

Chapitre 4 : Présentation des outils de protection

1. Éléments d'aménagement clés

La structure de protection des espaces agricoles et naturels est définie par des éléments d'aménagement fondamentaux, notamment par rapport au contenu du droit de propriété et à la place de l'État fédéral.

Dans certains pays, le droit de propriété privée est l'un des principes du droit, mais le contenu de ce droit y est cependant très différent.

En France, le droit de propriété sur le sol est basé sur une conception unitaire alors qu'aux États-Unis la propriété du sol est un faisceau de droits qui accompagne le foncier. Ces droits sont séparables et peuvent concerner non seulement la terre, l'eau, le sous-sol (exploitation), l'air (survol) qui y sont rattachés, mais aussi le droit d'utiliser le foncier de plusieurs manières : don, vente, location, construction, exclusion du public ou legs. En particulier, le droit de construction peut être affecté par une servitude de protection qui le restreint ou l'élimine.

Le droit de propriété privée est protégé par la loi qui exige que le gouvernement paie une « juste indemnisation » à un propriétaire en cas de « saisie » d'une terre. Toutefois, ce qui est considéré comme saisie est sujet à débat et ce sont les tribunaux qui décident si une réglementation est « allée trop loin » et a résulté en une prise de possession par le gouvernement.

Dans d'autres pays le droit de propriété privée ne peut être violé arbitrairement (justification par l'intérêt général), mais son infraction ne débouche pas sur une indemnisation.

Généralement, la responsabilité de l'aménagement des terres a été principalement allouée au gouvernement. Il influence le foncier et l'activité agricoles par des programmes d'aide financière et de classification des sols, Par conséquent, les mesures de protection appliquant des contrôles sur l'usage des sols et une variété de mécanismes pour réguler leur conversion.

2. Une typologie des techniques de protection des espaces agricoles et naturels

Il existe plusieurs classifications des techniques de protection des espaces agricoles et naturels. La classification proposée ici s'inspire de Daniels (1999) qui la présente comme un ensemble de techniques de gestion de la croissance dans les espaces périurbains.

Le tableau 1 résume les outils existants aux États-Unis et en France en matière de protection des espaces agricoles et naturels. Pour chacun des types, seuls les outils les plus utilisés sont détaillés ci-après.

Tableau 1. Principales techniques de protection des espaces agricoles et naturels

Type d'outil	États-Unis	France
Directive de développement	Master plan Urban growth boundary	Schéma de cohérence territoriale Plan local d'urbanisme
Zonage	Agricultural protection zoning Cluster zoning	Règle de constructibilité limitée Zones (A) et (N) des PLU Zone agricole protégée
Acquisition de propriété	Purchase of development right Transfer of development right Private land trust	Transfert de COS Espace naturel sensible Etablissement public foncier local Zone d'aménagement différé Conservatoire du littoral SAFER
Incitation	Circuit breaker tax relief credit Current use valuation Agricultural district Right-to-farm law	Taxe sur le foncier non bâti CTE/CAD

Les directives de développement visent à guider l'aménagement à l'échelle d'une ou de plusieurs localités, aussi bien en termes de construction et d'équipement que de protection de l'environnement. Ensuite, le zonage définit les usages du terrain permis dans des zones spécifiques délimitées, en principe, à l'échelle communale. Les acquisitions de propriété font référence à la fois à la possibilité d'acquisition physique des terrains et la possibilité d'acquérir, de vendre ou d'échanger des droits à bâtir. Enfin, les incitations comportent des dispositions fiscales et juridiques qui renforcent l'intérêt de maintenir des terrains non bâtis.

2.1. Outils Américains de protection des espaces agricoles et naturels

Certaines techniques sont mises en œuvre essentiellement au niveau des États, d'autres au niveau local, ces dernières venant souvent en renfort des premières. La description des outils s'inspire principalement d'AFT (1997) et de Daniels et Bowers (1997).

on présente différents outils utilisés aux États-Unis pour protéger les espaces agricoles et naturels. Ces outils sont mis en œuvre à différents niveaux, des États aux collectivités locales, et visent à limiter l'urbanisation tout en préservant les terres agricoles et naturelles.

* **Master plan** : Plan directeur qui guide le développement en fonction des projections de population et des besoins fonciers. Bien qu'il ne soit pas contraignant légalement, il favorise la protection des espaces agricoles et naturels par des stratégies comme la définition de limites de croissance urbaine.

Limite de croissance urbaine : Tracée autour des zones urbaines pour contrôler l'expansion, elle permet de protéger les terres agricoles et naturelles en réduisant l'étalement urbain, bien qu'elle puisse augmenter le coût du foncier.

Zonage : Il comprend des techniques comme la délimitation de zones agricoles protégées et le zonage en grappes, qui visent à limiter les usages non agricoles et à protéger l'environnement, tout en permettant un développement compact.

Acquisition de droits à bâtir : Trois programmes principaux sont utilisés pour protéger les terres : l'achat de droits à bâtir, le transfert de droits à bâtir, et les fiducies foncières privées. Ces programmes visent à acheter ou transférer les droits à construire pour préserver des espaces naturels et agricoles.

Incitations fiscales et légales : Des outils comme la taxation préférentielle, les districts agricoles et les lois sur le droit à exploiter encouragent les propriétaires à maintenir leurs terres en usage agricole, tout en leur offrant des avantages fiscaux et une protection juridique.

En conclusion, plusieurs techniques sont combinées pour assurer la protection des espaces agricoles et naturels, avec un succès croissant dans l'engagement des communautés pour préserver ces espaces. Les États-Unis ont également connu une forte croissance des land trusts et des financements publics pour la conservation du foncier.

2.2. Outils français de protection des espaces agricoles et naturels

on décrit les différents outils français utilisés pour protéger les espaces agricoles et naturels contre la spéculation foncière et l'urbanisation. L'État et les collectivités locales disposent principalement du droit de préemption et de la réserve foncière pour gérer ces espaces. Le droit de préemption permet de protéger les espaces sensibles, tandis que la réserve foncière permet d'acquérir des terrains pour les protéger ou les aménager.

* La politique foncière repose sur des documents comme le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui régissent l'aménagement du territoire, y compris la protection des espaces agricoles et naturels. Le SCOT a une portée supracommunale et fixe les grands projets d'aménagement, tandis que le PLU, défini au niveau local, détermine les zones de développement urbain, agricole et naturel.

* Les zones agricoles et naturelles sont spécifiquement protégées, avec des règles de constructibilité limitée et des zones agricoles protégées pour éviter la fragmentation des terres. D'autres outils incluent le Conservatoire du littoral, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), et les programmes d'incitation à la protection des espaces naturels, tels que les Contrats d'Agriculture Durable (CAD), qui encouragent les agriculteurs à respecter des engagements environnementaux en échange de subventions.

* Enfin, la décentralisation a permis un renforcement du rôle des maires et des collectivités locales dans la gestion du sol, réduisant l'influence directe de l'État tout en

conservant son contrôle via des prescriptions légales. En comparaison avec les États-Unis, ces mesures sont jugées plus efficaces pour la protection des espaces agricoles et naturels.

2.3. Une synthèse des outils américains et français

La comparaison des systèmes d'aménagement français et américain révèle plusieurs différences clés, notamment le rôle plus limité du gouvernement fédéral aux États-Unis, au profit des États et des collectivités locales, alors qu'en France, bien que décentralisé, le gouvernement central conserve un rôle important. Une distinction notable est la question de l'indemnisation des servitudes, où les aménageurs américains peuvent être confrontés à des tribunaux en cas de "taking", contrairement à la France, où la non-indemnisation des servitudes est la norme.

Les deux pays disposent d'une gamme diversifiée d'outils pour protéger les espaces agricoles et naturels, avec des similitudes dans les catégories d'outils utilisées : directives de développement, zonage, acquisition de propriété, et incitations. Toutefois, le système français semble plus cohérent et potentiellement plus efficace en raison de l'implication de l'État central, qui garantit l'uniformité des règles à travers le pays, contrairement aux États-Unis où l'application des outils varie d'un État à l'autre.

Les outils américains privilégient des approches basées sur le marché, comme les fiducies foncières privées et les programmes de transfert de droits à bâtir, tandis que le système français favorise des approches réglementaires, avec des documents comme le SCOT et le PLU qui doivent être cohérents et contrôlés par les autorités. Enfin, la France ne compense pas la perte de droits à bâtir, ce qui permet une plus grande marge de manœuvre pour la protection de l'environnement, contrairement aux États-Unis où les incitations fiscales et les programmes d'incitation influencent davantage l'économie des conversions foncières.

En conclusion, bien que les deux pays disposent d'outils similaires pour la protection des espaces agricoles et naturels, les approches diffèrent en termes d'application (nationale vs locale) et de stratégie (réglementaire vs marché)

2.4. Nouvelle techniques

Les techniques actuelles de protection des espaces agricoles et naturels sont variées, mais les experts estiment que les incitations fiscales sont les moins efficaces, tandis que les stratégies combinant approches incitatives et réglementaires sont les plus prometteuses à long terme. L'acquisition foncière reste la méthode la plus fiable pour éviter l'urbanisation des terres. La protection efficace nécessite une combinaison d'outils adaptés aux contextes locaux, économiques et environnementaux, visant un équilibre entre développement urbain et conservation.

Les causes de l'étalement urbain, telles que l'augmentation de la population et les revenus croissants, sont liées à des défaillances de marché. Brueckner suggère des taxes sur le développement et des péages pour les navetteurs pour limiter cet étalement. Alterman identifie cinq conditions pour une protection efficace des espaces agricoles, telles que la redéfinition de la protection comme celle des paysages, une politique d'urbanisation contrôlée, et un soutien populaire aux politiques de conservation.

Les solutions proposées incluent l'extension de l'acquisition de droits à bâtir ou de terres, comme le fait le Conservatoire du littoral, ou la création de structures similaires pour les zones agricoles et naturelles. La promotion de l'achat-viabilisation-revente de terrains agricoles permettrait de capter la plus-value foncière liée à l'urbanisation, facilitant ainsi le financement de la protection des terres. Une autre proposition est l'élargissement des transferts de droits à construire (COS) aux zones agricoles.

L'idée de promouvoir des politiques contractuelles, permettant une coopération entre exploitants agricoles et collectivités, et de créer des zones spécifiques de protection périurbaine, a également été avancée. Ces zones seraient protégées par l'acquisition foncière et offriraient une solution pour préserver les espaces agricoles et naturels dans des zones sous pression urbaine.

En conclusion, ces propositions visent à renforcer la protection des espaces agricoles et naturels par une approche intégrée, prenant en compte les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Leur mise en œuvre nécessiterait une collaboration étroite entre différents niveaux de gouvernements, acteurs locaux et propriétaires fonciers pour garantir une gestion durable des terres.

2.5. Aménagement du territoire en Algérie

2.5.1. Définition du schéma national d'aménagement du territoire en Algérie

La stratégie de l'Algérie, fondée sur le slogan "L'Algérie d'aujourd'hui et de demain", se concentre sur la résolution des problèmes ruraux et environnementaux, ainsi que la prévention des dysfonctionnements socio-économiques. Elle vise à transformer les aspects négatifs du développement en facteurs positifs, notamment pour dynamiser le développement économique, avec un accent particulier sur le secteur rural. Cette stratégie est intégrée dans le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), un plan qui couvre l'ensemble du pays et vise à redéfinir l'organisation du territoire pour un développement durable.

Le SNAT repose sur l'idée de réorganiser les territoires, en favorisant la rupture avec les anciens modèles et en poursuivant la modernisation par des principes de développement durable et d'efficacité économique. Il s'inscrit dans une approche globale qui comprend plusieurs schémas et plans dérivés, notamment les schémas régionaux (SRAT), les plans d'aménagement de la wilaya (PAW), et les schémas directeurs pour les grandes agglomérations urbaines (SDAAM).

2.5.2. Justifications de l'adoption du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) comme mécanisme de protection des terres agricoles dans le nord du pays

L'adoption du SNAT pour protéger les terres agricoles, particulièrement dans les régions du nord, découle de plusieurs problèmes structurels liés à l'urbanisation et à la concentration des investissements dans ces zones.

Échec des plans d'urbanisme municipaux : Les plans d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) ont montré leurs limites dans la protection des terres agricoles. L'extension des villes s'est souvent faite aux dépens des zones rurales, entraînant une urbanisation croissante de la campagne. Le développement urbain a souvent conduit à la perte de terres agricoles fertiles, ce qui pose un risque pour la sécurité alimentaire du pays. En réponse, la loi n° 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire a introduit des schémas de troisième génération (SNAT, SRAT, PAW, SDAAM) visant à redistribuer le développement, réduire l'urbanisation excessive et assurer un aménagement plus équilibré.

Concentration démographique dans les régions du nord : Depuis la guerre de libération, le nord de l'Algérie a vu une forte concentration de la population urbaine, notamment à cause de l'exode rural et des migrations internes. Cette concentration a exacerbé la pression sur les ressources naturelles, notamment les terres agricoles et l'eau. La politique d'aménagement du territoire doit désormais viser à redéployer la population et les infrastructures économiques vers l'intérieur du pays, particulièrement les hauts plateaux et le sud, afin de soulager le nord et créer des zones de développement attractives ailleurs.

Polarisation excessive des investissements dans le nord : Après l'indépendance, l'Algérie a connu un développement industriel concentré dans les régions du nord, notamment autour des grandes villes comme Alger, Oran, Constantine et Annaba. Ce développement a souvent eu lieu au détriment des terres agricoles fertiles et a contribué à un déséquilibre spatial entre le nord et les autres régions du pays. Ce phénomène, hérité de la colonisation, nécessite une réorientation des investissements pour encourager un développement plus équilibré et moins concentré sur le littoral.

3. Différent type des outils de protection des espaces agricoles et naturels

3.1. Les mécanismes de protection des terres agricoles selon le SNAT

Le SNAT propose deux types de mécanismes de protection des terres agricoles :

Mécanisme de prévention en amont : Il s'agit de mesures et de stratégies mises en place pour prévenir la perte de terres agricoles avant qu'elles ne soient affectées par des projets d'urbanisation ou d'industrialisation.

Mécanisme de prévention en aval : Ce mécanisme intervient après que des zones agricoles aient été impactées, avec des solutions pour limiter les conséquences négatives et restaurer les terres.

Ces deux mécanismes visent à préserver l'intégrité du territoire agricole tout en permettant un développement harmonieux et durable, en réponse aux défis actuels liés à l'urbanisation et à la concentration des investissements dans certaines régions du pays.

3.1.1. Mécanisme de prévention en amont des terres agricoles

Le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) vise à protéger les terres agricoles et à équilibrer le développement du pays à travers plusieurs mécanismes, en particulier ceux liés au redéploiement de la population et à la gestion des activités économiques. Ce chapitre décrit les stratégies spécifiques pour préserver les terres agricoles dans le nord de l'Algérie en redistribuant la population et les activités économiques, afin de réduire la pression sur les zones urbaines côtières et de promouvoir un développement plus équilibré à l'intérieur du pays.

A. Mécanisme de redéploiement de la population du Nord vers l'intérieur du pays

Ce processus se divise en deux périodes :

Court terme : Stabiliser la population dans les régions intérieures en fournissant des services publics et des opportunités d'emploi et de logement.

Moyen et long terme : Réduire la densité de la population dans les grandes villes du nord en encourageant le transfert volontaire de la population vers des villes moyennes et petites dans les régions de l'intérieur, notamment les hauts plateaux et le sud.

L'objectif est de maîtriser les mouvements migratoires, ajuster la capacité d'accueil des villes pour éviter l'expansion excessive et l'étalement urbain, et promouvoir l'urbanisation rurale intégrée. Ce processus nécessite une coordination pour améliorer la qualité de vie et offrir des infrastructures et services adéquats.

B. Mécanisme de transfert des activités économiques vers l'intérieur du pays

Ce mécanisme inclut deux aspects :

* **Relocalisation des unités de production :** Déplacer des industries à haut risque et des entreprises proches des grandes villes vers des régions moins peuplées, avec des incitations financières et fiscales pour encourager ces investissements.

* **Délocalisation des institutions administratives :** Déplacer certains services administratifs et établissements publics dans des zones moins développées pour stimuler le développement régional.

C. Mécanisme de contrôle de la croissance urbaine

Ce mécanisme vise à réguler l'expansion urbaine pour éviter un déséquilibre entre les zones urbaines et rurales. Il repose sur une planification territoriale structurée, créant un réseau urbain avec une répartition adéquate des villes selon leur taille et leur rôle, tout en intégrant des espaces ruraux dans le développement urbain. Cette stratégie inclut

la création de nouvelles villes et la dynamisation de villes existantes dans les régions intérieures, notamment les hauts plateaux et le sud.

En conclusion, le chapitre met en lumière l'importance d'une approche intégrée pour équilibrer la croissance démographique et économique entre le nord et les régions intérieures du pays. Il propose des solutions pour relancer les zones rurales, préserver les terres agricoles et garantir un développement harmonieux et durable à l'échelle nationale.

3.1.2. Mécanisme de prévention en aval des terres agricoles

Le mécanisme de protection du foncier agricole dans les régions du nord de l'Algérie repose principalement sur les actes d'urbanisme, tels que l'octroi des permis de lotir et de construire, spécifiquement dans les zones rurales.

*** Activation du permis de lotir :**

Le lotissement foncier est un concept qui remonte à la loi de Cornudet de 1919 en France, où les terres en périphérie urbaine bénéficient des avantages des deux mondes : ville et campagne.

En Algérie, cette approche pose problème car l'application de la loi française sur les terres agricoles du nord du pays ne prend pas en compte leur importance stratégique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.

La solution proposée : interdire les nouveaux lotissements dans les villes du nord et privilégier la réhabilitation des anciens lotissements. Le permis de lotir doit se concentrer sur les hautes terres et le sud, où l'on doit favoriser des lotissements de petite taille et de forme regroupée, plutôt que ceux de type grille.

*** Emploi du permis de construire rural :**

Le permis de construire rural est plus simple que son équivalent urbain. Il inclut des documents graphiques (plans d'architecture) et administratifs (acte de propriété, certificats, etc.).

Pour préserver les terres agricoles, la construction est limitée : un terrain agricole ne doit pas excéder un cinquantième de la propriété pour les constructions nécessaires à l'habitation ou à l'équipement agricole.

L'objectif est de protéger la fertilité des terres agricoles, car leur transformation en zones urbaines ou bâties est irréversible et entraîne leur dégradation.

Conclusion :

La réduction des terres agricoles dans le nord de l'Algérie est due à une politique d'urbanisation mal adaptée après l'indépendance. Des solutions législatives, comme la loi n°01-20 sur l'aménagement durable du territoire, ont été mises en place pour orienter

la population vers les hauts plateaux et le sud. Des mesures immédiates et préventives sont proposées pour éviter l'extension de l'urbanisation sur les terres agricoles, notamment :

- * Encourager la location et la réhabilitation des logements existants dans les grandes villes.
- * Diminuer les programmes de construction rurale individuelle et les remplacer par des programmes collectifs.
- * Réaliser des investissements pour la valorisation des terres agricoles et des systèmes agricoles durables.
- * Sensibiliser les citoyens à la nécessité de préserver les terres agricoles et de limiter l'étalement urbain.
- * L'extension de l'agriculture en zones montagneuses et désertiques, ainsi que l'amélioration des conditions de vie à la campagne, sont également nécessaires pour limiter l'exode rural et assurer la sécurité alimentaire du pays.