habitants face au mutisme de l'agence foncière ne vont pas rester inertes. Tout comme ils ont été capables d'aménager seuls leurs quartiers, ils se mobilisent pour obtenir leurs actes de propriété, ce qu'ils considèrent comme leur droit le plus légitime. Ils développent pour ce faire des aptitudes, des savoir-faire et des compétences qui ne sont pas forcément les leurs, *Les compétences sont présentes dans la façon de se ménager un accès à la propriété* (Berri-Chikhaoui et Deboulet, 2000, p. 18). Ils ne sont pas non plus également compétents devant cette situation et ne réagissent pas de la même manière.

A Ain El Beida où habite une population pauvre trop préoccupée par son quotidien pour réclamer un acte de propriété, les choses commencent à bouger lorsqu'une nouvelle habitante achète un terrain auprès de son propriétaire initial durant l'année 2000. Elle travaille à l'inspection des Domaines d'Es-Sénia²³ et maîtrise les rouages administratifs et règlementaires, elle transforme ses propres connaissances en ressources pour agir. Elle crée un comité qu'elle préside et entame les démarches pour la régularisation foncière et pour l'aménagement du quartier. Forte de son capital relationnel constitué grâce à sa profession, elle fait installer les différents réseaux moyennant des financements publics. Son dynamisme n'est pas gratuit, consciente de l'importance de l'acte de propriété et n'étant pas première bénéficiaire, elle s'occupe de toutes les étapes de la régularisation dont la plus importante, la liste des bénéficiaires. Elle profite d'une brèche lorsqu'en 2002, la commune procède au recensement du quartier, elle arrive à s'inscrire comme première bénéficiaire et se met dans l'attente de son acte. Seule face à l'agence, sans appuis de la part des autres habitants qui la suivent peu ou prou, elle considère avoir beaucoup lutté et se résigne à payer les 400000 Da²⁴ exigés par l'agence. Le titre de propriété «à son nom» qu'elle obtient en 2012 est le but pour lequel elle s'est battue, même si elle se considère spoliée par l'agence qui n'a fait aucun aménagement du quartier pour exiger une telle somme.

Les habitants du lotissement promotionnel d'El Moustkbal 3 devant la lenteur dont fait preuve l'agence foncière pour délivrer les actes de propriété, créent un comité de quartier en 2004. Devant le mutisme et l'hermétisme du directeur de l'agence suite aux différentes entrevues, ils revendiquent leurs droits par différents moyens: une correspondance est adressée au wali, à différents ministères, et au président de la République afin d'attirer leur attention. En parallèle, l'affaire est médiatisée par des articles de journaux parus dans plusieurs quotidiens approchés par le comité qui a tout fait pour sortir de l'anonymat et se faire connaître de l'opinion publique.

Les revendications des habitants sont très claires: il s'agit pour eux de faire équiper leur lotissement et d'obtenir leurs actes sans aucune contribution financière de leur part car ils estiment avoir payé en 1997²⁵, et que c'est à l'agence qui a accusé un tel retard d'assumer ses responsabilités. En effet, l'agence veut bien «finir l'opération» à condition que les prix soient actualisés, chose que les habitants refusent catégoriquement. Le bras de fer agence-habitants trouve une issue par la médiation d'un des habitants du quartier élu récemment sénateur. Non seulement il fera financer l'équipement du quartier par le budget de la wilaya mais fera infléchir la décision de l'agence qui consentira finalement à délivrer les actes de propriété sans paiement supplémentaire de la part



Photo 8. Banderoles de contestation du comité du FONAL où l'agence foncière est ouvertement mise en cause. Cliché: l'auteur, mars 2012

des habitants. C'est cette «intermédiation sociale» (Navez-Bouchanine, 2004) qui permet de régler le conflit et de compenser le déficit des procédures légales.

La réaction des habitants du FONAL est la plus virulente particulièrement lorsque la nouvelle de la régularisation de «leurs voisins du promotionnel» se propage. Ni résignation, ni médiation, ils affrontent l'agence de différentes manières. Ils organisent des sit-in devant son siège et celui de la daïra, portent plainte contre l'agence auprès du tribunal administratif, alertent l'opinion publique par la presse... etc.

Contrairement à Ain El Beida, la présence d'une élite composée de médecins de fonctionnaires et d'avocats va entraîner avec elle les habitants non instruits qui font confiance à leurs voisins et les assistent dans leurs démarches «pour faire nombre». C'est cette élite qui va créer un comité de quartier qui se charge de réunir un dossier solide pour appuyer ses démarches et ses revendications relatives aux prix des terrains et aux actes de propriété.

La relation de ce comité avec l'agence traverse des périodes calmes et des périodes turbulentes. Pendant les premières, s'installe le dialogue entre les deux parties, le comité pour montrer la bonne volonté des habitants propose des solutions comme faire établir la liste des occupants par un huissier de justice, un document qui deviendrait l'équivalent de la délibération du conseil d'administration de l'agence. Pour ce faire, il établit un plan du quartier en mentionnant les numéros de chaque lot et la situation de l'occupant²⁶. En même temps, il collecte l'ensemble des textes législatifs relatifs au FONAL, aux cessions de terrains par la commune, et à l'établissement des actes de propriété, particulièrement les documents internes (circulaires et instructions ministérielles) qui ne sont pas publiés au journal officiel. Les membres du comité à l'affût de cette information activent leurs réseaux sociaux. A titre d'exemple, ils arrivent à se procurer une circulaire de 1997 émanant du ministère de l'intérieur qui stipule que lors de l'établissement des titres de propriété, les prix de cession des terrains par les aménageurs publics ne doivent pas être soumis à une révision.

Lorsque la négociation avec l'agence n'aboutit pas, le comité passe à la vitesse supérieure, c'est le moment de changer de ton et de méthode. Les sit-in pour alerter les autorités publiques dont le wali, le chef de Daïra et le maire ainsi que les actions en justice se

multiplient. Les habitants sont d'autant plus confortés dans leur position qu'ils se considèrent comme les seuls à avoir donné naissance au quartier. Ils estiment que l'agence a vendu en 1997 «un champ de brousse» et qu'elle trouve un quartier urbain quinze ans après. Elle tente de récupérer la valeur ajoutée au lotissement au prix de beaucoup d'efforts qu'ils ont fournis seuls.

CONCLUSION

Les quartiers périphériques d'Oran produits durant ces deux dernières décennies sont le fruit d'une hybridation entre le formel et l'informel, mêlant des acteurs oscillant entre l'un et l'autre. L'urgence, la pénurie de logements et la crise que vit la ville durant les années 1990 poussent les autorités à «imiter» les façons et arts de faire des quartiers non règlementaires. En baissant le niveau d'exigence en matière de normes urbaines, l'agence foncière et la commune violent les règles qu'elles sont censées suivre et faire appliquer dans une sorte de brouillage de l'ordre urbain. L'irrégularité foncière est l'une des dynamiques qui fait que la notion d'informel tend à être polysémique, elle rend compte de la question frontale de la vraie ville, à cheval entre légitimité sociale et légalité institutionnelle et où les textes de loi, bien qu'existants, ne semblent pas en concordance avec le vécu urbain. Elle permet surtout de repositionner le champ d'action des différents acteurs et les nouvelles formes de fabrique de la ville.

Les habitants lorsqu'ils se sont adressés à l'agence foncière ont opté pour l'officiel, le légal et le formel, le retard dans la remise de l'acte et toutes ses conséquences est une situation subie et non choisie, les faisant basculer vers l'informel. Ils estiment avoir honoré leur partie du contrat mais se sentent trahis par l'agence foncière et les pouvoirs publics qui n'ont pas fait autant. La diversité des contenus socio-économique d'El Moustakbal 3 et de Ain El Beida est un prisme à travers lequel s'observe et s'analyse la gouvernance dans un pays qui s'ouvre à peine cet exercice (Mouaziz-Bouchentouf, 2008). Entre négociations, arrangements et affrontements, les habitants développent une capacité d'organisation leur permettant l'apprentissage de la culture de la mobilisation que les pouvoirs publics et institutions partagés entre contrainte politique, législation urbaine et dynamique sociale ne leur reconnaissent pas toujours.

NOTES

1 Il n'y pas de chiffres exacts sur les quartiers touchés par l'irrégularité foncière, mais les faits relatés quotidiennement par la presse locale ou nationale ainsi que nos différentes investigations renseignent sur l'énormité de la situation et sa généralisation à toutes les villes algériennes.

2 Anarchique ou «fawdaoui» en arabe est ce qui désigne généralement les quartiers clandestins construits à l'unique initiative de leurs habitants sur des terres publiques et ayant souvent une image négative.

3 L'expression «hna fi hna» pouvant être traduite par «le nous dans le nous» largement utilisée exprime une situation de biens publics à partager.

4 Le permis de lotir une fois obtenu officialise le nombre de lots à bâtir et le nom de chaque propriétaire. C'est un document indispensable pour établir les actes de propriété.

5 Dans le discours officiel, ce sont les mots attributaires et bénéficiaires qui sont utilisés et non acheteurs. La valeur marchande du foncier a longtemps été occultée (de l'indépendance jusqu'en 1989) et n'était mise en évidence que sa valeur sociale. L'usage des mots vendeur et acheteur appliqués au patrimoine de l'Etat est considérée comme péjorative.

6 Ce bornage est l'acte qui légitime et légalise la propriété, puisqu'il s'accomplit dans un contexte officiel.

7 Quelques habitants d'El Moustakbal 3 et de Ain El Beida déclarent avoir fait appel à un architecte pour dessiner les plans de la maison, car ils espèrent déposer un permis de construire à titre de régularisation une fois l'acte de propriété obtenu.

8 Il l'est aux yeux des deux parties, c'est son authentification qui fait temporairement défaut.

9 En vertu de l'ordonnance 74-26 du 20 février 1974 portant constitution de réserves foncières au profit des communes.

10 Par le décret 86-04 du 7 janvier 1986 relatif à l'agence foncière locale.

11 Administrativement, le territoire est découpé en wilayas (département), chacune composée de daïras, et chaque daïra regroupe plusieurs communes.

12 Le PDAU plan directeur d'aménagement et d'urbanisme instauré par la loi 90-25 vient remplacer les anciens PUD plan d'urbanisme directeur, hérités de la période coloniale française. Le PDAU s'oriente vers une rationalisation de l'occupation des sols et non vers une programmation de l'investissement, comme le fut le PUD en période de planification économique. Il est le fruit de compromis entre exigences souvent contradictoires et non une image idéale imposée.

13 L'équivalent du préfet, il est désigné par le ministère de l'intérieur et non élu, il représente l'Etat à l'échelle de la wilaya et dispose de larges prérogatives et pouvoirs dans tous les domaines.

14 Intégrés plus tard dans le PDAU, ce sera les îlots 11 et 20.

15 Dinar algérien. En 2012, 1 euro = 110 Da.

16 Qui garde ce nom jusqu'à aujourd'hui (y compris dans les documents officiels) malgré le départ des familles marocaine et l'installation de familles algériennes dans leurs maisons vacantes.

17 A la recherche d'emploi, de logement et de sécurité particulièrement pendant la guerre de libération.

18 Il s'agit des premières élections pluralistes mettant en lice plusieurs candidats. Ces attributions de lots et de logements largement médiatisés se font pour la campagne de Liamine Zeroual candidat à sa propre succession.

19 Sur un des actes de propriété remis aux bénéficiaires de Ain El Beida qui se sont résignés à payer, il est mentionné que le prix d'achat de l'agence auprès des Domaines est de 40 DA le mètre-carré, et le prix de vente est de 4000DA, soit cent fois le prix, et sans viabilisation.

20 L'agence applique le prix d'un terrain viabilisé et ignore l'équipement du lotissement fait par les habitants pour justifier ses nouveaux prix.

21 En 2012, lorsque l'agence exige le paiement de 4 000 Da mètre carré, le prix réel du marché est de 60000 Da.

22 Lors de nos enquêtes, le taux «des deuxièmes mains» dépasse les 80% et la plupart des transactions a eu lieu juste après la création des lotissements soit depuis au moins une quinzaine d'années.

23 Daïra dont dépend administrativement Ain Al Beida.

24 En 2012, c'est 22 fois le salaire minimum garanti par la réglementation qui s'élève à 18000 Da soit 163 euros.

25 Avec pour preuve les bons de versement dûment signés par l'agence.

26 Première, deuxième voire troisième main, avec sur le plan une couleur pour chaque situation.

BIBLIOGRAPHIE

AMEUR, M. (1993). Fès où l'obsession du foncier, Fascicule de recherche N° 25, Tours, URBAMA.

BELGUIDOUM, S.; MOUAZIZ-BOUCHENOUF, N. (2010). L'urbain informel ou les paradoxes de la ville algérienne, *Espaces et sociétés*, 2010/3, N° 143, pp. 101-116.

BENJABALLAH, S. Droit foncier étatique et stratégies locales. Les réponses plurielles à la violence des politiques domaniales en Algérie entre 1965 et 1995, thèse de doctorat en droit, université de Constantine.

BERRY-CHIKHAOUI I., et DEBOULET A. (sous la direction de), (2000). Les compétences des citoyens dans le monde arabe, Karthala, Paris.

DURAND-LASSERVE, A. (1986). L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde. Accès au sol et au logement, édition l'Hamattan.

CLERC, V. (2010). Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville. Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh. *Espaces et sociétés*, 2010/3, N° 143, pp. 63-79.

LAKJAA, A. (2004). Conflit de rationalités en espace urbain. L'habitat spontané à Oran, in Bendjelid A, Brûlé J.-C, Fontaine J. (dir.) Aménageurs et aménagés en Algérie. Héritages des années Boumediene et Chadli, l'Hamattan, Paris, pp. 186-192.

LEGROS, O. (2003). Le gouvernement des quartiers populaires. Production de l'espace et régulation politique dans les quartiers non réglementaires de Dakar (Sénégal) et de Tunis (Tunisie), thèse de Doctorat, Géographie, Université de Tours.

MESSAHEL, A. (2010). Les Mécanismes de Productions Foncières et immobilières en Algérie, thèse de doctorat en urbanisme, Université des Sciences et de la Technologie d'Oran Mohamed Boudiaf.

MOUAZIZ-BOUCHENOUF, N. (1998). Urbanisation : législation et réalités : le cas de l'agglomération d'Oran, magistère en urbanisme, Université des sciences et de la technologie d'Oran.

MOUAZIZ-BOUCHENOUF, N. (2008). Le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie, le cas d'Oran, colloque de Khenchella 25-27 octobre 2008 «Penser la ville, approches comparatives», récupéré de <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00381584/en/>

NAVEZ-BOUCHANINE, F. (2004), L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales, Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie, Synthèse du projet de recherche PRUD, CNRS, CITERES, EMAM, Tours.

SIGNOLES, P. 1999. Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe, dans P. Signoles, G. El Kadi et R. Sidi Boumedine (sous la direction de), L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs, Paris, CNRS éditions, pp. 19-53.

>