

Les Cahiers du Pôle Foncier

N° 22/2020

Pôle Foncier
MONTPELLIER



**LE FONCIER RURAL EN
ALGERIE : DE
L'AUTOGESTION A LA
CONCESSION AGRICOLE
(1962-2018)**

Omar BESSAOUD

Economiste



**CIHEAM
IAM MONTPELLIER**

Les Cahiers du Pôle Foncier

Les *Cahiers du Pôle Foncier* présentent les travaux de recherche des membres du Pôle, de leurs partenaires et d'étudiants associés. Ouverts à toutes les disciplines, ils traitent des questions foncières dans les pays du Sud. Ils privilégient les analyses empiriques, à la fois approfondies et informées théoriquement. Ils sont téléchargeables sur le site du Pôle (www.pole-foncier.fr).

Les textes feront de préférence entre 15 et 35 pages (45 à 100.000 signes, espaces compris). Les propositions de textes seront envoyées au Pôle Foncier (pole.foncier@msh-m.org).

Les *Cahiers du Pôle Foncier* sont coordonnés par Perrine Burnod (Cirad/UMR TETIS), Pierre-Yves Le Meur (IRD/UMR GRED) et Pascale Maïzi (IRC/Supagro). Directeur de la publication : Pierre-Yves Le Meur.

Sommaire

Introduction	3
1. Le premier mode de gestion de la relation État-société rurale : « l'âge de l'autogestion » et de la réforme agraire	7
1.1. Le processus de décomposition de la paysannerie algérienne et le triomphe de la grande entreprise agricole coloniale	7
1.2. L'âge de l'autogestion et de la réforme agraire (1962-1978)	8
1.3. La révolution agraire (1971) et l'extension des formes collectives de gestion.....	15
1.4. L'autogestion agricole : un fait ouvrier qui accomplit le transfert des terres coloniales à l'État national.....	18
1.5. Nouvelle stratégie d'industrialisation et crise des marchés agricoles.....	19
2. « L'âge de la transition » (1978-1987) : la réhabilitation du secteur privé agricole	20
2.1 Les options agricoles mises en œuvre au cours des années 1980.....	20
2.2 La réforme des structures agraires et des conditions d'accès aux terres publiques.....	22
3. La décollectivisation ou « l'âge des concessions agricoles »	30
3.1. Le tournant libéral: des mesures d'Ajustement structurel au Programme national de développement agricole.....	30
3.2 La politique agraire et foncière des années 1990-2000.....	32
3.3. La loi-cadre de 2008 portant Orientation agricole et le régime de la concession	34
Conclusion	47
BIBLIOGRAPHIE	49

Le foncier rural en Algérie : de l'autogestion à la concession agricole (1962-2018)

Omar Bessaoud*

Introduction

Le statut des terres publiques héritées de la colonisation, ainsi que leur mode d'affectation et d'exploitation, sont des indicateurs pertinents des changements observés dans l'agriculture et les campagnes algériennes. L'histoire foncière de l'Algérie s'est en partie jouée autour du pôle représenté par les terres qui étaient la propriété des colons et de l'État colonial. L'État algérien indépendant a régulièrement mobilisé ces terres dans le cadre de politiques de régulation sociale et politique (réforme agraire, accès à la propriété foncière agricole) ou pour la création d'emploi par la mise en valeur des terres.

Reconstituer l'histoire du foncier rural public et des exploitations agricoles nées de l'héritage de la colonisation de l'Algérie, décrire et analyser les modes d'exploitation – de la forme « *autogestion* » décrétée en mars 1963 à la forme « *concession* » prescrite par la loi d'orientation agricole de 2008 –, et étendu aux terres steppiques et sahariennes, permet sans conteste d'appréhender les changements majeurs qui ont eu cours dans les campagnes algériennes, de même que les dynamiques sociales et économiques sous-jacentes à ces évolutions.

Au-delà de cet immense matériau constitué par les multiples réorganisations des exploitations créées sur les terres publiques et les réformes agricoles entreprises en un demi-siècle, la recherche qui est proposée a pour objectif de repérer la (ou) les logique(s) sociale(s) et économique(s) qui sont au fondement même des politiques foncières mises en œuvre.

Le champ exploré par cette étude a pour objet central les bouleversements qui ont affecté les terres du domaine privé de l'État, en distinguant, d'une part, celles héritées du fonds colonial privé, et d'autre part, les terres steppiques d'origine *arch*, où plus récemment les terres sahariennes qui font l'objet de concessions dans le cadre de la mise en valeur. Ces bouleversements dans les modes d'accès et d'exploitation des terres du domaine privé de l'État (DPE) qui ont eu lieu depuis l'indépendance révèlent l'ampleur d'un mouvement, qui s'est accompli dans un contexte particulier, au cours d'un « *premier âge* »¹ – celui de l'autogestion et de la révolution agraire (1962-1978) –, où l'État concourt à asseoir les droits des travailleurs agricoles et des attributaires de la réforme agraire à exploiter les terres dont il a le monopole.

A cet « *âge de l'autogestion* » a succédé une période transitoire (1978-1987), un « âge de la transition », où tout en aménageant les formes collectives de gestion des terres publiques, l'État a réhabilité au nom de l'intensification de la production agricole l'exploitation individuelle des terres (Ait Amara, 2002).

* Economiste, Ancien enseignant-chercheur CIHEAM-IAM Montpellier, email : bessaoud@iamm.fr

¹ Le terme est emprunté à Le Coz, J (1968). Le troisième âge agraire du Maroc.

Une troisième période, que l'on nommera « *l'âge de la concession privée* » été inaugurée à la faveur de la loi d'orientation agricole de 2008. Celle-ci a enregistré la montée en puissance de rapports privés capitalistes dans l'agriculture algérienne, et a promu la figure sociale de l'entrepreneur privé et/ou d'exploitants prospères, et dont les activités rythment vigoureusement aujourd'hui le temps des campagnes algériennes².

Ce sont ces changements dans les modes d'accès et de gestion des terres du domaine privé de l'État (DPE), ce sont aussi les relations sociales – où intérêts publics et intérêts privés sont souvent mêlés – qui les ont accompagnés que nous nous proposons de décrire et d'analyser.

Remarque préliminaire sur le cadre d'analyse et hypothèse de travail :

Dans un chapitre décrivant dans d'autres contextes historiques les stratégies des paysans maghrébins autour de l'enjeu foncier, Jacques Berque faisait remarquer que le processus d'appropriation et de contrôle du sol dépendait souvent de la relation et du rapport de force entre le pouvoir d'État et la paysannerie :

« Que le pouvoir se détente, et le paysan voudra, individuellement ou collectivement, récupérer le sol. En revanche, le droit d'en haut, chaque fois qu'il trouve l'occasion, s'attaque au droit d'en bas. Il peut rester diffus. Il s'accommode alors de la subsistance des groupes locaux. Il peut aussi se faire pressant. Alors commencent la mobilisation du sol, le fractionnement du terroir. Sans doute la poussée individuelle n'est-elle jamais absente, non plus que la poussée communale. Leur lutte, et leur compromis font l'allure du paysage, le mode de culture, la dimension des champs... » (Berque, 1962, p 31).

Les modes d'exploitation des terres publiques fortement soumis à l'action de l'État national, ont été dépendant de ses capacités et/ou de sa puissance face à des forces sociales concurrentes, qui ont déployé au cours de ces dernières décennies des stratégies d'appropriation et de contrôle des terres.

Aussi est-il légitime sur le plan scientifique de se poser la question de savoir si le régime de la concession agricole, de même que le principe de partenariat public-privé³, qui sont retenus aujourd'hui comme mode de gouvernance des terres du domaine privé de l'État, ne seraient pas simplement un point d'aboutissement de réformes libérales initiées dès les années 1980, mais surtout l'expression d'une transition par défaut vers une privatisation et une marchandisation *de fait* des terres publiques ?

L'hypothèse de travail qui fonde cette étude découle du constat suivant : l'absence de légitimité politique d'une classe de grands propriétaires terriens ou de revendications d'une classe paysanne affaiblie par le système de domination coloniale avait fait obstacle au lendemain de l'indépendance algérienne à la privatisation des terres coloniales. Des circonstances historiques particulières, bien différentes des pays voisins (Bessaoud, 2016), imposeront sur ces terres héritées de la colonisation, des logiques de gestion collective et étatique de ces terres.

Les réformes successives mises en œuvre depuis 1966 (où une partie du patrimoine colonial est confiée aux *anciens moudjahidines*⁴) ont, au cours de ces cinquante dernières années, réduit le poids et l'influence des collectifs ouvriers et des bénéficiaires de la révolution agraire, et multiplié les modes d'accès et d'usage individuels des terres publiques de nouveaux groupes sociaux issus des villes ou des campagnes.

Ces groupes sociaux (bénéficiaires des ex-domaines agricoles socialistes et leurs héritiers, locataires informels et nouveaux agriculteurs, investisseurs privés...) qui se sont constitué dans un environnement économique libéralisé, sont de nos jours suffisamment dotés en ressources et capitaux, et émergent objectivement comme des candidats à l'appropriation des terres publiques, via la concession, mode juridique exclusif d'accès à ces terres qui relèvent encore aujourd'hui du domaine privé de l'État (DPE).

² Loi 87-19 portant réorganisation du domaine agricole public adoptée le 7/12/87

³ Instruction Interministérielle n°219 du 14 Mars 2011, relative aux conditions et modalités de mise en œuvre de partenariat en vue de la gestion et de l'exploitation des fermes pilotes érigées en Entreprises Publiques Economiques (SPA).

⁴ Anciens combattants de la guerre de libération nationale

Le système concessionnaire serait selon nous, l'expression, d'une part, de nouvelles et franches dynamiques de contrôle privé de ces terres, et d'autre part, la forme d'une nouvelle alliance tissée entre l'État et ces groupes sociaux désignés aujourd'hui par divers vocables : « agriculteurs privés », « professionnels de l'agriculture », « investisseurs ou porteurs de projets », « entrepreneurs agricoles », mais jamais par le terme générique de « fellah », figure sociale aujourd'hui oubliée des discours ou des textes de politique publique agricole.

Ce processus de transition de l'autogestion à la concession des terres observé au cours de ces cinquante dernières années, découle de choix économiques stratégiques de l'État algérien et de contextes économiques spécifiques à chacune des périodes étudiées.

Ainsi, si la révolution agraire algérienne de 1971 s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie d'industrialisation et d'une volonté de construction d'une économie aut centrée d'un pays qui venait à peine de se soustraire du système colonial, les réformes foncières initiées dans les décennies 1980-2000, résultent quant à elles d'une dynamique de libéralisation économique qui s'accélère dans les années 1990 (« décennie noire »)⁵ et d'application du plan d'ajustement structurel (adopté en 1994).

La remontée des cours mondial du pétrole au cours des années 2000-2014, et l'aisance financière de l'État qui lui fera suite, marquera un nouveau tournant dans la politique foncière de l'État : c'est au cours de ces années que sera arrêté le principe de la concession agricole.

L'histoire du foncier rural en Algérie aurait été ainsi scandée par trois grandes périodes.

La première période que l'on a intitulé le « *premier âge* », est celle de l'autogestion et de la réforme agraire, âge ou le droit « *d'en bas* » (« *la terre à celui qui la travaille* ») s'imbrique avec le droit « *d'en haut* » (les Décrets de mars 1963 et l'Ordonnance de la Révolution agraire du 8 Novembre 1971), autrement dit, où la législation et les mesures de politique agricole expriment un rapport de forces où ouvriers agricoles-autogestionnaires et tributaires de la révolution agraire figurent au centre des dispositifs juridiques, et pèsent de façon significative au plan symbolique (rôle de la paysannerie dans le mouvement de libération nationale), idéologique ou social dans les campagnes algériennes (section 1).

La deuxième période est un « *âge de transition* » (1978- 1987), où des compromis sont réalisés dans un contexte historique où s'affrontent des forces contradictoires. Au cours de cette période marquée par de profondes transformations sociales et économiques, l'État reconduit sur les terres publiques les attributions collectives, consolide des modes de gestion collective (réforme des « domaines agricoles socialistes »), mais décide dans le même temps de restituer les terres nationalisées dans le cadre de la révolution agraire (de 1971) et de réhabiliter la propriété et/ou l'exploitation privée par des mesures efficaces de politique publique⁶ (section 2).

La troisième et dernière période qui a marqué ce demi-siècle signe l'adoption par le « *haut* » de réformes agricoles libérales, et la prescription de règles de droit ouvrant la voie à une privatisation des modes d'exploitation des terres publiques. Ce moment d'histoire des réformes qui inaugure « *l'âge de la concession agricole* » consacre la puissance d'acteurs sociaux qui déploient ouvertement des stratégies de prise de contrôle des terres publiques par des voies formelles ou informelles, sous couvert de leur valorisation par l'investissement. La figure du fellah/paysan, de l'attributaire ou de l'ouvrier agricole s'efface alors pour céder la place à celui de l'agriculteur professionnalisé, de l'exploitant-concessionnaire ou de l'entrepreneur agricole : ces derniers groupes sociaux sont désormais choisis comme partenaires privilégiés de l'État dans la mise en œuvre de sa politique agricole. L'État dispensera à ces derniers acteurs sociaux des aides, et leur accordera une légitimité dans leurs revendications d'accès aux terres qui relève de son domaine (section 3).

⁵ Les années 1990 sont celles où l'Algérie était affectée par le terrorisme et les violences exercées par les forces islamistes radicales. Elles ont été qualifiées de « décennie noire ».

⁶ La circulaire du ministère de l'Agriculture n°123 de juin 1979 portant "clôture des opérations de la RA", la Loi 83-18 du 13 août 1983 portant « accession à la propriété foncière agricole et le Décret n°83-374 du 28/05/1983 portant libéralisation des transactions portant sur les terres annoncent cette période.

La démarche de l'étude que nous présentons s'appuie à la fois sur l'exploitation de matériaux issus d'enquêtes et travaux personnels, de recherches académiques conduits par des étudiants, d'ouvrages, d'articles et de productions académiques de chercheurs, de statistiques, de documents et textes législatifs émanant d'institutions et d'administrations publiques ou de services techniques de l'État.

Elle combinera à la fois des approches synchroniques et diachroniques et tentera, au-delà de l'histoire événementielle, d'évoquer et d'analyser les contenus et résultats des politiques foncières mises en œuvre.

1. Le premier mode de gestion de la relation État-société rurale : « l'âge de l'autogestion » et de la réforme agraire

Comparé aux pays voisins (Maroc et Tunisie), il convient de rappeler que la trajectoire historique de la formation économique et sociale algérienne a été marquée au cours de la période coloniale par des effets lourds de conséquences pour la société paysanne et rurale. Le processus de modernisation agricole engagé lors de la période coloniale a été en effet si violent qu'il a ruiné les bases traditionnelles et fragilisé les assises paysannes et de la société rurale algérienne.

1.1. *Le processus de décomposition de la paysannerie algérienne et le triomphe de la grande entreprise agricole coloniale*

L'arsenal juridique (les lois foncières), politico-militaire (le cantonnement et les séquestres individuels et collectifs) et économique (amendes, fiscalité, crédit, usure...) du système colonial français a précipité la destruction de la propriété collective et de l'organisation tribale qui lui correspondait (Bessaoud, 2013). La fixation au sol des nomades et des semi-nomades, la dislocation des tribus indigènes et la salarisation des populations agricoles et agro-pastorales ont été un des traits les plus marquants de l'évolution de la société rurale algérienne au cours de la période coloniale (Berque, 1939).

Le processus de dépossession foncière des communautés rurales et paysannes a non seulement transformé les espaces agricoles hérités des siècles antérieurs (introduction massive de la viticulture et spécialisation agricole), mais il fut à l'origine de la création d'un immense prolétariat et/ou semi-prolétariat agricole algérien. Comme le soulignait J. Dresh, le processus de prolétarisation était si avancé au milieu du XX^{ème} siècle qu'il fallait aller chercher dans « des recoins les plus reculés et dans les flancs de montagnes (du Djurdjura et des Aurès) » pour trouver de « vrais paysans » (Dresh, 1953).

Si les services de l'administration coloniale dénombrèrent en 1939, et ceci pour la seule Algérie du Nord, 713 000 khammès⁷, 611 000 ouvriers journaliers et 549 000 fellahs (Berque, 1939), le dernier recensement colonial de l'agriculture effectué en 1950-51, estimait à plus d'un demi-million – soit la moitié de la population active agricole – le nombre d'ouvriers agricoles et de paysans sans terre. Sur plus de 70% des terres du domaine colonial, l'on a recours à l'emploi de ces ouvriers agricoles permanents, journaliers, métayers payés au cinquième, au quart ou au tiers du produit.

Aux côtés de ce prolétariat agricole, khammès, métayers, petits locataires, et petits propriétaires de terre et de cheptel, émerge aussi une classe de grands propriétaires fonciers algériens qui « tenaient leurs titres de propriété de leurs liens avec la colonisation » (Ageron, 1979).

Le paradigme technique des exploitations coloniales fut construit sur la base d'une spécialisation des cultures, d'une mécanisation avancée de la production, et caractérisé par une très forte concentration foncière. Le dernier recensement colonial de 1950-51 montre qu'un peu plus du quart (28%) des exploitations agricoles ayant une surface égale ou supérieure à 100 hectares contrôlaient 86% des terres (tableau 1). La taille moyenne d'une exploitation dans le secteur colonial s'élevait 104 hectares en 1951.

⁷ Métayers payés au 1/5 de la récolte.

Tableau 1 : Structure des exploitations agricoles européennes en 1951

classes	≤10 ha	%	10-50 ha	%	50-100 ha	%	>100 ha	%	Total
Exploitations	8 300	35	5 500	25	2 500	11	6 500	28	22 800
Superficie (ha)	22 000	2	135 000	5	190 000	7	2 040 000	86	2 387 000

Source : Recensement agricole de 1950/51

Le centenaire de la colonisation a célébré en son temps le triomphe de la grande entreprise agricole (Demontès, 1930). Ces grandes exploitations agricoles sont dotées de matériels modernes, bénéficient de crédits accordés généreusement par le système bancaire, contrôlent les coopératives de services et structures de commercialisation : elles sont en majorité encadrées par un corps d'ingénieurs et de techniciens agricoles formés par l'École d'agriculture de Maison-carrée (El Harrach) ou les écoles régionales,

L'instauration de l'autogestion agricole au lendemain même de l'indépendance doit nécessairement être interprétée à la lumière de cet héritage historique légué par la colonisation.

1.2. L'âge de l'autogestion et de la réforme agraire (1962-1978)

Les faits sont suffisamment connus pour n'être rappelés que brièvement.

Deux causes majeures seront à l'origine de l'autogestion.

- Au lendemain même de l'indépendance (juillet 1962), un million d'hectares de terres sont abandonnées par les colons.
- Les institutions économiques et administratives sont également désorganisées et aucun pouvoir politique ou administration publique n'est en mesure d'exercer une autorité sur le secteur agricole.

C'est dans ce contexte historique particulier que naît l'autogestion agricole.

1.2.1. L'autogestion : un contexte historique inédit...où le « droit d'en bas » précède le « droit d'en haut »

Il importe de rappeler que les conditions historiques d'une redistribution des terres à une petite paysannerie n'étaient objectivement pas réunies au lendemain de l'indépendance. Ces conditions disqualifiaient une bourgeoisie agricole presque absente du paysage social des campagnes et une grande propriété foncière algérienne qui détenait en partie ses titres propriétés de ses alliances avec l'occupant (Ageron, 1990).

Nous assistons dès l'été 1962 à un mouvement de contrôle des terres laissées vacantes, par des salariés agricoles souvent encadrés par le seul syndicat ouvrier présent dans les campagnes, l'Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA). Des collectifs d'ouvriers agricoles se constituent l'été 1962 en « comités de gestion » afin d'assurer les récoltes de la campagne agricole. L'exemple est donné par les travailleurs agricoles de la « ferme Cherris », rebaptisée plus tard « domaine Souidani Boudjemâa ». Si la Mitidja apparaît au début comme le « bastion de l'autogestion » (Mutin, 1979), la création de ces comités se poursuivra tout au long de l'été 1962 (à El Asnam, Ain-Temouchent et d'autres localités du pays).

Il convient de signaler que l'occupation des terres est favorisée par un climat politique trouble marqué par des luttes opposant les différents clans politiques et militaires du mouvement national (Haroun, 1989).

L'Exécutif Provisoire qui assure la transition politique vers l'État algérien⁸ va décréter à la suite de cette occupation des terres, la protection des biens vacants ainsi que l'interdiction des transactions sur les biens immobiliers et mobiliers « *afin d'éviter [un mouvement] d'accaparement des terres* » naissant⁹. En septembre de la même année sera créé le Bureau national des biens vacants qui invitait les préfets à gérer les entreprises agricoles vacantes avec l'aide des comités de gestion¹⁰. Au cours de la campagne agricole 1962-63, les premiers regroupements de fermes coloniales vacantes se réalisèrent, et le « *droit d'en bas* » imposé par la base ouvrière des anciens domaines coloniaux sera relayé quelques mois après par des mesures juridiques décrétées « *d'en haut* ».

Après 5 mois de conflits (de mai à septembre 1962), le premier gouvernement de l'Algérie indépendante qui sera constitué le 29 septembre 1962, institutionnalisera les comités de gestion (décret du 22 octobre 1962). Le jeune État algérien adoptera au printemps de l'année 1963, les fameux « *Décrets de mars* » qui consacreront juridiquement le principe de l'autogestion agricole¹¹.

La structure publique – l'Office national de la réforme agraire ONRA) – créée pour réaliser le programme de réforme agraire du Gouvernement, sera le principal instrument d'intervention de l'État dans le secteur agricole. L'ONRA sera chargé d'organiser la gestion des fermes abandonnées, d'exercer un contrôle sur les Comités de gestion et d'assurer enfin la tutelle des Sociétés agricoles de prévoyance (SAP) qui détiennent le monopole des services agricoles (approvisionnement, location de matériel, crédit, commercialisation).

Les décrets de mars 1963 dotent les fermes autogérées d'un statut définissant les organes de internes de gestion (Assemblée générale des travailleurs, Conseil des travailleurs, Comité de gestion, Président et Directeur), et instituent des organismes d'animation de l'autogestion (Conseil communal d'animation et Bureau national d'animation du secteur socialiste, successeur du Bureau national des biens vacants)¹². Le dispositif juridique sera enfin complété par un décret qui fixera les règles de répartition du revenu et des bénéfices des exploitations autogérées¹³.

Au-delà du rôle historique majeur dans la constitution du domaine public de l'État joué par les comités de gestion (dans le secteur agricole, commercial et industriel), le mouvement autogestionnaire servira de référence à « l'option socialiste » de l'État algérien¹⁴.

La dynamique d'occupation des terres par les ex-salariés des domaines coloniaux sera suivie de la confiscation par l'État de 200 000 ha appartenant aux « *agents de la colonisation* » (*caïds, bachaghas*¹⁵, notables politiques ou religieux)¹⁶ et par la nationalisation des terres encore détenues par les colons¹⁷.

⁸ Les Accords d'Evian (18 mars 1962) avaient prévu la mise en place durant la période de transition jusqu'au référendum d'autodétermination d'un Exécutif provisoire qui s'installera à Rocher Noir (Boumerdès).

⁹ Ordonnance 62-020 du 24 août 1962 concernant la protection et la gestion des biens vacants.

¹⁰ Décret n° 62-02 du 22 octobre 1962 instituant des comités de gestion dans les entreprises agricoles vacantes.

¹¹ Décret n° 63-88 du 18 mars portant réglementation des biens vacants, J.O.R.A., n° 15, du 22-3-63, p. 282.

¹² Décret n° 63-95 du 22 mars 1963 portant organisation et gestion des entreprises industrielles, minières et artisanales ainsi que des exploitations agricoles vacantes, J.O.R.A., n° 17, 29-3-63, p. 298. - Décret du 4 avril 1963 portant nouvelle dénomination du bureau national de la protection et de gestion des biens vacants et fixant ses attributions.

¹³ Décret n° 63-98 du 28 mars 1963 déterminant les règles de répartition du revenu des exploitations et entreprises d'autogestion

¹⁴ L'éditorial du 1er numéro de l'autogestion, publié à l'occasion du Congrès du secteur industriel socialiste en mars 1964 notait que, « l'autogestion qui est la voie retenue pour conduire l'Algérie vers le socialisme. La généralisation du système marquera la consécration irréversible de l'autogestion, base de notre nouvelle société, base d'un nouvel ordre social ».

¹⁵ Personnel indigène et notables de l'administration coloniale

¹⁶ Lois n° 63-276 du 26 juillet 1963 relative aux biens spoliés et séquestrés par l'administration coloniale, J.O. R.A. n° 53, 2-8-63, p. 774.

Les nationalisations qui s'étalent sur l'année 1963-64 représentent l'un des moments fort de la première réforme agraire algérienne. Plus de 1 700 000 ha viendront enrichir le fonds de l'autogestion : les terres des domaines Germain et de la Trappe (Borgeaud) aux portes d'Alger, considérés comme les symboles de la colonisation, furent par exemple nationalisées en mars-avril 1964.

L'enquête conduite par le ministère de l'Agriculture et de la réforme agraire (MARA, 1967) recensait en 1964-65 près de 2 200 domaines autogérés créées sur plus de 2,3 millions d'ha.

Tableau 2 : Structure des exploitations agricoles du secteur autogéré en 1965

Classes	≤100 ha	%	100-500 ha	%	500-1000 ha	%	> 1000 ha	%	Total
Exploitations	67	3	683	31,2	620	28,3	818	37,3	2 188
Superficie (ha)	3 730	-	213 130	9,1	447 715	19,2	1 668 285	71,5	2 332 860

Source : Enquête structures-MARA de 1964-1965- Séries statistiques agricoles n°2, structure des exploitations agricoles autogérées. 1967

Le secteur autogéré employait à cette période près de 100 000 travailleurs occasionnels et de 134 330 permanents, eux-mêmes constitués de 5 140 personnels d'encadrement, 2 400 employés simples, 15 085 ouvriers spécialisés et 111 705 ouvriers non spécialisés (MARA, 1967).

Le départ massif des cadres et gérants européens avait privé l'agriculture d'un encadrement technique pour assurer la gestion des exploitations agricoles et l'agriculture algérienne – administration comprise – ne disposait plus en juin 1962 que de 30 ingénieurs des services agricoles, 36 ingénieurs d'application des travaux agricoles, 116 techniciens et 56 comptables (MARA, 1967). Le problème de l'encadrement technique expliquait ainsi le regroupement des fermes coloniales et leur taille. La taille moyenne d'un domaine autogéré était en effet de 1066 ha en 1965. Plus de 37% des domaines autogérés disposaient de plus de 1000 ha et concentraient près des trois-quarts (71,5%) des terres¹⁸.

Autoproclamer le principe de l'autogestion ne suffisait pas pour les travailleurs agricoles. Les exploitations avaient besoin de gestionnaires qualifiés et de cadres techniques pour assurer la gestion quotidienne de la production, organiser le travail, commercialiser les produits et tenir les comptes financiers. Aussi, une fois passée la période d'euphorie ponctuée par la promulgation des Décrets de mars 1963, l'heure en était au bilan économique. Celui-ci montrait que si les comités de gestion étaient « *plus à l'aise pour organiser des hommes* », ils l'étaient moins « *pour administrer des choses* » (Parodi, 1967). Les premières leçons tirées de la jeune expérience seront formulées lors du premier Congrès de l'autogestion tenu en octobre 1963. Les difficultés économiques et financières seront largement évoquées par les congressistes et les principales critiques des travailleurs de l'autogestion seront adressées à l'ONRA et aux organismes d'environnement des exploitations agricoles (Duprat, 1973).

Elles seront à l'origine des premiers réaménagements et réformes.

¹⁷ Décret n° 63-388 du 1er octobre 1963 déclarant biens de l'Etat les exploitations agricoles appartenant à certaines personnes physiques ou morales, J.O.R.A., n° 73, 4-10-63.

¹⁸ Séries statistiques agricoles n°2, structure des exploitations agricoles autogérées 1967, ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA).

1.2.2. Les premiers réaménagements du système de l'autogestion

Les réformes qui interviennent dès l'automne 1966 affichent des objectifs de décentralisation de la décision¹⁹. La formation des premiers cadres et techniciens permettra à l'administration agricole de se doter de directions centrales et de créer une administration (Direction départementale de l'agriculture) qui rassemblera tous les services concourant à la conception et à l'application de la politique agricole au niveau des départements²⁰. L'ONRA fortement décrié par les travailleurs de l'autogestion est dissoute et ses fonctions seront confiées à des structures coopératives. Une partie des missions exercées par les SAP (stockage, commercialisation, approvisionnement, crédit agricole) sera également transférée à des Centres Coopératifs de la Réforme Agraire, désormais mis sous tutelle du Ministère de l'Agriculture (Tidafi, 1969). La commercialisation sera assurée par un réseau de 42 Coopératives de la réforme agraire pour l'exportation (CORA), et de 44 Coopératives d'écoulement pour le marché intérieur (CORE). Ces coopératives seront reliées à des Unions régionales de coopératives dépendantes de l'Union nationale des coopératives agricoles de commercialisation (UNCAC). L'État cèdera aux comités de gestion l'initiative dans l'établissement des plans annuels de culture, d'approvisionnements (semences, engrais) et de rémunération des travailleurs. Un organisme spécialisé, la Caisse algérienne de crédit agricole mutuel (CACAM), qui dans le passé finançait essentiellement l'agriculture européenne, avec son réseau de succursales, assumera désormais la charge du crédit agricole. Chaque domaine disposait d'un compte auprès d'un établissement de crédit qui lui consentait des avances de campagne en vue du plan de culture; les organes de gestion géreront librement leurs fonds sans devoir obtenir pour chaque dépense le visa de l'autorité de tutelle.

Le Bureau national d'animation du secteur socialiste (qui dépendait de la Présidence de la république) sera supprimé, et un contrôle sera dorénavant exercé sur les exploitations autogérées par le ministère de l'Agriculture.

Les domaines autogérés feront par ailleurs l'objet d'une restructuration foncière importante. Cédant à des revendications politiques qui contestaient la légitimité de l'affectation des terres coloniales aux seuls salariés des fermes coloniales, les *anciens moudjahidines* (anciens combattants), se présentant comme les héritiers d'une paysannerie dépossédée, se verront attribuer au nom des « *exclus* » de l'attribution (*les paysans*), plus de 300 000 hectares de terres : ces surfaces seront soustraites aux domaines qui ne disposeront dès lors en 1966 que d'une assiette foncière forte de 2 648 890 hectares. Les nouveaux bénéficiaires des exploitations agricoles créées seront organisés dans plus de 350 coopératives de production agricole d'anciens moudjahidines (CAPAM). Ces CAPAM bénéficieront exceptionnellement de la liberté de commercialisation et échapperont ainsi à un contrôle étroit des autorités de tutelle²¹.

Ces attributions seront interprétées comme les toutes premières tentatives de détournement du capital foncier public (Duprat, 1973).

Les résultats médiocres de la production, conjugués aux déficits financiers des domaines, conduiront au cours des années 1968-69 à de nouvelles réformes de l'environnement économique et commercial des fermes autogérées.

Les lois relatives aux règles de l'autogestion seront de nouveau rappelées avec un accent particulier mis sur les modes de gestion de la production et d'organisation du travail.

¹⁹ Le Conseil de la Révolution, nouvelle institution issue du coup d'Etat du 19 juin 1965 relève, dans le communiqué final de sa réunion des 25-26 novembre 1965 « des insuffisances notables dans le fonctionnement de l'autogestion agricole et constate en particulier que l'autogestion n'a en fait, dans ses dispositions essentielles, jamais dépassé le stade formel des textes » et charge le gouvernement « de mettre en place, progressivement de nouvelles structures de soutien adaptées à la décentralisation et à la déconcentration de la gestion et des responsabilités ».

²⁰ Décret du 1er février 1967

²¹ La tutelle des coopératives oscillait entre le ministère des Moudjahidine et celui de l'agriculture. Ce ne fut qu'en 1969 que cette question relative à la tutelle a été tranchée au profit du ministère de l'Agriculture

La nouvelle définition du travail permanent permettra à de nombreux travailleurs saisonniers d'intégrer les collectifs des travailleurs qui accèderont à de nouveaux droits²². La réforme du système autogéré ne peut se comprendre si l'on n'évoque pas le fait que l'administration agricole est en phase d'extension grâce aux réformes des collectivités locales (Assemblées communales, Assemblées départementales)²³. Cette administration agricole se renforcera en recrutant massivement les premières promotions issues du système national de formation agricole²⁴.

Alors que les textes réaffirment clairement les principes de l'autogestion, les règles de fonctionnement seront contrariées par une tutelle « *pesante et autoritaire* » exercée sur les exploitations autogérées par la jeune administration agricole (Bédrani, 1989).

Le « *droit d'en haut* » prendra ainsi davantage le pas sur le « *droit d'en bas* ».

L'État affectera ainsi des directeurs dans les exploitations autogérées agricoles chargés de le représenter, et de veiller à orienter les objectifs de l'unité de production « dans le cadre de la planification nationale »²⁵.

Les textes prescrivent que c'est « *le ministre de l'Agriculture et de la réforme agraire [qui] définit l'orientation technique et économique des exploitations autogérées agricoles et en exerce le contrôle ... approuve les plans de culture élaborés par les organes intéressés, détermine les normes des frais culturels, vise toutes demandes d'attribution de crédit à moyen et long termes... arrête les barèmes définissant les avances sur revenu et les avantages en nature destinés aux membres du collectif... établit les normes de travail applicables aux exploitations autogérées agricoles* », et fixe les prix des produits agricoles livrés obligatoirement aux organismes de commercialisation officiels²⁶.

L'État va également créer des offices spécialisés selon les fonctions et les filières de production : Office des fruits et légumes d'Algérie (OFLA) chargé de la commercialisation des produits des domaines, Office national du matériel agricole (ONAMA), Offices de commercialisation des vins (ONCV), du lait (ONALAIT), de l'oléiculture (ONAPO), de l'alfa (ONALFA), des aliments du bétail (ONAB). Les SAP conserveront le monopole de l'approvisionnement en intrants agricoles, et la Caisse Centrale des SAP cèdera son activité de financement au « département crédit agricole » de la Banque nationale d'Algérie. L'innovation majeure sera la création la même année des Coopératives de comptabilité et de gestion (CACG), et de leur Unions régionales chargées de tenir les comptes des domaines.

Les réaménagements fonciers du secteur autogéré stabiliseront pour quelque temps le nombre de domaines autogérés : en 1968, 1994 domaines concentraient 2,3 millions d'hectares, soit le tiers de la SAU du pays. Ils fournissaient à cette date, 60 % du revenu brut de la production végétale dont 90 % pour les agrumes, 87 % pour la vigne et la betterave à sucre, 55 % pour le maraîchage et 33 % pour les céréales. Ils occupaient 120 500 permanents et 50 000 saisonniers, soit environ 15 % du total des actifs agricoles (Tidafi, 1969)²⁷.

²² Le décret n° 69-15 du 15 février 1969 ramène à 160 jours (monoculture) au lieu de 200 jours de travail pour être intégré comme travailleur permanent. Il autorise l'accès des travailleurs à des jardins familiaux, la possession dans l'exploitation agricole d'une habitation et d'un petit élevage familial. (Article 1).

²³ Le code communal est sera promulgué en 1966 et le code de wilaya en 1968

²⁴ L'Institut agricole d'El-Harrach, qui est à cette époque était le seul établissement de formation supérieur, formera pour la période 1962-1969, 170 ingénieurs agronomes. Des écoles régionales d'agriculture (Sidi-Bel-Abbès, Alger, Skikda...) sortiront, 325 techniciens supérieurs et 1320 d'agents techniques. Annuaire de l'Afrique du Nord 1970

²⁵ Article 20 de l'ordonnance n° 68-653 du 30 décembre 1968 relative à l'autogestion dans l'agriculture

²⁶ Article 1 et 2 du décret n° 69-19 du 15 février 1969 relatif aux attributions du Ministre de l'agriculture et de la réforme agraire en matière d'autogestion agricole

²⁷ Le secteur privé détenait les 2/3 des superficies cultivables détenues (2/3 de la SAU) et l'essentiel du cheptel ovin et bovin. Il est le principal producteur de céréales, de viandes rouges, d'huile d'olive, de fruits (à l'exception des agrumes) et légumes frais. Dominé par la petite exploitation familiale, il employait plus d'un millions d'actifs agricoles.

La répartition des superficies des exploitations autogérées indique qu'il existe 106 domaines de moins de 100 ha, 479 ayant de 100 à 500 ha, 634 ayant de 500 à 1 000 ha, 554 domaines ayant de 1 000 à 2 000 ha et 221 domaines ayant plus de 2 000 ha (Le Coz, 1975).

Les premières études sur l'autogestion font état d'un processus de détournement des terres publiques. Faute d'une organisation foncière et d'un cadastre actualisé des parcelles « marginalisées », celles-ci font l'objet d'expropriations pour constituer les assiettes foncières pour des zones industrielles ou des périmètres d'extension urbains²⁸. Par ailleurs, plus de 100 000 ha font l'objet d'empiètement ou d'emprise foncière « *de façon irrégulière* » par le secteur privé. Constructions d'habitations sur les terres publiques, accaparements abusifs de parcelles par des anciens combattants, d'ex-gérants de fermes ou des riverains, intrusion du capital privé marchand dans les exploitations via les locations de parcelles de terres ; restitutions de terres nationalisées à d'anciens propriétaires algériens qui étaient concernés par les récupérations opérées par l'État en 1962-63, sont considérés à cette époque par certains comme une tentative « *de reconstitution d'une caste de privilégiés et de spéculateurs* », et donc vigoureusement dénoncées (Mutin, 1979, Mesli, 1996).

Ces phénomènes d'accaparement ou de détournements des terres à vocation agricole sont à distinguer des « *ramifications incontrôlables entre le secteur autogéré et le secteur privé* » qui seront observées dans un certain nombre d'enquêtes et d'études. Au sein des domaines, et afin de compléter des niveaux de revenus considérés comme insuffisants, des travailleurs se sont « *arrangés* » en effet, pour organiser la production « *dans le sens de leur propre intérêts* », en s'affectant gratuitement des terres pour le pacage d'un cheptel privé ou la création de jardins familiaux (Codron, 1979).

Les contraintes auxquelles se heurteront les domaines autogérés sont aggravées par d'autres facteurs, de nature économique, qui auront une influence décisive, non seulement sur leur fonctionnement, mais aussi sur leur rentabilité financière.

1.2.3. Contraintes du marché, du capital productif et de la main d'œuvre

Les nombreuses publications portant sur l'expérience de l'autogestion algérienne mettent toutes l'accent sur le contrôle excessif exercé par l'État sur les institutions de l'autogestion, et le faible pouvoir détenu par les assemblées de travailleurs ou les comités d'autogestion et leurs présidents²⁹. Les domaines autogérés sont contrôlés par des directeurs nommés par l'administration et dépendent, du point de vue économique et technique, d'Offices publics agricoles puissants. Même lorsque les comités ont développé des actions collectives relayées par le syndicat ouvrier³⁰ et la Fédération nationale des travailleurs agricoles, l'action collective reste de faible portée. Si l'accent mis sur les institutions et leur fonctionnement est justifié, il convient, pour mieux comprendre les défaillances du système autogéré, de rappeler qu'il a été aussi victime d'un environnement économique largement défavorable.

Trois facteurs majeurs ont été source de difficultés majeures pour le secteur autogéré.

Si les marchés des produits agricoles étaient déprimés, il faut aussi souligner que l'appareil productif continuait de se dégrader faute d'investissements, et qu'enfin la main d'œuvre la plus expérimentée abandonnait le secteur.

L'autogestion face aux marchés :

R. Dumont avait énergiquement dénoncé l'inadaptation du secteur viticole colonial aux besoins du marché intérieur algérien (Dumont, 1949). Dans un pays, où la consommation de vin est proscrite pour les

²⁸ Les colons ont souvent gardé leurs titres de propriétés en vue d'éventuelles indemnités

²⁹ L'expérience de l'autogestion algérienne constitue un objet d'analyse pour de très nombreux chercheurs en sciences sociales et humaines. Après l'expérience yougoslave, l'intérêt des chercheurs se focalise sur cette nouvelle forme de propriété et de gestion décentralisée, censée constituer une alternative aux formes de gestion étatiques ou centralisées observées en Union soviétique ou dans les pays d'Europe de l'est. La bibliographie finale signale en partie ces recherches.

³⁰ L'Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA) à laquelle se rattacherait organiquement la Fédération Nationale des Travailleurs Agricoles (FNATA)

populations musulmanes, la culture de la vigne de vin par le système productif colonial fut paradoxalement la principale source d'emplois et de revenus agricoles, de richesses agricoles produites (le tiers du produit brut agricole) et des échanges commerciaux (jusqu'au deux-tiers des recettes d'exportation). Bénéficiant de privilèges et des soutiens publics, la viticulture coloniale a été la base matérielle d'une bourgeoisie prospère, faite de propriétaires de grands domaines, de caves et d'entreprises vinicoles, de banquiers, de courtiers, de négociants, d'actionnaires de sociétés anonymes, de transporteurs et de fournisseurs de produits intermédiaires (Bessaoud, 2009).

L'accès à l'indépendance va clairement illustrer l'inadaptation et la fragilité de cette construction coloniale. Héritier du système de culture des fermes coloniales, le secteur autogéré comptait plus de 1 100 domaines (soit 57% du total) où l'orientation viticole était dominante, et concentrait en 1966 encore près de 90% des surfaces viti-vinicole. Il concentrait également plus de 90% des plantations d'agrumes. Les domaines autogérés écoulaient en 1963 plus de la moitié des légumes frais, 60% à 80% de leurs agrumes et la quasi-totalité de leurs vins sur les marchés extérieurs ; la France à elle seule, absorbait 89,5% de ces exportations agricoles en 1963, et près de 85% en 1966 (Isnard, 1975)³¹.

Ces échanges se heurteront à de nouvelles règles, suite à l'abolition de l'Union douanière avec la France qui datait de 1851. Ne bénéficiant plus des privilèges accordés par la Métropole française au secteur colonial, des problèmes de calendrier et de contingentements impacteront les niveaux des prix et les quantités écoulées sur les marchés français.

Les volumes de vin exportés, qui dépassaient dans la période 1959-1962 les 14 millions d'hectolitres, chutent au cours de la période 1963-1966 à 8,6 millions d'hl. Ils ne dépasseront par les 4 millions d'hl lors de la campagne commerciale 1967-68. À cette baisse des volumes, il faut signaler une baisse des cours du vin (53,4 francs/hl en 1962 à 48 francs/hl en 1966) et des agrumes³². Les exportations d'agrumes vers la France baisseront de moitié (de 3 millions quintaux en 1962-63 à un million et demi de quintaux en 1965-66) et, entre 1957-58 et 1963-64, les prix constants moyens en francs pour 100 kilos nets par campagne, les prix chuteront de 106 à 68 francs pour les oranges (soit de 36%), de 206 à 144 francs pour les clémentines (- 30%), et de 109 à 82 francs pour les mandarines (- 27%) (Tidafi, 1969).

La crise des débouchés a eu des conséquences désastreuses sur les résultats financiers des domaines autogérés. La perte des recettes enregistrées été considérable, et à titre d'exemple, de janvier à août 1965, ces dernières ne représentaient que les deux tiers de celles de la période correspondante de l'année précédente (Isnard, 1966). La contraction drastique de la production de vins enregistrée entre 1957 et 1971 a eu pour effet de faire chuter la valeur ajoutée produite dans le secteur autogéré de près de 60%.

Un secteur en voie de décapitalisation :

Les domaines autogérés ont fait face à un désinvestissement matériel relativement avancé. Comme le notent de nombreux auteurs, l'Algérie a hérité « *d'un secteur moderne en désinvestissement* » depuis longtemps (Karsenty, 1977). Les colons avaient en effet cessé leurs investissements productifs dès les années 1950, et la décapitalisation qui affectait les productions les plus emblématiques des domaines autogérés (vignes et agrumes), a eu pour conséquence un vieillissement des vergers, une inadaptation des cépages aux nouvelles réalités des marchés extérieurs, et un déficit dans la conduite et les techniques culturales (Mutin, 1977). La culture de la vigne structurellement déficitaire va conduire, par ailleurs, les autorités algériennes à imposer dès 1967 une longue et coûteuse reconversion.

Un processus de déqualification de la main-d'œuvre :

La décapitalisation matérielle qui était à l'œuvre s'est conjuguée à un processus de déqualification d'une main-d'œuvre peu instruite et vieillissante.

³¹ S'ils baissent encore en 1967, c'est plus sous l'effet d'une chute des exportations de vins que d'une diversification commerciale.

³² La baisse drastique de la production de vins enregistrée entre 1957 et 1971 aura eu pour effet de faire chuter la valeur ajoutée produite dans le secteur autogéré de près de 60%.

L'arrachage de la vigne dans le « secteur autogéré » provoqua une compression massive de la main-d'œuvre agricole. L'arrachage du vignoble de cuve amena en effet les autorités à débaucher près de 23 000 travailleurs permanents entre 1965 et 1968 (Aït-Amara, 1978, Secrétariat d'État au Plan, 1977).

Des enquêtes réalisées en 1968-1970 dans la Mitidja montraient que plus de 80 % des travailleurs agricoles permanents du secteur d'État ne savaient ni lire, ni écrire (Chaulet, 1971). En 1974-1975, 77 % des membres des collectifs étaient encore recensés comme analphabètes, et ce pourcentage s'éleva à 81 % en 1975-1976 (MARA, 1976).

Il était assez clairement établi que la majorité des producteurs organisés dans les domaines autogérés et coopératives de production était issue du prolétariat et sous-prolétariat constitués tout au long de l'histoire coloniale. Pierre Bourdieu et Abdelmalek Sayad avaient en leur temps (1960) analysé les conduites et les stratégies de ces groupes sociaux caractérisées par leur faible instruction, leur situation précaire et surtout leur forte mobilité (Bourdieu, Sayad, 1962). Produit de cette « *agriculture sans agriculteurs* »³³, selon les auteurs du *Déracinement*, ce sont ces groupes sociaux (prolétaires et sous-prolétaires agricoles) que l'on retrouve majoritairement dans les unités de production autogérées. Ces groupes sociaux issus d'une décomposition de la petite paysannerie avaient pour horizon principal le salariat. Les travailleurs agricoles employés dans les domaines publics (de même que les bénéficiaires qui seront regroupés plus tard dans les coopératives de production de la révolution agraire), avaient ainsi perdu depuis longtemps les attributs propres à la paysannerie (enracinement au sol, organisation familiale du travail, traditions et savoir-faire dans la gestion du lopin individuel...).

La stratégie de développement de l'industrie engagée au début des années 1970 enclencha un exode de ces travailleurs agricoles, en particulier dans les régions à forte concentration industrielle, accentuant un déficit d'encadrement des domaines. Georges Mutin signalait dans son étude sur la Mitidja que ce fut la classe d'âge 20-40 ans – formant 47 % des membres des collectifs de travailleurs – qui constitua 70 à 80 % des partants des domaines autogérés (Mutin, 1979), et le ministère de l'Agriculture notait de son côté « *que si la formation professionnelle avait assuré la qualification d'un bon nombre de travailleurs agricoles, ces derniers se sont dirigés vers d'autres secteurs d'activité* »³⁴.

Ce processus eut pour fâcheuse conséquence d'aggraver le vieillissement de la population des travailleurs permanents, et si en 1966-1967, le nombre de travailleurs permanents âgés de plus de 65 ans s'élevait à 1,55 % de l'effectif total, il atteignait 6,7 % en 1974-1975. Cette dégradation intervient au moment même où le secteur autogéré se trouve engagé dans un processus de reconversion de la culture de la vigne par l'extension de l'arboriculture, des maraîchages et des cultures sous serres, qui elles exigeaient « *la présence de la main d'œuvre plus qualifiée* »³⁵.

C'est dans ce contexte de crise du système autogéré qu'intervient une mesure, que les autorités ont qualifié de « Révolution Agraire », visant la grande propriété foncière algérienne.

1.3. La révolution agraire (1971) et l'extension des formes collectives de gestion

La promulgation en novembre 1971 de la « Révolution agraire » (RA) s'inscrivait dans le cadre d'un projet de construction d'une économie nationale visant à assurer l'emploi de la population active et la satisfaction des besoins sociaux.

Les premiers plans de développement (le premier plan quadriennal 1970-73 et le deuxième plan quadriennal 1974-77) avaient pour objectifs l'industrialisation du pays, la modernisation de l'agriculture

³³ Titre d'un des chapitres du *Déracinement* de Bourdieu et Sayad.

³⁴ MARA. Premières assises régionales de l'autogestion agricole – wilaya d'Alger et de Blida. Rapport introductif sur la production agricole, Février 1976, p.11.

³⁵ Communication de la wilaya d'Alger (1975) déjà citée.

et l'aménagement du territoire – via la réalisation d'infrastructures socio-collectives (habitat rural, routes, électrification, adduction en eau potable...), d'installations d'administrations et de services publics (centres de santé, écoles...), et la création de petites et moyennes entreprises publiques.

Des efforts d'investissements publics élevés furent consentis afin de réaliser ces objectifs : au début de 1970, ils ont atteint près de 50% du PIB.

Une articulation entre secteurs agricole et industriel fut par ailleurs recherchée. Ainsi, dans le schéma de développement défini, l'agriculture se devait d'accroître ses consommations de produits intermédiaires et de matériels fournis par l'industrie naissante afin d'assurer l'accroissement de la production agricole et l'approvisionnement des centres urbains.

Les performances techniques attendues du secteur agricole passaient par une réforme portant sur des modes de propriété et d'exploitation des terres (Charte de la révolution agraire, 1971).

L'État décréta ainsi la nationalisation contre indemnisation des terres appartenant à la grande propriété foncière algérienne et abolissait toute forme d'exploitation indirecte des terres (mode de faire-valoir indirect) et de transactions foncières³⁶.

La « Révolution Agraire » décrétée en novembre 1971 fut organisée en quatre phases : une première phase portant sur la redistribution des terres publiques (communales, domaniales, *habous* et *arch* de culture)³⁷, une deuxième phase de nationalisations des terres de grands propriétaires privés, une troisième phase concernant les troupeaux et les terres de la steppe, et enfin une quatrième phase portant sur le domaine forestier.

Les derniers bilans établis en 1979 par la Commission nationale de la révolution agraire (CNRA) ont fait état de plus de 1 931 146 ha - dont 1 145 376 ha de SAU- nationalisés et versés à un Fonds national de la révolution agraire (FNRA) qui fut créé. Les deux tiers des terres récupérées par le FNRA relevaient du domaine public – terres communales, domaniales, *arch*, *habous* publics et des établissements publics (CNRA, 1979)³⁸. L'Ordonnance de novembre 1975 portant révolution agraire a interdit toute forme de location ou de faire-valoir indirect, et a nationalisé de ce fait les terres des propriétaires absents. Elle a fixé une limitation à la propriété foncière agricole. Les fourchettes de limitation définies selon les zones de potentialités naturelles variaient selon les régions, et les terres des propriétaires dont les plafonds dépassaient les surfaces autorisées par la loi de RA seront versées au FNRA.

Les terres privées nationalisées (celles appartenant aux absents ou aux grands propriétaires) représentaient au total près de 500 000 ha (Bessaoud, 1980).

Les terres du FNRA seront attribuées à plus de 90 000 attributaires issus pour la majorité de milieux ouvriers agricoles au statut précaire, ou identifiés comme paysans pauvres (Bessaoud, 1980).

Plus de 6 000 coopératives de différents types ont été créées avec une préférence marquée pour la « coopérative de production de la révolution agraire » (CAPRA), forme de coopération la plus élevée (où terres et autres moyens de production sont détenus collectivement). Cette forme coopérative a occupé plus de 80 % de la SAU attribuée et rassemblé près de deux tiers (65 %) des bénéficiaires des terres de la réforme agraire³⁹.

³⁶ Ordonnance portant Révolution Agraire du 8 novembre 1971 et Code pastoral du 8 novembre 1975

³⁷ Les terres *habous* sont les terres de fondations religieuses privées ou publiques. Les terres *arch* correspondent aux terres exploitées par des communautés rurales (terres tribales).

³⁸ Bilan de la Commission Nationale de la Révolution Agraire du 30 juin 1979 publié par le journal El Moudjahid du 8/11/1979

³⁹ L'enquête portant sur les coopératives de la révolution agraire et qui a touché 5.900 unités coopératives recense 4.205 CAPRA qui représentaient 72 % du total des unités coopératives créées, qui regroupaient 65 % des attributaires (52.000) et occupaient 82 % de la SAU (735.906 ha).

Tableau 3 : Répartition des coopératives de la réforme agraire par type⁴⁰

Nature des coopératives	Nombre	Superficie (10 ³ ha)	Nombre de bénéficiaires
CAPRA	4 813	1 000	64 367
CAEC	584	70	6 431
GPMV	950	175	18 370
GEP	257	14	2 970
GAI	-	45	7 905
Total	6 604	1 304	100 043

Source : CNRA, 1979

Les motivations fondant ce choix sont multiples : méconnaissance des réalités sociologiques et économiques, improvisation ou volontarisme injustifié des autorités locales, voire autoritarisme. Ces motifs convergent objectivement avec ceux des défenseurs du projet industriel de l'Algérie, qui considéraient que seules ces formes collectives de production pouvaient autoriser une modernisation ou constituer des débouchés aux biens issus de l'industrie naissante (tracteurs, fertilisants, matériels d'irrigation).

Cette vision prétendument moderniste se doublait d'une volonté de contrôle économique et social de l'agriculture par l'État, de sorte que le secteur coopératif de la réforme agraire avait fini progressivement par se confondre avec le secteur étatique existant. Les investissements matériels étaient fournis par l'État qui garantissait également les prix des produits. Enfin, le déficit structurel des coopératives transformait les avances sur revenu et les primes d'installation versées les premiers mois aux attributaires en salaires, conférant ainsi aux coopérateurs un statut de quasi-salariés de l'État.

Parallèlement à la mise en œuvre de la RA, le secteur autogéré fera l'objet d'un réaménagement visant à consacrer le principe de l'autonomie de gestion.

De nouvelles dispositions législatives supprimaient le poste de directeur et de représentant l'État au sein du domaine autogéré. L'État affecta dans chacun des domaines autogérés un technicien qualifié « *chargé d'assister le Président dans la mise en œuvre de l'exécution des tâches techniques* » ; selon la nouvelle loi, il revenait de droit au collectif des travailleurs le soin recruter tout technicien de la production et de la gestion nécessaire au fonctionnement de l'exploitation⁴¹.

Cette réforme intervenait assez paradoxalement au moment même où l'État émergeait comme un acteur économique puissant disposant d'entreprises industrielles et commerciales en position de monopole dans le pays.

⁴⁰ CAPRA (coopérative agricole de production de la révolution agraire) ; CAEC (coopérative agricole d'exploitation en commun) ; GPMV (groupement pré coopératif de mise en valeur) ; GEP (groupement d'entraide paysanne) ; GAI (groupement agricole d'indivisaires à quoi correspondent ces derniers ?).

⁴¹ Ordonnance n° 75-42 du 17 juin 1975 modifiant et complétant l'ordonnance n°68-653 du 30 décembre 1968 relative à l'autogestion dans l'agriculture

L'État subventionnait l'alimentation et assurait de plus en plus l'approvisionnement des populations urbaines en recourant à des importations de produits de base (blé, sucre, huiles alimentaires, lait). Il était enfin le principal employeur dans les sociétés publiques, les services publics et les offices.

Le secteur agricole n'échappera pas à cette logique de fonctionnement propre à un État-providence en pleine croissance.

Parallèlement aux mesures relatives à l'autonomie de gestion évoquée supra, l'emprise de l'État sur l'agriculture atteint son apogée au cours de cette courte période de mise en œuvre de la RA (1972-1975).

L'État avait considérablement renforcé son contrôle sur le capital des exploitations agricoles publiques, sur l'amont et l'aval de la production, via les entreprises et coopératives de services agricoles créées⁴². Ses interventions se traduisaient par des mesures de soutien aux prix des intrants et des équipements agricoles, au crédit et aux investissements, à la formation professionnelle et à l'encadrement technique des domaines publics (Bedrani, 1981).

1.4. *L'autogestion agricole : un fait ouvrier qui accomplit le transfert des terres coloniales à l'État national*

Il faut rappeler que le système autogestionnaire fut à l'origine un *fait ouvrier*. Il a trouvé en 1962-63 une base sociale – les 180 000 salariés permanents du secteur colonial – pour se constituer. Il est né d'une mobilisation sociale des ouvriers agricoles très tôt encadrés par l'unique syndicat des travailleurs⁴³.

Toutes les recherches portant sur cet « *âge de l'autogestion* » mettent l'accent sur un processus d'étatisation du système : on a évoqué dès les premiers mois qui suivent son installation « *l'altération de l'autogestion agricole* » et « *la centralisation de l'organisation du secteur socialiste au détriment de l'autogestion* » (Parodi, 1967) ; on a mis l'accent sur le désenchantement, « *la passivité* » et le « *sentiment d'impuissance* » des travailleurs de l'autogestion assignés très tôt à un statut de salarié de l'État (Koulytchisky, 1974, Aït Amara, 1970, Chaulet, 1971).

La quasi-totalité des études ont décrit les formes multiples de l'intervention publique qui ont vidé de son contenu les principes de l'autogestion et mis sous contrôle de l'État les exploitations agricoles autogérées. Le « *droit d'en haut* » avait incontestablement le pas sur le « *droit d'en bas* » au fur et à mesure que l'État se construisait et que ses structures d'administration et de gestion des biens publics se renforçaient.

On peut affirmer que « *l'âge de l'autogestion* » a fini par se réduire à un mouvement collectif de salariés de fermes coloniales occupant des terres vacantes et organisé pour sauver la production de la campagne de l'année 1962-63, et s'affirmer comme la seule force sociale légitime issue du mouvement de libération national en capacité de contrôler ces terres.

Au lendemain de l'indépendance, ce mouvement « autogestionnaire » accomplira dans les faits une tâche historique capitale : celle d'assurer et/ou de garantir un transfert des propriétés coloniales au profit du domaine public de l'État algérien. Comme le soulignera si justement dans sa thèse H. Benbarkat, au cours cette phase anticoloniale et nationaliste, « *sur les cendres de l'agriculture coloniale...on assiste à la naissance de l'État algérien [qui] coïncide avec celle du secteur public algérien* » (Benbarkat, 2008).

⁴² Plus de 700 coopératives agricoles polyvalentes communales de services (CAPCS), équipées et encadrées par des personnels payés par l'Etat furent créées.

⁴³ L'Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA) qui occupent les unités industrielles vacantes et instaurent l'autogestion dans le secteur industriel.

1.5. Nouvelle stratégie d'industrialisation et crise des marchés agricoles

Premier secteur d'activité par sa valeur ajoutée et ses exportations agricoles entre 1963 et 1966, l'agriculture cédera dès la fin des années 1960 la place aux industries à la faveur de la mise en œuvre des premiers plans de développement initiés par l'État.

Le plan triennal 1967-1969 ainsi que les deux premiers quadriennaux (1970-1973 et 1974-1977) mobilisant les ressources financières issues de la rente pétrolière auront une influence décisive sur l'économie et la société algérienne.

Dès le milieu des années 1970, on assiste en effet à une relance de la demande en biens agricoles fortement liée à la croissance urbaine, à l'emploi non agricole et à l'amélioration de revenus salariaux consécutifs à la mise en œuvre des plans de développement industriels (1970-73 et 1974-77)⁴⁴.

Sur le plan social, les collectifs de travailleurs de l'autogestion ainsi que les bénéficiaires de la RA ne seront plus dès lors les partenaires sociaux exclusifs de l'État dans le secteur agricole. La vigoureuse expansion des marchés des produits agricoles offrira des conditions favorables à l'émergence d'une dynamique soutenue par le secteur privé agricole. Au cours de cette période, celui-ci disputera dorénavant au secteur public agricole, les ressources publiques (terre, eau, matériel et crédits publics), et s'imposera comme acteur majeur dans le processus de révision des politiques publiques agricoles.

Ces nouvelles options économiques retenues par les politiques publiques interviennent dans le contexte d'une désorganisation des approvisionnements des villes en fruits et légumes qui a fait suite à la mise en œuvre d'une réforme du système de commercialisation adoptée autoritairement et sans préparation aucune en 1974. Cette réforme, qui décida d'évincer les mandataires et les gros négociants privés des marchés de gros des fruits et légumes, fut à l'origine de graves pénuries et d'une forte hausse des prix à la consommation des produits agricoles.

Cette « *crise des approvisionnements urbains* »⁴⁵ en produits agricoles qui se manifesta lors de la campagne commerciale en 1974-75 eut pour conséquence un mécontentement des classes urbaines qui relâchèrent leur soutien à une réforme agraire rendue responsable de la détérioration de leur pouvoir d'achat.

Ces difficultés économiques conjuguées aux oppositions politiques ouvertement déclarées inciteront l'État à introduire, après une période de pause (1975-78), un certain nombre de réformes qui feront une plus grande place, dans les mesures de politiques publiques adoptées par le gouvernement, aux mécanismes du marché et au secteur privé⁴⁶.

⁴⁴ La population algérienne, estimée à 13,5 millions d'habitants en 1970, comptait 23,7 millions en 1988 (+ 76 %). Durant les années 1970, le taux de croissance de l'emploi non agricole a été de l'ordre de 8% en moyenne annuelle. La population active occupée passera de 1,7 millions en 1966 à 2,5 millions en 1977, à 4 millions en 1988 et 4,3 millions en 1990. Le taux d'urbanisation, qui exerce une influence importante sur le développement de la consommation alimentaire et sa diversification, est passé de 31 % en 1966 à 46 % en 1984. L'érection de petits centres et bourgs ruraux à des fonctions urbaines (administratives et de services ou industrielles) s'est accompagnée d'une multiplication des réseaux de desserte commerciale publics et privés et à une densification des infrastructures de communication. Ces processus ont, à l'évidence, favorisé la création de marchés locaux de consommation des produits agricoles, et accéléré par là-même l'intégration d'une fraction d'agriculteurs à ces marchés.

⁴⁵ Voir notre publication : La révolution agraire en Algérie : continuité et ruptures dans le processus de transformations agraires. Revue Tiers-Monde, T XXI, n° 83, Juillet-septembre 1980, pp 605-626.

⁴⁶ Pause marquée par le non engagement de la 3ème phase de la RA qui concernait la limitation des troupeaux des grands éleveurs et la réorganisation des parcours steppiques.

2. « L'âge de la transition » (1978-1987) : la réhabilitation du secteur privé agricole

Le signe du changement trouvera son prolongement dans l'ouverture de débats politiques intenses qui s'engageront dès l'année agricole 1979-80, et qui porteront sur les modes de gestion à promouvoir dans le secteur public agricole, ainsi que sur le rôle du secteur privé. Des projets concurrents élaborés à partir des bilans de la décennie écoulée (1970) furent soumis au débat conduit au sein des instances politiques officielles⁴⁷.

Aussi, dès le début de l'année 1980, les grandes lignes d'une réorientation des options socio-économiques et politiques au sein du secteur agricole s'inspirant d'une résolution sur l'agriculture adoptée par la 3ème session du Comité Central du FLN⁴⁸ sont définies et appliquées progressivement.

Les nouvelles orientations appliquées dès la première moitié de la décennie 1980 corrigent les modes d'allocation des ressources naturelles (terre et eau) et assouplissent pour le secteur privé les mécanismes d'aides de l'État. Elles lèvent les interdits qui portaient sur les transactions foncières, favorisent l'accès à la propriété par la mise en valeur des terres, affirment la liberté de création d'entreprises de services agricoles, élargissent au secteur privé l'accès aux intrants, notamment au matériel agricole et d'irrigation produit localement ou importé. Les appuis et soutiens financiers au secteur public agricole sont progressivement supprimés et les pouvoirs publics adoptent le principe d'un ajustement du prix des intrants et services agricoles aux prix du marché.

2.1 Les options agricoles mises en œuvre au cours des années 1980

A la crise agricole aigüe qui se manifeste dès le milieu des années 1970 et aux difficultés d'approvisionnement des villes en produits agricoles, s'ajoutent des facteurs exogènes : la chute des cours du pétrole sur les marchés mondiaux et la hausse des taux d'intérêts pour les crédits privés et publics internationaux contractés par l'État algérien⁴⁹. Ils conduisent l'État à engager dès l'année 1987 une rupture avec le modèle étatique de gestion centralisée, et à opter en faveur d'une libéralisation du secteur (Bessaoud, 2002 ; Bedrani, 2010).

Outre la privatisation des organismes de commercialisation, d'approvisionnement, de fourniture de services agricoles et le démantèlement des soutiens publics accordés aux productions, aux matériels et aux intrants, d'importantes réformes sont appliquées au régime d'exploitation des terres publiques.

Les premières réformes économiques agricoles visaient le secteur commercial, considéré dans les années 1970 comme le maillon le plus faible de la politique agricole, et la raison de son échec.

⁴⁷ Les projets suivants ont été soumis au débat :

- Projet de l'Union Nationale des Paysans Algériens (UNPA): "Rapport sur les problèmes de l'agriculture en Algérie" 1962-1979, janvier 1980, 25 pages

- Projet de Belaïd Abdessalam, le puissant ministre de l'industrie du Président Boumediene proposant la création de grandes unités agro-industrielles de même type que les entreprises socialistes des autres branches de l'économie nationale - 34 pages

- Projet du Front de Libération Nationale (FLN) - Commission des Affaires Economiques - "Rapport sur les problèmes de l'agriculture" - Document n°1, février 1980 - Document n°2, mars 1980

- Projet "Tayebi Larbi" du ministère de l'Agriculture et de la Révolution Agraire - - Rapport sur l'agriculture - octobre 1979".

- Projet de la Banque Mondiale - " Situation agricole de l'Algérie" décembre 1979 - Ce projet sera adopté presque point par point quelques années plus tard.

⁴⁸ FLN "Résolutions sur l'agriculture" - 3ème session du CC, du 3 au 7 mai 1980.

⁴⁹ Les recettes extérieures chutent de 40% entre 1985 et 1986 et le ratio du service de la dette sur les recettes d'exportation passe d'une année à l'autre de 35% à 60%.

Réforme du système de commercialisation :

Le secteur privé, dont les activités avaient timidement été autorisées (en 1976), est intégré dans la nouvelle définition du système de commercialisation. En effet, dès l'année 1978, l'Office national des fruits et légumes (OFLA) et les Coopératives des fruits et légumes (COFEL) perdent le monopole de la commercialisation des fruits et légumes ; les mandataires privés - appelés "collecteurs-livreurs" - vont reprendre leur emprise sur les marchés des fruits et légumes et jouer un rôle essentiel dans l'approvisionnement des villes. Recourant à des techniques d'approvisionnement efficaces (achat sur pied des récoltes, location de parcelles, plus grande souplesse de déplacement avec l'acquisition de camionnettes...), et offrant des prix plus attractifs, ils disqualifient progressivement les organismes d'État (OFLA ou coopératives de fruits et légumes) des circuits commerciaux. L'OFLA qui avait le monopole de la commercialisation des fruits et légumes ne contrôlera plus en 1988 que 5 % de ce marché.

Appui matériel et financier au secteur privé agricole :

Des aides matérielles seront accordées au secteur privé agricole.

Entre 1979 et 1984, près de 20.000 tracteurs sont attribués au secteur privé, soit presque trois fois plus que ce qui avait été accordé en 12 ans (7 000 tracteurs livrés entre 1967 et 1978). Ce secteur bénéficiera également des importations de semences de pomme de terre, des semences potagères et des plants fruitiers. Ces aides se traduisent par des programmes d'importation de vaches laitières (4 000 vaches laitières pour la seule année 1979) et des facilités accordées dans l'importation de matériels d'irrigation exonérés de taxes et de frais de douane. Un programme spécial de relance de l'aviculture (poulet de ponte) d'une enveloppe qui frôle le milliard de DA lui profite exclusivement. Les mesures de soutien des prix des aliments avicoles (subvention qui dépasse le demi-milliard de DA par an) profitent aux aviculteurs privés (12 à 15 000 éleveurs recensés).

Les acteurs du secteur privé sont encouragés à intensifier les productions agricoles et un cadre réglementaire crée un climat favorable à leurs investissements privés.

Une circulaire relative à l'intensification de l'irrigation au sein des exploitations agricoles privés leur a offert des garanties contre toute menace d'une nationalisation des nouvelles surfaces irriguées. La circulaire notait en effet :

« L'un de objectifs fondamentaux étant la mise en valeur de toutes les potentialités, il faut non seulement donner tous les apaisements possible [au secteur privé] qui ne saurait être nationalisé de nouveau, [mais aussi], « susciter, encourager et développer de telles initiatives »⁵⁰.

Ce nouveau cadre législatif et réglementaire accompagnait un processus de relance des investissements privés qui avait déjà été engagé. Marc Côte signalait déjà dans son étude sur les hautes plaines de l'est algérien l'existence de ce « processus d'intensification de certains espaces par la mobilisation des ressources en eau et l'émergence de milieux ruraux d'irrigation paysanne avec l'achat de groupes motopompe irrigants des dizaines de jardins (...) avec des dynamiques foncières qui affectent également le secteur autogéré (empiètement du secteur privé sur le secteur autogéré) » (Côte, 1981).

Le même constat est fait par Denis Requier-Desjardins qui observait l'expansion de l'irrigation paysanne. L'irrigation paysanne, écrit-il, « a bouleversé les hiérarchies sociales traditionnelles. La richesse économique aujourd'hui est moins fondée sur la superficie que sur l'aptitude à transformer une terre sèche en terre irriguée... Des centaines de jardins apparaissent dans l'est algérien (à El Eulma, Mérouana, Aïn M'lila, Téléghma) » (Requier-Desjardins, 1970).

Plus proche de nous, et dans un contexte où l'emprise foncière de l'État restait forte, Claudine Chaulet décrivait dans « La terre, les frères et l'argent », les stratégies développées par des familles paysannes

⁵⁰ Circulaire du 31 octobre 1978 relative à l'intensification de l'irrigation des exploitations du secteur privé et équipement en matériel d'irrigation

pour accroître leur patrimoine foncier et accumuler un capital en s'adossant à un marché des produits en pleine expansion (Chaulet, 1987).

La loi sur l'accès à la propriété foncière agricole (voir infra) viendra consolider plus tard cette dynamique qui émergea, il faut le souligner, dès le début des années 1970.

Des mesures sont prises pour mettre un terme aux nationalisations des terres privées⁵², pour sécuriser et encourager les propriétaires privés à accroître leurs investissements afin d'intensifier leurs productions⁵³, pour réviser au profit du secteur privé les modalités d'octroi des crédits à moyen et long terme⁵⁴.

2.2 La réforme des structures agraires et des conditions d'accès aux terres publiques

Trois grandes mesures sont adoptées au cours de cette période de transition. Les premières concernent celles liées à la Réforme Agraire de 1971.

La remise en cause de la politique de RA de 1971 :

Cette orientation se traduit par l'abandon des projets liés à la 3ème phase de la RA (steppe et pastoralisme) et la 4ème phase (domaine forestier), la dissolution en mai 1983 des organes de la RA, la clôture définitive des opérations de nationalisation ou d'attribution des terres privées nationalisées⁵⁵, la dissolution en janvier 1984 des coopératives agricoles polyvalentes communales de services (CAPCS), clé de voûte du système coopératif de la RA⁵⁶. Cette dernière mesure sera suivie quelques années plus tard par l'adoption d'une nouvelle loi sur les coopératives qui confirme le désengagement de l'État des structures d'encadrement économique de l'agriculture (loi du 31/9/1988).

Une réorganisation foncière affectera les coopératives agricoles de production de la RA. On procédera à leur dissolution, et leurs terres seront reversées dans le domaine national, ou attribuées individuellement (700 000 ha feront l'objet d'affectation individuelle).

Au cours de la campagne agricole 1987-88, les pouvoirs publics décideront également de restituer les terres nationalisées lors de la deuxième phase de la RA, et qui appartenaient aux *anciens moudjahidines* : 15 000 à 20 000 hectares seront ainsi restitués.

La libéralisation des transactions portant sur les terres sera prononcée au premier semestre de l'année 1983⁵⁷. Par ailleurs, conformément à la loi, le processus d'indemnisation des propriétaires touchés par la RA engagé dès la fin des années 1970 sera accéléré.

La deuxième réforme foncière d'importance autorisait l'accession à la propriété foncière agricole à des bénéficiaires mettant en valeur des terres relevant du DPE.

⁵¹ Voir le numéro spécial des Annales algériennes de géographie. 5ème année, n° 10. Juillet-Décembre 1970

⁵² Circulaire du ministère de l'Agriculture n°123 de juin 1979 portant "clôture des opérations de la RA". Ministère de l'Agriculture.

⁵³ Instruction n°1618 du 31/9/1978 relative à l'intensification agricole - MARA

⁵⁴ Plus de 200 millions de DA sont accordés au secteur privé en 1979 (soit 22 % des crédits affectés au secteur agricole) ; 4.000 vaches laitières sont importées par l'Etat au profit de ce secteur et plus de 2.600 tracteurs sont accordés.

⁵⁵ Circulaire du Ministère de l'Agriculture n°123 de juin 1979 portant "clôture des opérations de la RA"

⁵⁶ Le ministère de l'Agriculture dirigé par Sélim SAADI (1979-1984) a été caractérisé par une politique très nettement ouverte sur l'encouragement des activités du secteur privé (plan avicole, plan d'équipement, achat vaches laitières, libéralisation du système de crédit, clôture des opérations de la R.A.) et parallèlement l'affaiblissement du rôle des offices d'Etat dans l'agriculture (OFLA, ONAB, ONAMA, CAPCS)

⁵⁷ Décret n°83-374 du 28/05/1983.

La loi d'accession à la propriété foncière (APFA) :

En 1983 est adoptée la Loi d'accession à la propriété foncière (APFA)⁵⁸. Cette loi avait pour objectif la mise en valeur des terres relevant du DPE localisées dans les régions sud du pays. Il faut rappeler que le statut économique de ces terres avait connu un changement radical en raison de l'introduction des groupes motopompes et de nouvelles techniques de forages exploitant les réserves en eau sous-terraines stockées dans les deux grandes nappes du système de l'aquifère du Sahara Septentrional, le complexe terminal et le continental intercalaire (Daoudi, Colin, 2017).

Les exploitants (d'origine agricole ou non agricole) procédant à la mise en valeur de ces terres avaient désormais la possibilité d'accéder à la propriété foncière après 5 ans, une fois constatée une mise en valeur des terres par des commissions constituées à cet effet.

Le contexte lié à l'état des marchés agricoles était favorable à cette mesure car, à l'exception des blés et des produits laitiers importés massivement et cédés aux consommateurs à des prix soutenus par l'État, les prix de marché des produits agricoles, étaient si élevés qu'ils autorisaient la mise en valeur de parcelles dans les régions très éloignées des bassins de consommation.

D'autres facteurs contribueront à cet essor de l'agriculture saharienne : le développement d'infrastructures de communication, la densification du réseau d'électrification, le soutien des prix du transport et des carburants. Cela signifiait sur le plan économique que certaines activités agricoles, même très éloignées des bassins de consommation mais bénéficiant d'un potentiel de ressources en eau ou en sol, étaient devenues rémunératrices, compte tenu des prix de marché.

Si la loi portant APFA (loi 83-18 du 13 août 1983) concernait explicitement les terres sahariennes, elle fut dans la pratique étendue aux terres de parcours steppiques (Bedrani, 1992 ; Ahmed Ali, 2011). La loi sur l'APFA offrait ainsi un cadre légal un mouvement ancien d'appropriation privée des terres et le confortait fermement. Ce cadre institutionnel évoluera dans le temps, car à la suite de la promulgation en 2008 de la loi d'orientation agricole, les attributions de terres relevant du DPE en zone saharienne et steppique, qui donnaient lieu à la délivrance d'un titre de propriété, furent remplacées par des attributions au titre de la concession.

Près de 35 ans après l'adoption de la loi sur l'APFA, 1 073 299 ha auraient été affectées à plus de 151 000 bénéficiaires⁵⁹. Si les attributions concernent en priorité des petits et moyens exploitants agricoles choisis par les autorités locales, des promoteurs privés issus de milieux agricole et non agricole surgiront comme des acteurs importants au cours de cette opération (Bessaoud, 1990 ; Daoudi *et al*, 2017 ; Otmane-Kouzmine, 2013).

Le bilan établi plus de trois décennies après la mise en place de l'APFA montre que les wilayas du sud concentrent près de 747 620 ha (près de 70 % des terres concédées) attribués à 110 :507 bénéficiaires, soit plus de 73 % des bénéficiaires (ONTA, 2018).

Les terres attribuées dans les zones steppiques – 313 152 ha- représentent un peu plus de 29% du total attribué et celles du Nord 12 527 ha, soit à peine 1% de ce total.

La levée de la condition résolutoire autorisant la délivrance des titres de propriété n'a été réalisée que pour 39 915 candidats (soit 26% du total) bénéficiaires d'un peu plus de 20% des terres.

Faute d'une administration performante (communes, services techniques agricoles et domaines), on observe une relative lenteur dans le processus d'établissement des actes de propriété définitifs : les 19 418 actes de propriété établis représentent à peine 14% des arrêtés de cession comme le montre le tableau suivant :

⁵⁸ Loi n°83-18 du 13 août 1983 relative à l'accession à la propriété foncière agricole (APFA)

⁵⁹ Toutes les données émanent de la Direction de la Gestion du Foncier Agricole de l'Office National des Terres Agricoles ; situation arrêtée au 31 Mars 2018.

Tableau 4 : Programme d'accèsion à la propriété foncière agricole (APFA)

Régions	Terres attribuées		Nombre arrêtés de cession	Levée de la condition résolutoire		Actes de propriété définitifs
	Nombre de bénéficiaires	Superficie attribuée		Nombre	Superficie	
Sud	110 507	747 620	98 830	22 557	135 793	12 491
Steppe	37 335	313 152	36 815	9 684	81 916	6 879
Nord	3 273	12 527	2 637	674	3 241	48
Total	151 115	1 073 299	138 282	39 915	220 949	19 418

Source : ONTA, 2018

Conjugées à la révolution technique promue par les forages, l'électrification et les groupes motopompes, les nouvelles modalités d'accès aux ressources foncières et à l'eau que la loi sur l'APFA introduit, ont bouleversé un ordre social qui semblait immuable.

L'irrigation de nouvelles terres a en effet remis en question la hiérarchie sociale traditionnelle des régions steppiques, mais plus spécifiquement celles des oasis et du grand sud de l'Algérie où les exploitations créées ont été les plus nombreuses (voir supra). Dans les zones sahariennes et oasiennes, les positions occupées par les grandes familles de l'aristocratie religieuse qui dominaient le paysage social ont été sérieusement concurrencées par une classe d'entrepreneurs venus du nord leur disputer un monopole historique exercé sur les terres et l'eau, mais aussi la main d'œuvre. La catégorie sociale des harratines⁶⁰ soit a été reclassée comme ouvrier salarié au sein de grandes exploitations agricoles en formation, soit s'est affranchie des liens de dépendance vis-à-vis des chorfas ; nombre d'entre eux ont bénéficié d'attribution de terres, et ont ainsi acquis un statut d'exploitant agricole direct (Bessaoud, 1990, Idda et al, 2017)⁶¹.

Les transformations qui font suite à la mise en œuvre de l'APFA contribueront également à reconfigurer la carte de l'Algérie agricole. Les zones sud steppiques et sahariennes du pays seront des fronts pionniers offrant de nouveaux espaces productifs agricoles où se redéployeront des capitaux privés investis par des acteurs locaux ou des entrepreneurs venus du nord. Les résultats provisoires de cette mise en valeur restent toutefois mitigés (Otmame, Kouzmine, 2013 ; Ben Hounet, 2013)

En conclusion de leur « *Bilan spatialisé de la mise en valeur agricole au Sahara algérien* », Otmame et Kouzmine (2013) notent qu'« *après trois décennies, les résultats n'apparaissent pas à la hauteur de l'investissement réalisé ; les effets conjugués des contraintes sociales, économiques et écologiques ont entravé le bon fonctionnement des exploitations* ».

⁶⁰ Catégorie de métayers assimilée à une main d'œuvre servile, à l'origine esclaves noirs dépendant de chorfas, eux issus pour la plupart d'une aristocratie religieuse considérée comme descendants de marabouts ou de musulmans ayant contribué à l'islamisation des régions du sud du pays.

⁶¹ Nos enquêtes ont montré que ce sont souvent eux qui ont mis en place les formes d'exploitations agricoles les plus viables. Voir notre étude de l'APFA dans la wilaya d'Adrar- 1990. Centre National des études et d'analyses pour la planification (CENEAP). Voir également Idda, S (2018) qui a finement décrit les innovations techniques combinant techniques traditionnelles et modernes.

D'autres études empiriques conduites ces dernières années dans les zones de mise en valeur (Aïn Sefra, Biskra, Laghouat et Tiaret...) ont identifié des dynamiques positives dans le processus d'affectation ou de réaffectation des terres (via un marché du faire-valoir indirect). La mise en valeur a mobilisé des acteurs sociaux dotés de compétences, de capitaux et d'esprit d'initiative. Introduisant des innovations techniques et foncières (recours des bénéficiaires de ces terres à des arrangements informels pour exploiter les ressources en terre et en eau), ils ont contribué à faire de ces régions d'importants bassins de production approvisionnant les grands centres urbains du pays (Daoudi, Colin, 2017).

D'autres études ont démontré les limites, sinon l'échec de très grandes exploitations proches du modèle agrobusiness qui ont été confronté, d'une part, aux fortes contraintes de ces régions sud du pays, de sol, de climat, et de distance car les exploitations sont atomisées sur de très vastes espaces (Bessaoud, 1990, Otmane, Kouzmine, 2013)⁶².

La promotion de cette économie saharienne – qualifiée de véritable « Eldorado » pour le secteur privé – coïncide avec une période historique où les pouvoirs publics vont engager des opérations de restructuration du secteur public visant officiellement à accorder aux collectifs de travailleurs une plus grande autonomie de gestion.

La restructuration du secteur public agricole de 1981-1984 :

Entamée dès l'année agricole 1981/82, l'essentiel de la restructuration des offices publics agricoles est achevée en 1984. Les grands offices du lait, des viandes, des approvisionnements sont divisés en offices régionaux s'appuyant sur un réseau coopératif décentralisé.

Un processus de restructuration des domaines agricoles publics est engagé par instruction présidentielle au cours de l'année 1981⁶³.

Afin « d'assainir, renforcer et dynamiser la production agricole », cette instruction propose « un remembrement dans le but d'aboutir à la constitution d'unités de production à dimension humaine, économiquement viables et humainement maîtrisables ». Parmi les mesures à mettre en œuvre figuraient i) le règlement de tous les litiges sur la propriété foncière en rapport avec la révolution agraire, ii) la question des occupations par des habitations de personnes étrangères à l'exploitation, iii) la mise à la retraite des personnes âgées⁶⁴, vi) la formation professionnelle et vii) l'assainissement financier des exploitations.

Un peu plus de 2 000 domaines dits "autogérés" seront éclatés en 3 400 "domaines agricoles socialistes" (DAS). Ils fusionneront avec une partie des Coopératives agricoles de production de la révolution agraire (CAPRA) qui seront dissoutes.

Les DAS occuperont 2,8 millions d'hectares de S.A.U. et emploieront un peu plus de 160 000 travailleurs permanents. La taille des exploitations agricole sera réduite à 823 ha/exploitation avec des collectifs composés en moyenne de 47 travailleurs par exploitation. Leur encadrement sera renforcé en personnel technique d'ingénieurs, de chargés de gestion et de techniciens qui seront intégrés comme membres à part entière des nouveaux collectifs de travailleurs⁶⁵.

La restructuration des domaines "autogérés" a été accompagnée toutefois d'un certain nombre de difficultés qui ont été source de dysfonctionnement des exploitations : absence de cohérence dans l'assiette foncière des nouvelles unités créées, décapitalisation plus accentuée dans certains DAS occasionnée par le partage des équipements, des infrastructures et des bâtiments d'exploitation,

⁶² Nous retrouvons de nombreux exemples dans la région d'Adrar-Timimoun. Notre étude (CENEAP, 1990) qui dressait un bilan de l'APFA entre 1983 et 1990 citait l'exemple de nombreux mégaprojets abandonnés. L'exemple type a été celui du Complexe agro-alimentaire du sud (CAAS) qui se met en place à Adrar en 2000 pour être abandonné en 2007.

⁶³ Instruction présidentielle n°14 du 17 mars 1981.

⁶⁴ Le ministre de l'agriculture de l'époque Salim Sâadi avançait lors d'une conférence de presse le chiffre de 90 000 ouvriers agricoles concernés par cette mesure. Algérie-Actualités n° 786 du 6 au 13 novembre 1980

⁶⁵ La réorganisation s'est traduit par l'injection de 5000 ingénieurs, 2500 techniciens spécialisés en mécanique et 4500 comptables.

déqualification de la force de travail employé résultant de la mise à la retraite de plus de 40 000 travailleurs...⁶⁶. La restructuration des domaines autogérés et du secteur coopératif a abouti également à la redistribution de plus de 700 000 ha sous forme individuelle conférant à leurs bénéficiaires le statut de quasi-proprétaires.

Le ministère de l'Agriculture dirigé par Kasdi Merbah (1985-88) tentera de corriger ces dysfonctionnements en engageant des transformations techniques du secteur public qui n'avaient jamais été réalisées jusque-là : des plans d'investissements et des programmes d'intensification des céréales et légumes secs, de la pomme de terre, de l'élevage ovin et bovin seront appliqués, et les réseaux d'assainissement et de drainage des exploitations agricoles furent remis en état. L'on notera également, dès la campagne 1983-84, un investissement en groupes motopompe afin de d'intensifier les systèmes de culture à la suite de la mise en œuvre de programmes d'arrachage des vieilles plantations et de la résorption de la jachère au sein des DAS. On accordera des soutiens aux prix des intrants et des matériels agricoles ainsi que des avantages fiscaux à ces nouveaux domaines agricoles socialistes.

Selon les bilans établis par le ministère de l'Agriculture, les mesures d'encadrement technique et d'aides budgétaires avaient permis une augmentation de la production agricole de l'ordre de 30% au cours de la campagne 1984-85.

Ce secteur public concentrera en 1984, 30% de la SAU totale du pays, absorbera un peu plus du tiers des consommations intermédiaires (engrais, produits de traitements, semences, carburant ...) du secteur agricole et totalisera 20 % de la valeur ajoutée globale du secteur agricole (Bessaoud, 1987)⁶⁷.

La réorganisation des domaines publics a eu pour effet dès la campagne 1986-87, et cela pour la première fois depuis leur création, de rééquilibrer les compte d'exploitation des domaines autogérés : ils ont même enregistré un bénéfice net de 27 millions de D.A après de très nombreuses années de déficit financier⁶⁸.

Cette même année 1987 marquera un tournant majeur pour le secteur public agricole.

Le « droit d'en haut » s'exercera avec force et autorité dès l'été 1987, car au moment même où le ministre de l'Agriculture annonçait l'achèvement du processus de restructuration du secteur public agricole⁶⁹, une circulaire interministérielle imposait d'autorité et sans consultation, une réforme qui bouleversera les règles de gestion du DPE engagé par le mouvement autogestionnaire de 1962-63.

Les domaines agricoles socialistes seront démantelés et leurs collectifs éclatés dans le cadre d'un nouveau mode d'exploitation du patrimoine foncier agricole de l'État⁷⁰.

La réforme agricole de juillet 1987 : un bouleversement des modes de gestion et d'exploitation des terres :

En juillet 1987, le conseil des ministres adoptait les grandes lignes d'un projet de loi de réorganisation du secteur public, aussitôt mis en application - et cela avant même son adoption par l'Assemblée Populaire Nationale⁷¹.

⁶⁶ Voir à ce sujet les dossiers de presse édités par le Centre National Pédagogique Agricole - MARA - intitulés "La restructuration dans le secteur agricole", n°1 et n°2 - Alger, décembre 1981.

⁶⁷ Données chiffrées contenues dans le rapport présenté lors de l'audition auprès de l'Assemblée Nationale Populaire. Commission de l'agriculture. Ce rapport est intitulé « *Commentaires sur l'avant-projet de loi déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs* ». Juillet 1987

⁶⁸ Les domaines bénéficiaires en 1983 sont au nombre de 389 DAS soit 8% des DAS. Ils sont 700 en 1984 soit 23% et 1852 DAS améliorent leurs trésoreries et réduisent leurs déficits qui passent de 1,8 milliards de DA à 1,4 milliards de DA. Près de 2000 DAS enregistrent un bénéfice en 1984-85 soit 46% des DAS et le déficit est évalué autour de et 0,28 milliards de DA. Les domaines publics seront bénéficiaires en 1986/87 pour un montant de 27 millions de DA.

⁶⁹ Interview du Ministre de l'agriculture « *cultiver les techniques* » à l'hebdomadaire Révolution Africaine. Juin 1987

⁷⁰ Circulaire interministérielle relative aux modalités de mise en œuvre des mesures de réorganisation des domaines agricoles du secteur public en date du 30/8/87.

⁷¹ La loi 87-19 portant réorganisation du domaine agricole public adoptée le 7 décembre 1987.

Le nouveau texte de loi introduit une innovation juridique fondamentale en opérant une séparation entre le droit de propriété (la nue-propriété) qui reste le monopole de l'État, et le droit d'exploitation portant sur les actifs agricoles.

La loi prévoit une cession en jouissance à titre perpétuel des terres aux bénéficiaires des DAS, et un transfert à titre onéreux et en pleine propriété du patrimoine économique et des infrastructures de surface. Mettant fin ainsi à son ingérence dans la gestion des exploitations agricole, l'administration va conférer aux nouveaux bénéficiaires le *statut d'exploitant agricole*⁷².

La réforme agricole de 1987 consacrera ainsi le principe de l'autonomie des exploitations agricoles collectives vis-à-vis de l'État et, de ce fait, va libérer les unités de production du secteur étatique des contraintes institutionnelles qui faisaient obstacle à leur intégration dans le marché (Bedrani, 2010).

Les dispositions juridiques de cette loi introduisent le principe de la cessibilité des droits d'exploitation et de la saisie des droits de propriété des moyens de production que les lois antérieures proscrivaient.

Ces terres seront dorénavant gérées sous forme d'exploitations agricoles collectives (EAC) ou d'exploitations agricoles individuelles (EAI).

Les DAS créés au début des années 1980 sont ainsi dissous, leurs terres sont distribuées, et leur capital d'exploitation sera cédé en pleine propriété à 29 556 exploitations agricoles collectives (EAC) concentrant près des 2/3 des surfaces et 22 206 exploitations agricoles individuelles (EAI).

Chaque DAS a ainsi été divisé, et son actif économique distribué entre 6 et 7 exploitations de taille foncière plus modeste (62 hectares pour une EAC et près de 10 hectares pour une EAI).

Un peu plus de 160 000 bénéficiaires (dont 2 500 à 3 000 cadres et techniciens fonctionnaires de l'agriculture) seront installés sur un peu plus de 2 millions d'hectares de S.A.U.

La gestion étatique n'a été maintenue que dans 165 fermes pilotes s'étendant sur près de 140 000 hectares. Ils seront chargées de « développer la production agricole, garantir l'approvisionnement en produits stratégiques les agriculteurs et préserver le patrimoine génétique végétal et animal du pays ».

À la fin de la décennie 1990, et suite à l'application de la loi 87/19, les structures agraires avaient la configuration suivante :

Tableau 5 : État des structures agraires (1999)

Statut juridique	Effectif	Superficie totale (ha)	Superficie moyen. (ha)
Propriétés privées	903 000	4 700 000	5,20
Attributions APFA	70 593	119 477	1,69
S/t domaine privé	973 593	4 819 477	4,95
EAC	29 556	1 839 163	62,23
EAI	22 206	220 285	9,92

⁷² L'article 39 de la loi dispose que "nul ne doit s'immiscer dans l'administration et la gestion des exploitations individuelles ou collectives. Toute infraction aux dispositions ci-dessus prévues, constitue une gestion de fait et entraîne des règles de responsabilité civile et pénale prévue en la matière".

S/t EAC-EAI	51 762	2 059 448	39,79
Fermes pilotes	165	138 500	839,40
Autres statut (terres publiques)	38 876	513 328	13,25
S/t domaine public	90 803	2 713 276	29,90
Total général	1 064 396	7 527 753	7,08

Source : CNES, Rapport sur le secteur agricole, 2001

Très tôt, la restructuration du domaine foncier de l'État et la réaffectation des terres aux nouveaux bénéficiaires donneront lieu à des abus⁷³. Des attributions non conformes à la loi au profit de nombreuses personnes liées au régime précipitèrent même la chute du gouvernement « réformateur » du 1er Ministre Mouloud Hamrouche qui avait pris l'initiative de cette nouvelle loi foncière qui avait largement ouvert la voie à une privatisation de fait du domaine public agricole.

Les exploitants titulaires de lots collectifs de terres publiques (EAC) ont rapidement engagé un processus de redistribution individuelle informelle de leurs quotes-parts. Les partages individuels des équipements, des bâtiments et des lots seront effectués entre les collectifs, et nombre d'EAC n'avaient plus, après quelques années de mise en œuvre de la réforme, qu'une existence fictive sur le plan juridique (Bessaoud, 1989, Aït-Amara, 2002 ; Imache et al, 2010)⁷⁴.

La réforme du mode de gestion du domaine privé de l'État favorisera la reproduction de situations de tenure inversée (reverse tenancy)⁷⁵ observées dans d'autres pays (Amérique latine) où des réformes foncières privatisant le droit d'usage du sol –de statut public - ont fait suite aux réformes agraires d'inspiration socialiste (Colin, 2013).

À titre d'exemple, le paysage social de « La Mitidja 20 ans après » n'était plus celui qui avait été hérité de l'autogestion ou de la réforme agraire (Imache et al, 2010).

Le partage des terres des exploitations agricoles collectives se développera, et ce sont de fait les exploitations agricoles individuelles (EAI) qui se généraliseront. Des exploitants des EAC/EAI vont s'associer avec des apporteurs de capitaux (commerçants et bailleurs de fonds privés), d'autres vendront leurs actifs ou céderont en location leurs droits d'exploitation, et dans le meilleur des cas, certains transféreront à leurs descendants leur part, d'autres enfin abandonneront leurs droits et/ou laisseront en déshérence les terres attribuées faute de moyens... Des « arrangements », prenant des formes diverses

⁷³ L'application de la loi 87-19 sera entachée d'irrégularités qui seront dénoncées par la presse nationale en 1989. Sous la forte pression des médias et de l'opinion publique, le ministère de l'Agriculture instruira une enquête qui relevait que 10% des attributions étaient irrégulières. La publication par le journal gouvernemental El Moudjahid des listes d'attributions qualifiées de non conformes à la loi sera utilisée par les propriétaires nationalisés dans le cadre de la RA, pour réclamer le « rétablissement de leurs droits légitimes », et donc la restitution de leurs terres.

⁷⁴ Dix ans plus tard, les statistiques officielles feront état de 30 199 EAC concentrant 1 834 282 ha, de 67 568 EAI (684 120 hectares) et de 174 fermes pilotes occupant 148 732 hectares Les EAI verront ainsi leur nombre augmenter de 67% et leurs surfaces passer de 220 285 hectares à 684 120 hectares, soit une hausse de plus des 2/3 (68% (FCE, 2008).

⁷⁵ Par "tenure inversée", Jean Philippe Colin (2013) entend « des situations dans lesquelles des petits propriétaires cèdent en faire-valoir indirect (location ou métayage) une partie ou la totalité de leurs disponibilités foncières à de grands propriétaires fonciers, à des entrepreneurs agricoles qui, sans toujours posséder de terre, disposent du capital d'exploitation, d'un accès au capital financier et de compétences techno-économiques et de capacités organisationnelles, ou plus largement à des tenanciers économiquement plus favorisés ». Cf. Colin, JP (2013). Marchés fonciers et concentration foncière. La configuration de "tenure inversée" (reverse tenancy). Cahiers du Pôle foncier n°3. Ici, il s'agit d'exploitants agricoles bénéficiant d'attributions de terres relevant du DPE.

(location de terres, contrats oraux d'association ou de cessions de titre de jouissance à titre informel) seront réalisés au profit d'entrepreneurs (urbains ou ruraux), de jeunes agriculteurs ou d'exploitants porteurs de projets agricoles, de cadres de l'État ou de commerçants fortunés.

Des travaux empiriques (sur la Mitidja et le bas Chélif) décrivent les diverses configurations contractuelles et stratégies d'acteurs à l'œuvre dans les exploitations : stratégies individuelles de contrôle des ressources publiques par des tenanciers ou des tributaires mieux lotis au sein des EAC/ EAI à un pôle, et à l'autre pôle, éviction progressive d'exploitants au statut précaire, métayers parfois sur leur propre lot de terre et en voie de sortie du secteur agricole (Imache et al, 2010, Amichi, 2011, Boudjelal et al., 2011).

La presse nationale s'est souvent fait l'écho de l'intérêt croissant de la bourgeoisie émergente pour le foncier rattaché au domaine privé de l'État:

« Les capitalistes qui rôdent autour des agriculteurs ont déjà acheté locaux, étables et bâtisses en tout genre. Ils louent leurs terres à l'année et achètent à l'avance les productions. Ils sont largement entrés dans les territoires des exploitations de l'ancien domaine autogéré ». Si certains sont tentés de céder leur droit de jouissance, d'autres résistent :

« Nous avons refusé des offres alléchantes pour céder notre titre d'exploitants. Le plus souvent les postulants sont des commerçants qui nous achètent notre production sur pied. Ils ont beaucoup d'argent », raconte Ahmed⁷⁶.

Tous ces faits témoignent de l'existence et du développement de transactions portant sur les droits d'exploitation, et dont les règles obéissent aux lois d'un marché foncier informel.

Ces transactions foncières, qui étaient le signe d'une défaillance de la puissance publique dans le contrôle de son patrimoine, ont contribué à un processus de déclassement pour les uns, et de reclassement pour d'autres, bénéficiaires de ces terres publiques. La qualité des dotations en ressources (terres, eau, capital d'exploitation), l'accès aux autres facteurs de production et le degré d'intégration aux marchés auront favorisé le développement d'un marché des droits d'exploitation et des modes de faire valoir indirect.

En conclusion de cette période de transition, Houria Benbarkat écrivait dans sa remarquable thèse portant sur « la mobilité sociale et les attributions foncières », qu'à partir de 1982, « le système politique [...] change de partenaire ...et la mobilité sociale algérienne, du moins d'une grande partie de la société algérienne, apparaît dès lors comme suspendue, à l'arrêt ». La restructuration de l'ensemble du secteur public et la restitution des terres nationalisées à leurs anciens propriétaires, « coïncide avec le changement de régime politique, et une orientation nouvelle impulsée au système d'attribution des terres » (Benbarkat, 2008).

En conclusion, l'on observe bien une remise en cause radicale des conditions d'accès aux terres publiques. À la période inaugurée au lendemain de l'indépendance qui correspondait au transfert à l'État du patrimoine agricole hérité de la colonisation, patrimoine augmenté des nationalisations opérées sur une partie des terres du secteur privé national, a succédé un processus « à rebours », qui dénationalise et décollectivise. Ce tournant est juridiquement consacré par la loi foncière de 1987.

Les processus de libéralisation et de privatisation des actifs agricoles connaîtront de nouveaux développements dans les années 1990 et 2000 avec l'adoption du principe de la concession agricole comme mode d'accès aux terres du DPE.

⁷⁶ Propos d'un exploitant agricole d'une EAC rapportés par Algérie interface du 12 décembre 2003.

3. La décollectivisation ou « l'âge des concessions agricoles »

Des mesures d'auto-ajustement économique⁷⁷ sont prises dès le milieu des années 1980, et notamment à la suite de la chute brutale des recettes extérieures qui font suite à la crise des marchés pétroliers de 1986⁷⁸.

3.1. Le tournant libéral : des mesures d'Ajustement structurel au Programme national de développement agricole

Un rappel du contexte économique national s'impose pour comprendre et interpréter les réformes mises en œuvre dans les années 1990-2000.

À partir de 1986 - année où les recettes d'exportation chutent à 7 milliards de dollars contre 13 milliards l'année précédente - des réformes libérales sont promues dans les programmes officiels.

La matrice générale des réformes agricoles se réduit à la privatisation des systèmes de gestion des terres publiques, la démonopolisation des activités de services d'approvisionnement et de commercialisation, la libéralisation des échanges extérieurs, la suppression des subventions aux intrants et aux biens de consommation alimentaires de base, et à des révisions du système de crédit et des prix agricoles.

L'Office national des produits laitiers (ONALAIT), l'Office national des aliments du bétail (ONAB) et les coopératives de services (travaux de labours, de fenaison, de moissons-battages, de transport...) se trouveront dessaisis du monopole qu'ils exerçaient dans leur secteur respectif, des prestataires privés étant désormais autorisés à intervenir librement.

Réforme du système de crédit et de financement agricole :

Une Banque de l'agriculture et du développement rural (BADR) sera créée dès 1982. Le système devient plus accessible au secteur privé ; il assouplit ses procédures, déplafonne les montants accordés et accroît les enveloppes affectées⁷⁹. La notion de solvabilité sera définie comme un critère essentiel dans les décisions de crédits à accorder aux exploitants agricoles. En revanche, pour le secteur public agricole, la BADR exerce un contrôle plus étroit des plans de financement et de leurs consommations, exige la réalisation des équilibres financiers et place au centre de ses rapports avec l'entreprise agricole la notion de rentabilité. L'État ne garantira plus les prêts et le Trésor public ne viendra plus au secours des banques pour rembourser les crédits non remboursés qui sont contractés par les exploitations agricoles publiques. Le passage du système bancaire à l'autonomie va se traduire à la fin des années 1980 par une véritable

⁷⁷ Indépendamment de toute pression extérieure, le gouvernement algérien prendra une série de mesures économiques : suppression des subventions, privatisations d'entreprises publiques, autonomie de la Banque d'Algérie, retrait de l'administration dans la gestion des entreprises, abolition du monopole de l'État sur le commerce extérieur et libéralisation des échanges. L'Algérie qui sera en cessation de paiement en 1994, fera appel au Fonds monétaire international qui lui imposera des mesures plus drastiques d'un Programme d'ajustement structurel.

⁷⁸ Le stock de la dette extérieure passe de 18,400 milliards de dollars en 1985 à 26,755 milliards de dollars en 1988 et à 29,794 milliards de dollars en 1990. La balance courante, qui est restée positive tout au long de la première moitié des années 1980, devient négative au cours de la deuxième moitié des années 1980, suite à la baisse des recettes extérieures. Le service de la dette amorce une remontée spectaculaire : il passe ainsi de 3,5 milliards de dollars en 1985 au titre du remboursement du principal, à 7,3 milliards de dollars en 1990. Il absorbait ainsi plus de 90% des recettes d'exportation.

⁷⁹ Les crédits d'équipement au secteur privé s'élevaient à 30 M de DA en 1976. Ils passent à 76 M en 1978, 216 M de DA en 1979 et près de 250 M en 1986. Les crédits accordés dans le cadre de l'accession à la propriété foncière agricole (APFA) s'élevaient pour les années 85/86 cumulées à près de 260 M de DA (contre 130 M de DA pour les années 84/85 - source MARA - Direction des études et de la planification.

asphyxie des exploitations agricoles publiques qui peinent à dégager des excédents pour rembourser leurs crédits.

Des bonifications sur les taux d'intérêt sont accordées pour les exploitants privés qui réalisent des projets de mise en valeur de terre, et pour la seule année fiscale 1985, cette bonification s'élevait à 10 millions de DA.

En matière de crédit, il faut noter l'accroissement des financements extérieurs qui viennent au secours du secteur privé agricole. Le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale, la Banque islamique de développement, des banques européennes et américaines interviennent pour financer des projets agricoles (achat de vaches laitières, intensification des céréales, développement de l'aviculture, amélioration de l'outillage agricole, formation des gestionnaires pour la banque, accroissement des capacités de stockage...).

Le régime fiscal constituera également un moyen indirect de subvention du secteur privé agricole. Les exploitants engagés dans un projet de mise en valeur dans le cadre de l'accession à la propriété foncière agricole (APFA) seront exonérés du paiement de l'impôt jusqu'à l'entrée en production des unités créées (5 ans et plus). Les mêmes mesures d'exonération de l'impôt sont accordées aux aviculteurs engagés dans des projets de développement des poulets de ponte, aux importateurs de matériel agricole ou de cheptel bovin laitier.

Une réforme du système des prix :

Le pari libéral fondé sur la relance de l'offre locale et l'ouverture de l'économie agricole aux lois du marché se traduit dans les années qui suivent par hausse généralisée des prix des équipements et des intrants agricoles. Les prix des matériels agricoles seront multipliés par 3,5 dans les années 1980, celui des engrais et produits phytosanitaires par trois (3). Tous les prix des produits intermédiaires utilisés par les agriculteurs enregistreront des augmentations importantes (film plastique, semences, outillage agricole...). Les prix des services seront soumis aux lois du marché. Depuis la dissolution des CAPCS et la vente aux enchères publiques de leurs matériels (plus de 10 000 tracteurs sont cédés), les agriculteurs - notamment les plus démunis - ont été confrontés à un marché des services des travaux agricoles caractérisé par la spéculation. Les prix des labours augmenteront de 30 DA/heure à 80 DA/, voire à 100 DA/h entre 1984 à 1987, les prix des moissons battages passeront de 100-120 DA/heure à 300 DA/heure, et même 400 DA/heure dans certaines régions ; les pièces détachées, les pneumatiques, les accessoires utilisés par les agriculteurs se vendaient sur le marché désormais à des prix libres (souvent prohibitifs).

L'État se désengageait du secteur agricole en supprimant toutes les subventions allouées aux facteurs de production : les prêts agricoles ne bénéficient plus qu'exceptionnellement (dans le cas de la mise en valeur des terres) de bonifications, et les investissements productifs publics avaient accusé une baisse significative⁸⁰.

Les conséquences pour les exploitations publiques furent brutales : chute drastique des consommations intermédiaires⁸¹ et des facteurs d'intensification (équipements et bâtiments d'exploitation agricoles, superficies irriguées, plantations), ralentissement des travaux d'équipements collectifs, contraction des budgets affectés à la formation des personnels technique et à la vulgarisation agricole.

Après cette tentative d'auto-ajustement conduite entre 1986 et 1989, l'Algérie finit par se rapprocher des institutions internationales, et signera le premier accord « *stand-by* » avec le Fonds Monétaire International en avril 1994.

⁸⁰ En effet, si la part des investissements agricoles représentait au cours des deux Plans quadriennaux (1970 à 1977), près de 10% des investissements globaux, ce taux atteint à peine 5 % au cours du Plan quinquennal 1984-1989 et 5,4 % au cours du second Plan quinquennal (1984-89).

⁸¹ En évolution indiciaire, la consommation d'engrais est passée de l'indice 100 en 1986 à l'indice 20 en 1996 (baisse de 5 fois). Les produits phytosanitaires (PPS) de 100 à 16 au cours de la même période !

Les prix et les échanges sur la quasi-totalité des produits et des intrants agricoles furent régulés par le marché, et il n'y avait plus que le lait qui était subventionné pour la consommation, subvention éliminée en 2001. Quant au soutien des prix à la production, il sera limité au blé et aux légumes secs, à la pomme de terre de semence, au lait cru et à la tomate industrielle.

Si l'industrialisation et l'urbanisation des années 1970 avaient permis d'assurer un transfert vers les villes de l'essentiel de la population agricole (Aït-Amara, 1992), la détérioration des niveaux d'emploi résultant de la chute des investissements dans l'économie nationale se traduira par un accroissement de la pauvreté rurale⁸².

La petite paysannerie, de même que certaines fractions de la paysannerie moyenne, peu dotées en équipements, fragilisées par le nouveau système des prix, exclues du système de crédit agricole qui fonctionne selon les règles strictes de la rentabilité commerciale et financière, mal représentées dans les associations et faiblement organisées dans les nouvelles coopératives, seront les principales victimes de la politique agricole mise en œuvre au début des années 1980. La réforme des prix a vraisemblablement contribué à restructurer les exploitations agricoles, et de nombreux petits exploitants non équipés ou peu dotés en capitaux ont, soit reconverti leurs systèmes de culture, soit loué (ou vendu) leurs terres (Aït-Amara, 1992).

L'application des réformes agricoles et du programme d'ajustement structurel agricole (PASA) conduira à une révision profonde de la politique foncière publique.

C'est finalement un processus de remise en question des réformes agraires adoptées dans les années 1960 (autogestion et DAS) et 1970 RA de novembre 1971) qui va affecter les structures foncières publiques.

Le patrimoine foncier public fera l'objet de réformes radicales accélérant un processus de décomposition des formes collectives d'exploitations des terres, et tout naturellement des collectifs de travailleurs nés à l'ère de l'autogestion et de la réforme agraire.

3.2 La politique agraire et foncière des années 1990-2000

Le climat politique né des révoltes sociales de 1988 évolue radicalement en Algérie. De nouvelles forces politiques émergeront dans l'espace public et le paysage politique à la faveur de la Constitution du 23 février 1989 qui instaure le pluralisme politique.

Des partis islamistes qui exerçaient déjà une influence hégémonique dans la société inscrivent dans leur programme politique l'abolition de la réforme agraire et la défense des « droits légitimes » des propriétaires fonciers dont les terres avaient été nationalisées. Ils s'appuient pour cela sur les interprétations orthodoxes du Coran en référence aux versets ou hadiths⁸³ qui consacrent le principe et le caractère sacré de la propriété privée en général (Ahmad, 1995)⁸⁴.

⁸² Les mesures de contrôle de l'immigration sont prises à la même période par les pays du Nord (visas, accords de limitation des quotas de travailleurs migrants), ce qui a pour effet de ralentir les flux migratoires. Les campagnes seront contraintes de garder leurs excédents de population. La *hausse du volume* d'emploi à la fin de la décennie 1990 coïncide avec la mise en place d'un programme d'emploi rural (PER) visant à la création de 500 000 postes de travail dans le secteur de l'agriculture. Le traitement de la question de la pauvreté et l'exclusion a été inauguré en 2000 par une conférence nationale organisée par la Présidence de la République. Les premières estimations ont été faites par la Banque Mondiale et l'Office Nationale des Statistiques sur la base de deux enquêtes de consommation des ménages en 1988 et de niveaux de vie en 1995. Deux constats de base ont été faits ; i) l'incidence importante de la pauvreté (3,6% en 1988 et 8,1% en 1995) et, ii) près des ¾ des pauvres vivent en milieu rural. La pauvreté extrême, éradiquée à la fin des deux premières décennies d'indépendance resurgit avec la crise de 1986 et le PAS des années 1980-90.

⁸³ Faits et propos du prophète Mohammed rapportés par la Tradition.

⁸⁴ Les islamistes évoquent le caractère sacré de la propriété privée en référence au Discours de l'Adieu prononcé par le prophète Mohammed lors de son dernier pèlerinage et considéré comme son ultime testament : "Rien ne sera légitime pour un musulman de ce qui appartient à un autre musulman, à moins d'avoir été cédé librement et de plein gré"

Ces forces politiques se feront les relais de leurs protestations et de leurs revendications. Ils contribueront même à leur structuration au sein de l'Union des Fellahs Indépendants d'Algérie (UFIA)⁸⁵, un des premiers syndicats indépendant du parti du Front de Libération Nationale, créé après la Constitution de 1989.

La nouvelle Constitution de 1989 garantira dans son article 49 les droits de propriété privée et consacra trois catégories juridiques de propriété des biens : les biens domaniaux, les biens Melk ou de propriété privée et les biens Wakfs (ou Habous)⁸⁶. Elle limitera par ailleurs l'action de l'État et des collectivités locales en instaurant l'indemnisation préalable, « juste et équitable » en cas d'expropriation.

Ce nouveau cadre juridique d'inspiration libérale va préparer le terrain à l'adoption de la loi d'orientation foncière, qui représentera, après la loi sur l'accession à la propriété foncière (APFA, 1983) et la réforme issue de la loi 87-19, un jalon essentiel dans le processus de privatisation des terres (Prenant, 1987 ; Bessaoud, 2013).

La loi d'orientation foncière de 1990 :

La loi d'orientation foncière adoptée en novembre 1990 par l'Assemblée Nationale Populaire (loi 90-25 du 18/11/1990) vient en effet parachever le processus de démantèlement de l'édifice juridique agraire construit par la loi de révolution agraire du 8 novembre 1971.

Elle restaure, à l'exclusion des terres de statut arch, les catégories juridiques anciennes qui régissaient le régime des terres (terres domaniales, terres melk, terres Waqfs). Elle organise aussi les modalités de restitution des terres nationalisées par la révolution agraire de novembre 1971.

Cette loi d'orientation foncière est complétée par la loi 90-30 relative au Domaine National et promulguée en décembre 1990 ; celle-ci introduit la distinction entre le domaine privé de l'État (où le principe de l'incessibilité n'est plus la règle) et le domaine public de l'État (incessible et inaliénable).

Si des mesures de restitution des terres nationalisées avaient déjà été prises au cours de l'année 1987-88 au profit des *anciens moudjahidines* (voir supra), la loi d'orientation foncière les étendra à tous les propriétaires fonciers : elle restituera ainsi plus de 400 000 ha à près de 24 000 propriétaires dont les terres avaient été nationalisées et versées au FNRA, reclassera une partie des anciens bénéficiaires de la RA sur les terres publiques, et dissoudra toutes les institutions de la réforme agraire.

Le champ de la loi organisant le processus de restitution des terres sera étendu en 1995 aux terres ayant fait l'objet de mesures de protection de l'État en 1963 et 1964, autrement dit aux terres appartenant à des propriétaires dont le comportement avait été jugé « *indigne* » pendant la lutte de libération nationale⁸⁷. Elle réhabilitera ainsi dans les campagnes des acteurs sociaux qui avaient été disqualifiés lors des vingt premières années de l'indépendance, en raison de leurs rapports de collaboration – attestés ou non – avec le régime colonial.

À noter que c'est l'abrogation des dispositions de loi de novembre 1971 relative à la réforme agraire (énoncées dans les articles 75 et suivants) que la loi d'orientation foncière s'est attachée à mettre très rapidement en application.

Les principes au fondement de la réforme agraire de 1971, qui avaient arbitrés en faveur d'un régime foncier accordant la prééminence au droit d'usage du sol et d'une exploitation directe et personnelle de la terre, furent abrogés par la loi d'orientation foncière.

⁸⁵ L'UFIA fut parrainé et soutenu dès sa création par les dirigeants du Front Islamique de Salut.

⁸⁶ Les biens waqfs ou habous, biens de fondations religieuses publiques ou privées, avaient été versés au Fonds National de la Révolution Agraire. Ces catégories juridiques avaient été abolies par la RA de 1971

⁸⁷ Article 15 de l'Ordonnance n° 95-25 du 25 septembre 1995 modifiant la loi 90-25 du 18 novembre 1990

L'accès à la propriété foncière n'était plus désormais lié à la qualité de producteur direct ou de paysan, les titulaires d'un actif foncier agricole n'étant plus contraint de « *travailler directement et personnellement les terres* », mais « *d'en assurer l'exploitation* ».

Au cours de la décennie 1990, on observe le développement de transactions portant sur les actifs fonciers du DPE au profit de notables et de personnalités politiques et militaires lors des années de terrorisme islamiste, suite à la multiplication d'arrêtés pris par des walis⁸⁸.

Les transactions sur les droits de jouissance réalisées au cours de cette période furent si importantes qu'une décision du chef du gouvernement en 2005 invitait fermement les autorités locales à y mettre fin (Bedrani, 2010).

Les contraintes financières et budgétaires issues du PASA sont progressivement levées à la fin des années 1990, à la faveur d'une remontée spectaculaire des cours internationaux du pétrole. Cet environnement économique et financier favorable incite l'État à élaborer au cours de l'été 2000, les grandes lignes d'un nouveau Programme national de développement agricole (Bessaoud, 2004)⁸⁹.

Des dispositifs de financement seront créés pour appuyer le secteur agricole, et des mesures inédites de soutien des prix à la production des céréales et du lait seront arrêtées⁹⁰. Des subventions et allègements fiscaux seront consentis, concernant les intrants et matériels agricoles ainsi que la régulation des prix des produits de large consommation (pomme de terre, ail, oignon et viandes).

Dès l'année 2003, le monde rural bénéficiera d'un programme additionnel, qui visait les ménages des petites agglomérations rurales ainsi que les populations les plus vulnérables (Programme national de développement agricole et rural-PNDAR).

La matrice des programmes définissant la politique dite de renouveau agricole et rural (PRAR), sera stabilisée en 2008, et sera enrichie au rythme de la croissance des recettes pétrolières⁹¹.

En 2008, le secteur agricole sera doté d'une loi-cadre qui constituera la base de référence d'une politique de développement agricole et rural s'appuyant dans ses grandes lignes sur les mesures arrêtées par le programme national de développement agricole adopté en 2000 (Bessaoud, 2002).

3.3. La loi-cadre de 2008 portant Orientation agricole et le régime de la concession

Cette loi-cadre d'orientation agricole consacre son article 6 aux prescriptions relatives au foncier agricole du domaine privé de l'État⁹². La loi va trancher en faveur du principe de la concession de ces terres

⁸⁸ Rapport de l'Inspection Générale des Finances en 2005 où il est fait état de la dilapidation du foncier à Alger entre 1994 et 2000. La presse nationale rapportait régulièrement les cas de détournements, d'accaparements de terres ou de pratiques foncières spéculatives au profit de cadres, gradés de l'armée ou de leurs familles, d'industriels ou commerçants.

⁸⁹ Voir les principales orientations dans la circulaire du ministère de l'Agriculture et des pêches du 10 juillet 2000 portant « Encadrement pour la mise en œuvre du programme national de développement agricole ».

⁹⁰ Les prix à la production des céréales sont relevés en 2008. Les prix payés aux producteurs de blé et d'orge seront fixés à des niveaux supérieurs aux cours mondiaux.

⁹¹ Le système de crédit met en place en 2010 les crédits de campagne dit Rfig à taux zéro, le crédit d'investissement Ettahadi finançant les nouvelles créations d'exploitations agricoles ou d'élevage, et le crédit fédératif qui s'adresse aux transformateurs, distributeurs et exportateurs de produits. Les ressources financières mobilisées au profit de l'agriculture et de l'alimentation s'élèvent sur la période 2000-2007 à plus de 400 milliards de DA, soit une moyenne annuelle globale de 50 milliards de DA (MADR, 2008).

⁹² Loi n° 08-16 du 3 août 2008 portant orientation agricole.

« *comme mode exclusif d'exploitation* », et clôture provisoirement un débat initié depuis 1990 sur le devenir des terres publiques⁹³.

La loi de 2008 énoncera que désormais « *le mode d'exploitation des terres agricoles relevant du domaine privé de l'État est la concession* » (article 17).

Celle-ci sera définie comme « *l'acte en vertu duquel l'autorité concédante accorde à une personne le droit d'exploiter le foncier agricole pour une durée déterminée contre une redevance annuelle* » (article 3). Elle définit par ailleurs les nouvelles règles régissant les mutations foncières (21 et suivants)⁹⁴, le remembrement des terres (article 24), ainsi que le statut de l'exploitant agricole (article 47)⁹⁵.

La loi d'orientation agricole renvoyait à une nouvelle loi les conditions les conditions et les modalités d'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'État, loi qui sera promulguée au courant de l'été 2010.

La conversion des droits de jouissance perpétuelle en droit de concession sur les terres du DPE :

La loi n° 10-03 du 15 août 2010 fixant les conditions et les modalités d'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'État confirme la volonté de l'État de se dessaisir de ses prérogatives dans le domaine de la gestion de ses actifs fonciers déjà initiée par la loi 87/19 et la loi d'orientation foncière (90-25).

Elle définit les conditions de mise en œuvre du principe de la concession sur les terres relevant du domaine privé de l'État (DPE).

Elle accorde ainsi à un « *exploitant concessionnaire* » « *le droit d'exploiter des terres agricoles du domaine privé de l'État ainsi que les biens superficiels qui y sont rattachés [matériel, constructions, plantations et infrastructures hydrauliques] sur la base d'un cahier des charges* ». Cette concession est fixée pour une durée maximale de quarante ans renouvelable, moyennant le paiement d'une redevance annuelle (article 4).

La concession est accordée aux membres des exploitations agricoles collectives et individuelles bénéficiaires des dispositions de la loi n° 87-19 du 8 décembre 1987 (article 5). Les membres des exploitations agricoles sont tenus de déposer auprès de l'Office National des Terres Agricoles (ONTA) leur demande de conversion du droit de jouissance perpétuelle en droit de concession⁹⁶.

Dans son article 11, la loi ouvre également la voie à l'exploitant concessionnaire d'une exploitation collective à constituer une exploitation individuelle, pratique qui avait précédé la loi.

Les concessionnaires sont soumis à un certain nombre de conditions fixées par la loi, celle en particulier de conduire directement et personnellement leurs exploitations agricoles (article 22 et suivants).

⁹³ Ce débat opposait les tenants d'une cession des droits de propriété, aux partisans d'un maintien des terres agricoles héritées de la colonisation et de la RA (communales, domaniales et arch)- dans le DPE.

⁹⁴ Les articles ayant trait aux mutations foncières posent le principe que celles-ci ne doivent pas aboutir à un changement de la vocation agricole », ou « à la constitution d'exploitations de surface inférieure à des minima qui sont fixées par voie réglementaire... ».

⁹⁵ Cet article énonce que : « Est réputé exploitant agricole, au sens de la présente loi, toute personne physique ou morale qui exerce une activité agricole telle que définie par les dispositions de l'article 45 ci-dessus, et qui participe à la conduite de l'exploitation, bénéficie des résultats et supporte les pertes qui pourraient en résulter ».

⁹⁶ L'ONTA est un établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle du ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, chargé de l'application de la politique foncière de l'Etat. Il a été créé par le décret exécutif n° 96-87 du 24 février 1996, modifié et complété par le décret exécutif n° 09-339 du 22 octobre 2009. Ses principales missions consistent à instruire les demandes de concession des terres du domaine privé de l'Etat, à assurer le suivi des conditions d'exploitation des terres agricoles, à exercer le droit de préemption des terres mises en vente, et enfin à mettre en place un fichier des exploitations agricoles, et une banque de données sur le foncier agricole.

Le droit de concession confère un droit réel immobilier cessible, saisissable et transmissible. Il est susceptible d'hypothèque auprès des organismes de crédit.

Les manquements aux obligations fixées par la loi (article 29) entraînent la résiliation du droit et la déchéance du bénéficiaire.

La loi autorise clairement le recours au partenariat national en vue de la recapitalisation et la modernisation des exploitations agricoles (article 21). Elle permet ainsi à des détenteurs privés de capitaux nationaux l'acquisition de plusieurs droits de concession (article 16).

Cette dernière disposition vient légaliser des pratiques jusque-là informelles développées sur les terres du DPE par les bénéficiaires de la loi 87-19 de 1987, pratiques que la littérature portant sur le thème (supra) à très largement décrites⁹⁷.

Qu'en est-il de la mise en œuvre ?

L'opération de conversion des droits de jouissance en droit de concession concerne, après apurement des listes, 217 371 exploitants (ONTA, 2018). Le nombre de demandes de conversion des droits de jouissance en droits de concession déposées est de 212 275 dossiers pour une superficie de plus de 2,4 millions d'ha⁹⁸.

Tableau 6 : État de la conversion des droits de jouissance en droits de concession de 40 ans

Nombre d'exploitants	Dossiers déposés		Dossiers traités		Cahiers des charges		Actes établis
	Nombre	Superficie	Conformes	Déchus	Signés	Superficie	
217 371	212 371	2 212 275	188 708	1 540	187 708	2 164 357	178 893

Source : ONTA. Situation arrêtée au 31 mars 2018

Il faut observer que l'échéance pour clôturer cette action avait été fixée à février 2012 ; or celle-ci n'était pas encore achevée en 2018, selon les dernières déclarations du ministre de l'agriculture⁹⁹. Cela signifie que près de 38 500 attributaires (soit près de 20%) se trouvent encore sans actes administratifs notifiés par l'ONTA pour faire valoir leurs droits auprès des banques, ou de tout autre établissement de financement agricole afin de formuler une demande de crédits.

En quelques années, le nouveau cadre juridique autorisant la sortie des EAC a consolidé et légalisé le mouvement de constitution d'exploitations individuelles entraînant le partage des terres au sein d'anciennes EAC, de leurs bâtiments, étables, plantations et de leur matériel d'exploitation, accélérant ainsi le processus de démantèlement des grands « domaines agricoles socialistes » hérités de la réforme de 1981.

S'appuyant sur le non-respect du principe de l'obligation de mise en exploitation des terres par les bénéficiaires prescrit par la loi 87-19, des pressions se font de plus en plus fortes afin de déchoir des membres des EAC ou EAI créées en 1987.

⁹⁷ Voir nos travaux (1989, 2013), ceux de Daoudi-Colin et de leurs équipes de jeunes chercheurs du département Économie de l'École supérieure d'agronomie d'Alger, de Amichi...

⁹⁸ Toutes les données émanent de la Direction Générale de l'ONTA. Ces chiffres sont arrêtés au premier trimestre 2018.

⁹⁹ « Foncier agricole: L'Etat récupère 300.000 ha de terres » par Yazid Alilat. Le Quotidien d'Oran du 12 septembre 2018.

Les pratiques de sous-location par des bénéficiaires d'EAC/EAI, et ceci souvent faute de moyens techniques, financiers ou de compétences managériale, seront évoquées et sanctionnées par la nouvelle loi.

La loi 10-03 d'août 2010 crée ainsi les conditions juridiques de sortie de fait d'une fraction de bénéficiaires, issus des collectifs ouvriers, au profit de ceux qui ont « investi » dans les exploitations collectives ou individuelles.

Selon les données de la Direction de l'organisation foncière du ministère de l'Agriculture, le contentieux concernerait 9 000 dossiers d'exploitants agricoles, bénéficiaires qui ont soit loué leurs terres, soit cédé leurs droits d'exploitation.

Sur les 9 000 examinés, plus de 1 500 dossiers d'exploitants représentant une superficie de 11 048 ha ont déjà fait l'objet de mesures de déchéances (par arrêtés des walis ou par décision de justice).

Tableau 7 : Situation des dossiers différés, en instance et des déchéances (mars 2018)

Dossiers différés		Dossiers en instance		Déchéances prononcées		Total	
Nombre	Superficie	Nombre	Superficie	Nombre	Superficie	Nombre	Superficie
10 069	89 061	12 615	117 596	1 540	11 048	24 224	217 705

Source : ONTA. Situation arrêtée au 31 mars 2018

Les menaces de retrait des terres aux anciens bénéficiaires pour non-respect de l'ancien cahier des charges (non exploitation de la terre, location ou détournement de leur vocation agricole), porteraient en septembre 2018 sur une superficie de près de 300 000 ha, soit plus de 10% des surfaces agricoles des anciennes EAC/EAI¹⁰⁰.

L'absence de cadre légal de régulation du marché des droits d'exploitation des actifs fonciers publics, conjuguée, d'une part, à une décennie (ou plus) de terrorisme qui a particulièrement affecté les espaces ruraux, et d'autre part, à un « retrait de l'État » d'un secteur agricole soumis à une politique drastique d'ajustement structurel a été déterminante dans les mouvements fonciers affectant les terres DPE. Les terres de ce secteur changeront de main, et les transactions foncières (illégales et/ou informelles) se sont essentiellement opérées au détriment d'anciens membres de collectifs ou exploitants agricoles mal dotés en terre ou en moyens, et ceci au profit de « *preneurs* » ou locataires issus, soit du secteur agricole (exploitants mieux dotés, jeunes entrepreneurs agricoles, agriculteurs itinérants), soit de l'administration (cadres de l'État, fonctionnaires, retraités, militaires de haut rang), de commerçants et mandataires de fruits et légumes ayant de fortes ramifications avec le monde agricole, et enfin d'industriels « *apporteurs de capitaux* »¹⁰¹.

Dans une société où la terre est traditionnellement une réserve de valeur, un placement pour de nombreuses catégories de citoyens (commerçants, industriel, fonctionnaires, professions libérales), l'obligation d'exploitation directe constituait une protection des intérêts des paysans. En substituant la notion d'exploitation effective à celle d'exploitation directe et personnelle, la loi 10-03 d'août 2010, tout

¹⁰⁰ Voir les dernières déclarations du Ministre de l'agriculture et du Directeur de l'organisation foncière au ministère de l'Agriculture qui envisagent des « *mesures de retrait définitif de la jouissance des terres agricoles dans les anciennes EAC et EAI, et dont la vocation avait été détournée par leurs bénéficiaires, ou qui n'ont pas été travaillées* ». Ces menaces de déchéance s'appuient sur des dispositions du Décret exécutif n°97-484 du 15 décembre 1997 fixant la composition de l'organe *ad hoc* ainsi que la procédure de mise en œuvre de la constatation de la non exploitation des terres agricoles. Voir aussi les dernières déclarations du Ministre de l'agriculture et du Directeur de l'organisation foncière au ministère de l'Agriculture qui envisagent des « *mesures de retrait définitif de la jouissance des terres agricoles [qui porteraient sur 300.000 hectares] dans les anciennes EAC et EAI, et dont la vocation avait été détournée par leurs bénéficiaires, ou qui n'ont pas été travaillées* » (Le Quotidien d'Oran du 12 septembre).

¹⁰¹ Les guillemets s'imposent car il s'agit souvent de prêts publics accordés aux industriels et investisseurs privés.

comme la loi d'orientation foncière de 1990 ouvrait une voie d'accès au foncier aux différentes catégories de citoyens et de ruraux, détentrices de capitaux.

Sur une période de près de 25 ans (1987 à 2018), l'éclatement des DAS en EAC/EAI a ainsi conduit au démantèlement des collectifs ouvriers et à l'émergence de nouveaux acteurs dotés en capitaux (monétaires, physiques ou social), et mieux articulés aux marchés des produits agricoles.

Ces nouveaux acteurs sociaux (« *ceux qui ont investi* »¹⁰², loué et/ou acheté des droits d'exploitation) seront officiellement reconnus par la loi : nombre d'entre dont les droits étaient en suspens, verront ces droits acquis selon des voies informelles, confirmés et consolidés lors de l'opération de reconversion des droits de jouissance en droit de concession organisée par l'office national des terres agricoles.

La concession agricole par la mise en valeur :

Si le dispositif de la concession défini par la loi d'orientation agricole de 2008 et mis en œuvre par la loi 10-03 d'août 2010 concernait les terres du DPE, notons que dès 1997, ce régime de la concession avait été introduit dans le cadre d'une mise en valeur des terres steppiques et sahariennes¹⁰³. L'extension des terres arables dans ces régions qu'autorisaient les nouvelles techniques de mobilisation des eaux souterraines mises en œuvre offrira une nouvelle opportunité pour l'investissement privé agricole très fortement aidé par l'État. Il venait renforcer le dispositif de l'APFA mis en place dans les années 1980.

Les premiers périmètres de mise en valeur seront localisés dans 7 wilayas agro-steppiques ou sahariennes (M'sila, El Bayedh, Laghouat, Nâama, El Oued, Ghardaïa et Adrar). L'État engagera sur ces périmètres, de taille variant de 100 à 10 000 ha, des investissements lourds en infrastructures (électrification, pistes d'accès, forages, équipements hydro-agricoles, travaux d'aménagement), conduits par la Générale des Concessions Agricoles (GCA)¹⁰⁴.

Les terres des premiers périmètres aménagés par l'État furent – après signature d'un cahier des charges – redistribués prioritairement à des techniciens et ingénieurs agronomes, des jeunes agriculteurs, des agropasteurs locaux ou à des investisseurs privés.

Ce dispositif de la concession par la mise en valeur a connu dans les dix dernières années un grand essor.

Le bilan affiché par les autorités au premier trimestre 2018 indique que les 2031 périmètres, qui sont identifiés au niveau des wilayas du Sud totalisent une superficie à mettre en valeur de plus de 2,9 millions d'hectares. Les périmètres validés¹⁰⁵ par les commissions de wilayas dans lesquels siègent les organes spécialisés (DSA, Wilaya, administration des domaines...) représentent un peu plus de la moitié des périmètres identifiés (54%) pour une superficie de 1 931 053 ha, soit près des 2/3 des superficies identifiées (voir tableau 8) :

Les régions sahariennes concentrent plus de la moitié des périmètres identifiés (56,7%) et près des deux-tiers (65,9%) des surfaces agricoles comme le montre le tableau suivant :

¹⁰² Voir note précédente

¹⁰³ Le décret n° 97-483 du 15 Décembre 1997, fixe les modalités, les charges et les conditions de la concession de parcelles de terre du domaine privé de l'Etat. Ce décret autorise la transformation en droit de concession des terres attribuées dans le cadre de l'APFA

¹⁰⁴ Les activités de la G.C.A seront gelées en 2008 à la suite de scandales financiers. Dans un article à la "une" du quotidien national El Watan, daté du 18 Octobre 2007, il est fait état d'un rapport de la Cour des Comptes adressé au Ministre de l'agriculture et évoquant « de graves détournements de fonds publics, de malversations, de surfacturations des projets et de réalisations fictives au sein de la G.C.A ».

¹⁰⁵ Les services techniques de l'agriculture identifient dans une première phase les périmètres à mettre en valeur. Les périmètres feront l'objet d'études techniques, Ce n'est qu'à l'issue d'études techniques de faisabilité et adoption par des commissions de wilaya que ces périmètres seront validés.

Tableau 8 : Périmètres cédés en concession (CGA et APFA) intégrés dans la CIM108)¹⁰⁶

Périmètres identifiés		Nombre de concessionnaires	Périmètres validés		Nombre de cahiers des charges signés
Nombre	Superficie (ha)		Nombre	superficie	
2 031	2 967 361	71 228	1 096	1 931 053	31 241

Source : ONTA. Bilan au 31 mars 2018

Les superficies des périmètres validés sont bien inférieures à celles identifiées, et les concessionnaires ayant signé un cahier des charges représentent moins de la moitié (43,8%) des concessionnaires recensés par les commissions de wilayas. À noter que ce bilan intègre des périmètres cédés dans le cadre de l'APFA n'ayant pas atteint le stade final de la procédure de titrage ou de formalisation d'un droit de propriété.

Le système de la petite et moyenne concession mis en place dans les années 2000 avec l'appui du Fonds de Développement Rural et de Mise en Valeur des Terres par la Concession (FDRMVT), sera relayé après la décennie 2010 par l'attribution de grandes concessions voire de très grandes concessions pouvant atteindre plus de 10 000 ha, accordées à des investisseurs privés. Ces très grandes concessions agricoles ont été accordées à des notables et clients du régime (militaires, ministres par exemple), ou à des grands groupes industriels (Groupe Sahraoui, Mehri, Lâachab, Boussouf, Haddad..).

Ces nouveaux concessionnaires ont eu recours à des systèmes techniques modernes et capitalistes (matériel mécanique, irrigation sous pivots ou irrigation localisée, serres...), Ces concessionnaires consacrent les terres attribuées aux céréales, aux fourrages dédiés à l'élevage bovin laitier, mais aussi à des cultures de rente très demandées sur les marchés intérieurs (et extérieurs), et mobilisent à des frais particulièrement élevés des ressources en eau non renouvelables.

Les superficies attribuées dans le cadre de ces grandes concessions dépassant les 100 hectares atteignent en juin 2018, plus de 500 000 ha (577 963 hectares) au profit de 1210 bénéficiaires, soit une moyenne de plus de 477ha/bénéficiaire, comme le révèle le tableau suivant :

Tableau n° 9 : Concession aux investisseurs d'exploitations dépassant les 100 ha

	Nombre	Superficie (ha)
Bénéficiaires	1201	577 963
Attestations de présélection	1184	572 653
Cahiers des charges signés	921	513 995
Actes délivrés	818	488 155
Concessionnaires installés	812	485 557
Concessionnaires ayant entamé les travaux	195	129 445

Source : ONTA : Le foncier agricole par les chiffres. État des lieux. 4 Juillet 2018

Au premier semestre de l'année 2018, la mise en valeur des terres réalisée par ces grandes concessions est toutefois relativement modeste (ONTA, 2018).

Le bilan dressé par l'ONTA (2018) montre qu'un peu plus des deux-tiers (68%) de ces concessionnaires avaient reçu leurs actes de concession : ils concentrent 488 155 ha, soit en moyenne plus de 721 ha

¹⁰⁶ La circulaire interministérielle (CIM) n° 108 du 23 février 2011 viendra donner un nouveau cadre légal aux opérations conduites par la CGA créée en 2000 et mise en sommeil à la suite de scandales financiers (malversations, surfacturations des projets, réalisations fictives et détournement de deniers publics) révélés en 2007. Cf le quotidien El Watan du 18 octobre 2007. Une instruction ministérielle, celle du 13 février 2013 autorise de convertir le droit de l'APFA en droit de concession.

affectés par concessionnaire. Il convient enfin de signaler que les concessionnaires ayant entamé les travaux représentent à peine 16% du total, et occupent un peu plus de 22% des terres attribuées.

Quelques études empiriques décrivent avec plus de détails les formes concrètes prises par le développement de cette agriculture saharienne et steppique, les origines et les parcours de ces nouveaux entrepreneurs agricoles, les innovations techniques et des formes de contrats qu'ils mobilisent pour accéder aux ressources naturelles (Daoudi, Colin, 2017 ; Daoudi *et al*, 2017).

En une dizaine d'années (de 2005 à 2014), les paysages agraires et la carte des cultures du territoire agricole algérien ont de fait été radicalement transformés.

Quelques wilayas du sud sont devenues les principales pourvoyeuses du pays en produits maraîchers et fruitiers¹⁰⁷. L'extension des surfaces cultivables dans ces nouveaux fronts pionniers résulte non seulement de la multiplication des forages, mais aussi d'un investissement inédit dans la réalisation d'infrastructures hydrauliques. Les wilayas de Biskra et d'El Oued, au sud-est du pays, disposent à elles seules de près de 17% de la SAU irriguée du pays¹⁰⁸.

Ces régions du sud algérien sont le lieu d'une réussite de la petite mise en valeur conduite par des ménages agricoles fortement insérés dans le milieu local, bénéficiant d'un environnement propice (pépinières, entreprises de prestations de services et de transformation...).

À titre d'exemple, le périmètre irrigué d'El Maadher situé au sud de la wilaya de M'sila montre que cette mise en valeur peut être le lieu d'expansion d'une agriculture familiale déployant des systèmes de production agricoles diversifiés aux « performances productives appréciables » (Meguelati *et al*, 2015).

Dans certaines régions de mise en valeur, et pour reprendre l'expression de Jacques Berque, c'est « *le droit d'en bas* », celui des élus et des tribus locales) qui s'est fait pressant. La poussée individuelle, appuyée par les élus locaux, des notables et des représentants du *arch*, s'est imposée à l'administration et a redessiné dans ces régions la carte du foncier rural local (Baroudi, 2018). La nouvelle politique étatique aura permis incontestablement une remobilisation du sol, via un fractionnement des terres anciennement *arch* entre les membres des tribus.

La concession des terres par la mise en valeur a attiré de grands investisseurs privés intéressés par la rentabilité économique d'une agriculture de mieux en mieux dotée en ressources (eau et terre, capital, matériel), et fortement motivés par la conquête des marchés (domestique ou étranger). Ces entrepreneurs-investisseurs privés tentent de combiner aujourd'hui dans leurs stratégies d'expansion, mobilisation des fonds publics, fonds privés et partenariat technique étranger.

La question que pose cependant l'émergence de cette dernière forme est, d'une part, celle du caractère inégalitaire de l'accès à des ressources rares et fragiles au profit d'acteurs qui ne sont pas toujours, selon l'expression heureuse de Jacques Berque, des « *gens de terre* », et d'autre part, celle de la durabilité des ressources naturelles exploitées aujourd'hui sans contrainte et contrôle d'un cahier des charges portant sur la protection des ressources naturelles (Bessaoud, 2016)

L'opération « création de nouvelles exploitations agricoles et d'élevage » initiée en février 2011 :

¹⁰⁷ Oued Souf concentre aujourd'hui 40% de la production nationale de pomme de terre.

¹⁰⁸ Les superficies irriguées seraient passées en Algérie de 512 740 ha en 2001 (6,2% de la SAU) à près de 1,2 millions d'ha en 2016, soit plus de 14% de la SAU. La commune de Rechaïga dans le sud-ouest algérien est devenu le premier bassin de production de l'oignon.

Le dispositif de création de nouvelles exploitations agricoles et d'élevage a été adopté par les pouvoirs publics à la suite de manifestations de jeunes organisées en février 2011 par des associations de chômeurs des régions sud du pays¹⁰⁹.

Ce programme de création de nouvelles exploitations agricoles et d'élevage couvrant la période 2011-2014 au titre de « la promotion de l'emploi agricole », a défini un nouveau dispositif légal pour accéder aux terres du DPE, et accessoirement aux terres privées non exploitées¹¹⁰.

La création d'exploitations agricoles et d'élevage au profit des jeunes chômeurs des localités du Sud a été accompagné d'avantages substantiels : aides financières accordées par la BADR aux micro-projets d'exploitations de moins de 20 ha (aide de 1 million de dinars), et pour les mégaprojets de plus de 100 ha (100 millions de dinars), études de faisabilité technico-économique des périmètres, réalisées pour les concessionnaires à titre gratuit par le Bureau National d'Études du Développement Rural (BNEDER), et enfin études de soutien personnalisé pendant la phase de valorisation des terres par l'Entreprise Agricole du Génie Rural (EAGR)¹¹¹.

Au premier trimestre 2018, ont été validés 1 096 périmètres du domaine privé de l'État pour une superficie de 1 931 053 ha. Après étude des dossiers, les attributions ont concerné 42 094 concessionnaires (tableau 10).

Tableau n° 10 : Périmètres créés dans le cadre de la création de nouvelles exploitations

Périmètres identifiés		Nombre de candidats	Périmètres validés		Nombre de cahiers des charges signés	Nombre d'actes notifiés
Nombre	Superficie		Nombre	Superficie		
1 513	2 716 400	42 094	1 096	1 931 053	1 9 826	1 5 201

Source : ONTA. Bilan au 31 mars 2018

Le rythme de création de ces exploitations a été ralenti dès l'année 2014 à la suite de l'effondrement des recettes extérieures et de la crise budgétaire qui en a été la conséquence¹¹².

Après quelques années d'exécution de ce programme le bilan est relativement faible. Les données de l'ONTA enregistrent 19 826 cahiers des charges signés (soit 47% des candidatures exprimés), et seulement 15 201 actes de concession notifiés (soit le tiers des candidatures).

Nous ne disposons pas d'informations sur les surfaces attribuées ; l'ONTA signale simplement dans son bilan du premier trimestre 2018 qu'un peu plus de 800 000 ha avaient été présélectionnés au profit de 22 775 concessionnaires.

Si la loi 10-03 avait déjà autorisé les bénéficiaires des EAC-EAI à recourir à des accords d'associations avec des « apporteurs de capitaux », la législation agricole ira plus loin dans le sens de l'encouragement des

¹⁰⁹ Il convient d'interpréter cette mesure en relation avec les bouleversements politiques qui affectaient les pays d'Afrique du Nord (révolutions tunisienne et égyptienne de janvier 2011 et montée des revendications du mouvement politique de février 2011 au Maroc).

¹¹⁰ Circulaire interministérielle n° 108 du 11 février 2011 portant création de nouvelles exploitations agricoles et d'élevage. La loi d'orientation de 2008 introduisant l'obligation pour tous les propriétaires, y compris privés, d'exploiter leurs terres, la circulaire citée ci-dessus vise à élargir le champ de la mise en valeur des terres qui ne concernerait alors plus seulement les terres du DPE.

¹¹¹ Soutien qui était par le passé assuré par la Générale des Concessions Agricoles.

¹¹² Les recettes extérieures passent de 71,7 milliards de dollars en 2012 à 60,1 milliards de dollars en 2014, 34,5 milliards de dollars en 2015 et 29,3 milliards de dollars en 2016. Il faut rappeler que près de la moitié du budget de l'Etat algérien est alimenté par la fiscalité pétrolière.

investisseurs privés, en invitant les fermes pilotes – érigées en société par actions – à contracter des accords de partenariat avec des investisseurs privés¹¹³.

Le dispositif de partenariat public-privé :

Il convient de distinguer ici deux types de partenariat : d'une part, celui défini par la loi 10-03 d'août 2010 qui concerne les terres des EAC-EAI, et d'autre part, celui qui vise les fermes pilotes¹¹⁴.

Concernant les terres des EAC/EAI, l'article 25 de la loi 10-03 dispose que « *l'exploitation agricole peut conclure tout accord de partenariat, sous peine de nullité, par acte authentique publié, avec des personnes physiques de nationalité algérienne ou morales de droit algérien dont la totalité des actionnaires est de nationalité algérienne* ».

Le partenariat public-privé concernant les EAC a un double objectif économique : d'une part, renforcer le degré de capitalisation des exploitations agricoles, et d'autre part, améliorer leurs structures foncières suite à leur morcellement et à la réduction de leur taille.

L'ONTA destinataire d'une copie de l'acte notarié est impliqué dans le contrôle de l'application du cahier des charges défini dans l'opération de partenariat.

Le bilan établi au premier trimestre fait état de 3 437 accords de partenariat conclus avec les bénéficiaires des EAC/EAI. Ces accords portent sur des quotes-parts totalisant une superficie de 37 136 ha, concerne 4 000 concessionnaires et 3 070 exploitations agricoles (voir tableau suivant) :

Tableau 11 : Actes de partenariat établis dans le cadre de la loi 10-03

Nombre d'exploitants concessionnaires	Nombre d'exploitations	Superficie (en ha)	Quote-part (ha)	Nombre d'accords	Apport du partenaire (DA)	Montant des Investissements (DA)
3 981	3 070	138 411	37 136	3 437	82 634 744	102 663 806

Source : ONTA. Bilan au 31 mars 2018

Si le bilan du dispositif de partenariat établi avec les EAC/EAI semble limité, ce dernier était loin d'intégrer tous les accords informels conclus dans le passé, et qui ont débouché sur une reconfiguration sociale des exploitations agricoles.

Concernant le partenariat impliquant les fermes pilotes (FP), il faut tout d'abord rappeler que celles-ci créées en 1982 sur les terres du DPE¹¹⁵ avaient conservé le statut de fermes d'État même après la loi 10-03 de 2010. Le potentiel en terre des 169 fermes pilotes était évalué à 146 000 ha en superficie totale avec une superficie agricole utile de 118 574 ha dont 10 804,49 ha en irrigué (ONTA, 2018).

Ces terres, les plus riches du pays sur le plan agronomique, étaient initialement dédiées à la production de plants et semences, ou à la production de reproducteurs et d'animaux sélectionnés pour la production animale. Ces fermes pilotes servaient également de champs d'expérimentation et de vulgarisation des techniques agricoles au profit des agriculteurs, des éleveurs et des collectifs des EAC.

¹¹³ Décret exécutif n° 11-06 du 10 janvier 2011 précisant les modalités d'exploitation des terres relevant du domaine privé de l'Etat affectés ou rattachés à des organismes et établissements publics et l'instruction du 14 mars 2011 du MADR relative aux conditions et modalités de mise en œuvre de partenariats en vue de la gestion et de l'exploitation des fermes pilotes érigées en entreprises publiques économiques

¹¹⁴ Voir circulaire du ministère de l'Agriculture n° 219 du 14 mars 2011

¹¹⁵ Voir décret n°82-19 du 16 janvier 1982 portant création des fermes pilote.

Les objectifs visés par le dispositif de partenariat public-privé avec les fermes pilotes se résument essentiellement à l'incitation à un apport d'investissements privés, et à des transferts techniques et de compétences managériales qui peuvent l'accompagner.

S'agissant du partenariat d'une ferme d'État avec une entreprise privée nationale, la législation a prévu la constitution de sociétés mixtes avec une participation à hauteur de 66% du partenaire privé national contre 34% pour le partenaire public. Sur le plan juridique, il a fallu transformer ces fermes pilotes en sociétés par actions (SPA).

Autre différence avec le partenariat réalisé avec des EAC-EAI : l'entrée d'un partenaire étranger dans le capital de la ferme pilote a été autorisée sur la base d'un apport de 49% pour un investisseur privé étranger, contre 51% pour le partenaire public, et ceci conformément à la loi de finances complémentaire 2009 qui a instauré les règles et principes d'un partenariat entre entreprises publiques algériennes et entreprises privées étrangères¹¹⁶.

Le partenariat qui est défini pour les FP se traduit par l'attribution de droits de concession au profit de sociétés privées de leurs terres et autres actifs économiques, avec un plafond de limitation maximale des surfaces qui a été révisé. La législation récente permet en effet, de déroger à l'article 23 du décret 10-326 du 23 décembre 2010 relatif aux conditions de cession des droits de concession, et relève le seuil de référence des surfaces à attribuer¹¹⁷.

Conformément à la législation, des appels d'offre affichent régulièrement la liste des fermes pilotes proposées au partenariat en indiquant leur localisation géographique, leurs vocations et leur superficie.

La société de gestion et de participation (SGP) de l'État a lancé plusieurs appels à manifestation pour l'ouverture du capital social des fermes d'État¹¹⁸. Une première liste de 22 fermes pilotes d'une consistance physique de 11 000 ha avait été établie en juillet 2012, dont 5 fermes d'une superficie de plus de 2 500 ha concédées à un partenaire étranger (le Groupe Emirati Exeed Industries Mahassil)¹¹⁹.

En février 2017, un lot de 28 fermes pilotes d'une consistance de plus de 31 000 ha a été de nouveau proposé à des partenaires privés par le groupe GVAPRO - un groupe public chargé du suivi, le développement et la coordination des filières de production et de valorisation des produits agricoles.

Le Groupe Agro-Logistique (AGROLOG) qui détenait un portefeuille de 43 fermes pilotes a également lancé au cours du printemps de l'année 2018, un appel à manifestation d'intérêt national et international portant sur une liste de 38 fermes pilotes totalisant 14 932 ha de SAU, dont plus de 4 448 ha en irrigué (soit 23%). Le Conseil de Gestion et de Participation de l'État autorisait également le groupe GIP-Lait à

¹¹⁶ Comme le fait remarquer Ahmed-Ali Abdelmalek, qui a été Directeur de l'organisation foncière du ministère de l'Agriculture, « hormis quatre articles de la loi de finances complémentaires de 2009, et quelques dispositions de la loi 10-03, aucun cadre juridique n'est venu expliciter les contours de ce nouveau dispositif législatif », qui note plus loin que paradoxalement, c'est l'Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA) qui a imposé à la principale organisation patronale (le Forum des chefs d'entreprises), une « charte de partenariat public-privé » (Ahmed-Ali, 2018).

¹¹⁷ *L'article 23 du décret exécutif 10-326 du 23 décembre 2010 stipule que « conformément à l'article 16 de la loi 10-03 [...] du 15 août 2010, l'acquisition par une personne de plusieurs droits de concession ne peut aboutir qu'à la constitution d'une exploitation agricole d'un seul tenant d'une superficie n'excédant pas dix (10) fois la superficie d'une exploitation de référence telle que fixé par le décret n°97-490 du 20 décembre 1997 ». La circulaire interministérielle (CIM) n° 1839 du 17 décembre 2017 déroge à cet article de loi en ne fixant aucun seuil. Les dispositions particulières de cette CIM, prévoient que « les projets d'investissement structurants et intégrés, dépassant la superficie citée à l'article 23 du décret exécutif n° 10/326 du 23/12/2010 et déposés auprès des directions des services agricoles de wilayas, sont transmis au Ministre chargé de l'agriculture, accompagnés de l'avis probant de l'autorité locale en vue d'une confirmation ».*

¹¹⁸ Depuis les réformes économiques de 1988, les actifs publics sont gérés par des sociétés commerciales ou des fonds de gestion. Les actifs des fermes pilotes ont ainsi été ainsi confiés soit à des offices publics (office des céréales, office du lait) ou à des groupes économiques spécialisés dans la logistique agricole (AGRO-LOG) ou dans le suivi, le développement et la coordination des filières de production et de valorisation des produits agricoles (GV-APRO).

¹¹⁹ Nous apprendrons plus tard que ce partenariat n'a pu être réalisé faute d'apport suffisant du partenaire émirati.

céder 11 fermes pilotes sur les 19 fermes de son portefeuille, et l'EPIC-OAIC¹²⁰ était engagée à céder la totalité de son portefeuille composé de 33 fermes pilotes¹²¹.

Les principaux partenaires algériens identifiés dans le cadre du partenariat public-privé sont pour leur majorité des groupes de l'agro-alimentaire (Sim de Blida, Sarl Hodna Lait, Cevi-Agro Alger, Laacheb de Blida, la Société Tifralait, le groupe Safruit...), et accessoirement des « professionnels » impliqués dans le développement de filières agricoles, des commerçants, des propriétaires de biens immobiliers ou des hommes politiques (ONTA, 2018)¹²².

Le bilan provisoire qui se dégage des premiers accords de partenariat est particulièrement sévère.

Une enquête conduite par des experts révèle ainsi que le Conseil des participations de l'État (CPE) a procédé à l'annulation du partenariat et à la récupération de 5 fermes d'État, les investissements projetés n'ayant pas été réalisés par les partenaires privés. Deux autres partenaires privés se sont volontairement désistés (cas des deux fermes pilotes de Belaidouni dans la wilaya de Tlemcen et la ferme Al Erfiane dans la wilaya d'El-Oued). Le rapport d'enquête publié par des experts tire quelques conclusions sur les objectifs visés par nombre de soumissionnaires privés¹²³.

« Ce qui se dégage des offres, c'est plus la volonté d'une bonne partie des soumissionnaires de s'accaparer des terres ». Le document note plus loin que, « dans l'ensemble, les offres ne sont pas tout à fait en adéquation avec ce qui a été demandé dans les cahiers des charges, à savoir la production de semences, plants et géniteurs et rares sont les soumissionnaires ayant proposé des business plans objectifs, en adéquation avec la vocation principale des fermes, ou encore logiques sur le plan agronomique et managérial ».

Il convient enfin de signaler que des ouvriers et des petits paysans riverains de ces fermes pilotes protestent et affichent leur opposition aux concessions accordées en particulier à des partenaires n'attestant pas de liens directs avec le secteur agricole¹²⁴.

Le partenariat impliquant des fermes d'État avec des partenaires étrangers fut l'objet d'un conflit politique majeur au cours de l'été 2017.

Ce conflit s'est cristallisé autour de l'article 3 du projet de loi de finances 2018 qui stipulait que « le droit de concession des terres agricoles et moyens d'exploitation relevant du domaine privé de l'État mis à disposition des fermes pilotes est transféré aux sociétés d'investissement créées dans le cadre de partenariat public-privé avec des investisseurs nationaux ou étrangers ».

Le projet de loi de finances 2018, qui avait affiché ces mesures de partenariat public-privé avec des partenaires étrangers, a été sévèrement dénoncé par des députés de l'Assemblée Populaire Nationale. Le nouveau premier ministre nommé fin mai 2017 décida alors de geler ces mesures de partenariat avec des sociétés étrangères en s'appuyant légitimement sur ces protestations.

¹²⁰ GIP-Lait : groupe-interprofessionnel du lait, EPIC-OAIC : entreprise publique à caractère industriel et commercial-Office agricole interprofessionnel des céréales.

¹²¹ Délibération du Conseil de Participation de l'Etat en date du 11 janvier 2018.

¹²² Délibération du Conseil de Participation de l'Etat en date du 11 janvier 2018 in <https://algeriepart.com/2018/05/29/documents-exclusifs-agriculture>.

¹²³ Délibération du Conseil de Participation de l'Etat en date du 11 janvier 2018 in [https://algeriepart.com/2018/05/29 documents-exclusifs-agriculture](https://algeriepart.com/2018/05/29/documents-exclusifs-agriculture)

¹²⁴ Article du quotidien Le Courrier d'Algérie du 8 mai 2018 intitulé « Projet de Partenariat public-privé au niveau des fermes pilotes ». Il écrit que « les agriculteurs à Bouira affichent leur mécontentement...et qualifient ce projet d'une tentative de « détournement » et de « bradage » du foncier agricole...Ils ajoutent que « nous n'accepterons jamais que des investisseurs, dont on ne connaît ni l'origine, ni les intentions, viennent s'accaparer de notre bien le plus précieux ».

Le projet de loi de finances 2018 fut alors modifié, ce qui a eu pour effet d'annuler les dispositions ministérielles qui avaient été édictées dans le passé¹²⁵. Le partenariat n'est aujourd'hui dorénavant ouvert que pour les partenaires nationaux soumis au droit algérien¹²⁶.

Il est utile enfin de rappeler l'irruption au cours des derniers mois de l'année 2018 d'un débat politique autour du devenir des terres *arch*, terres des communautés rurales et anciennes tribus classées depuis la Loi d'orientation foncière de 1990 dans le domaine privé de l'Etat.

Les terres arch ou la fin d'un compromis historique entre l'État et les communautés rurales traditionnelles :

Le processus de privatisation de fait des terres steppiques (de statut *arch*) avait déjà été déclenché à la faveur d'une « *révolution technique silencieuse* » (Bourbouze, 2000), où la motorisation et la mécanisation des emblavures et de la moisson, l'introduction de camions pour le transport des animaux, des camionnettes pour le transport de l'orge et des aliments concentrés pour le bétail et des citernes d'eau avaient transformé les modes de production dans les zones steppiques de parcours. La découverte des ressources en eau souterraine et le développement des forages allaient fortement contribuer à modifier le statut économique de ces terres qui devenaient désormais utiles pour l'agriculture.

Au sein même des organisations sociales traditionnelles avaient émergé des stratégies individuelles d'appropriations des terres de parcours suivant les mêmes trajectoires : mettre en valeur par la construction, le creusement d'un puits ou le trait de labour (« *vivifier* » ou « *Ihyia* » selon la charia), et donc s'appropriier le sol ou l'eau (Bourbouze et al, 2010, Berchiche, 2000). Comme le signalait Jacques Berque (1962) à propos des stratégies d'accès à la terre des paysans maghrébins: « *En toute réalité foncière interfèrent plusieurs ordres de choses : l'entreprise matérielle de l'homme et la résistance de la nature, le système économique et moral, une sorte d'alternance entre l'individu s'affranchissant du groupe et le groupe qui retient ou reprend l'individu* ». Ici, il s'agit bien d'un mouvement où des individus s'affranchissent du groupe auxquels ils appartiennent. Ces nouveaux agriculteurs sont à l'origine de la création d'exploitations agricoles où l'appropriation est privée, droit d'usage – ou de quasi propriété – qui se superposera dans ces espaces steppiques à des droits historiques collectifs exercés par des éleveurs traditionnels et au droit « éminent » de l'État représenté par ses services techniques et le Haut-Commissariat du Développement de la Steppe (HCDS).

Cette « *révolution silencieuse* » affectant les parcours sera à l'origine d'une réactivation des compétitions portant sur ces espaces, entre éleveurs locaux et ceux qui se sont convertis à l'agriculture, et celles opposant les membres des communautés rurales locales et les investisseurs privés extérieurs à la steppe (Moulay, 2011, Benchérif, 2017).

Si le programme défini par l'APFA et la concession avait déjà été étendus aux terres *arch* (de culture et de parcours) dans les zones steppiques, à l'exemple des pays voisins, les politiques publiques foncières en Algérie optent ouvertement depuis 2017, pour une cession des terres *arch* au profit de concessionnaires privés.

On avait déjà constaté dans toutes les régions steppiques, un mouvement de privatisation de fait des terres d'origine *arch* relevant du domaine agricole privé de l'État. Bénéficiant des financements publics et de dispositifs juridiques encourageant l'installation de grandes exploitations attribuées à des investisseurs privés, les formes privées d'appropriation gagnent en ampleur.

Il faut rappeler que le statut de ces terres avait été défini lors de la période coloniale par le Sénatus-Consulte de 1863, qui avait confirmé le droit de « *jouissance permanente et traditionnelle* » des tribus sur leurs terres (article 1), leur délimitation, voire leur aliénation privée après enquête (Bessaoud, 2017).

¹²⁵ Instruction ministérielle (MADRP) n° 219 du 14 mars 2011.

¹²⁶ S'appuyant sur la protestation des députés, le nouveau premier ministre A.Tebboune s'opposa à la cession d'actifs fonciers aux chefs du patronat (le Forum des chefs d'entreprises-FCE) et qui avait été initié par le Ministre de l'agriculture, sans appel à la concurrence. Il décida de geler l'attribution d'autorisation de 25 fermes agricoles issue d'une décision du Conseil des participations de l'État (n° 01/135 en date du 3 mai 2017) à plusieurs opérateurs, dont le Président du FCE. Les conflits politiques portant sur les actifs des fermes d'Etat, mais de façon plus larges sur les options économiques se soldèrent par l'éviction du Premier ministre A. Tebboune et la nomination d'un premier ministre plus ouvert aux demandes du patronat.

Ce droit sur les terres collectives *arch* avait été réformé par l'Ordonnance du 8 novembre 1971 et le Code pastoral de 1975 qui opéra un versement de ces terres dans le FNRA, et les attribuait, à titre individuel ou collectif (coopératives pastorales)¹²⁷.

La loi d'orientation foncière de 1990 reclassa ces terres dans le domaine privé de l'État et des attributions à titre privé de ces terres furent accordées, à la fois dans le cadre de l'APFA mais aussi à la faveur de la loi sur la concession par la mise en valeur des terres (voir supra).

Face à une réduction des réserves de terres utilisables pour l'agriculture dans le nord du pays, et s'appuyant sur les orientations de la politique agricole accordant à la question de la sécurité alimentaire une place centrale, un nouveau programme portant « *accès foncier agricole relevant du domaine privé destiné à l'investissement dans le cadre à sa mise en valeur par la concession* » a vu le jour en décembre 2017¹²⁸.

Organisés sous l'autorité de « Commissions d'investissement agricole de wilaya » et en coordination avec les représentants des communes, des périmètres à mettre en valeur sont identifiés et destinés, selon la circulaire interministérielle n°1839, « *exclusivement ou en majorité à l'investissement intensif et intégré des filières stratégiques, pouvant être mené par des investisseurs disposant de capacités financières avérées* ».

Des investisseurs se sont vu ainsi attribuer des périmètres dépassant la dizaine de milliers d'ha localisées essentiellement sur les terres d'origine *arch*.

Le projet de privatisation des terres *arch* est aujourd'hui estimé entre 2 à 2,5 millions d'hectares. Selon le Directeur de l'Organisation foncière du ministère de l'Agriculture, une révision du statut des terres *arch* est arrêté dans « *l'objectif d'optimiser leur exploitation* ». Un groupe de travail a été mis en place avec le ministère de l'Intérieur pour enquêter les exploitants de ces terres, « *afin de les sécuriser et doter ses occupants par des actes administratifs* »¹²⁹.

Cette nouvelle mesure foncière, qui opte pour une cession des terres d'origine *arch* au profit de grands investisseurs privés, à des échelles jusque-là jamais réalisés puisqu'il s'agit de dizaines de milliers, remet en question les termes d'un compromis historique noué dans le passé entre l'État national et les communautés rurales. Il faut en effet, rappeler que même si ces terres d'origine *arch* étaient classées dans le domaine privé de l'État, les conflits avec les communautés rurales étaient circonscrits, dès lors que l'État s'efforçait de respecter les droits historiques exercés sur ces terres par ces communautés. Que ce soit dans le cadre de l'APFA ou de la mise en valeur par la concession, les membres de ces communautés avaient jusque-là la priorité dans les attributions de terres (Daoudi et al, 2017 ; Ben Hounet, 2013).

Les communautés rurales traditionnelles dont la décomposition) et celles de leurs institutions (*J'maâ*), avaient été largement entamée au milieu du XIXème siècle sous l'effet de lois foncières coloniales (Bessaoud, 2017), ont été impuissantes à freiner les tendances à l'appropriation des terres collectives ou à défendre leurs droits historiques sur ces terres, interviennent toutefois dans le règlement des conflits opposant pasteurs aux « nouveaux agriculteurs ». L'État fait appel, dans le cas de certains conflits à l'arbitrage des *k'bars*¹³⁰ (Ben Hounet, 2013). Ces mêmes communautés traditionnelles ont recours à des arrangements avec des investisseurs nationaux étrangers à la région. Un tribut foncier, « *hak et afia* »¹³¹ est parfois versé aux membres des tribus par l'exploitant-investisseur privé l'autorisant à exploiter et s'approprier individuellement la terre du *arch* (Benmoussa, 2008).

¹²⁷ La troisième phase concernant la steppe avait été officiellement lancée en janvier 1975. Cette troisième phase qui se concrétisa par la création de quelques coopératives d'élevage de la révolution agraire (CEPRA), ne fut jamais réalisée.

¹²⁸ Circulaire interministérielle n°1839 en date du 17 décembre 2017.

¹²⁹ Le Quotidien d'Oran du 12 septembre 2018.

¹³⁰ Signifie littéralement les « anciens ». Renvoi aussi aux notables locaux issus de ces mêmes communautés.

¹³¹ Que l'on peut traduire par « le droit à la sérénité » ou « droit à la tranquillité », forme de tribut foncier payé aux membres des tribus par l'exploitant-investisseur privé pour s'approprier individuellement la terre du « arch » (Benmoussa, 2008).

N'y-a-il pas un risque de rupture d'un compromis historique réalisé entre l'État et les communautés traditionnelles, et de réactivation des conflits si le mouvement d'appropriation venait à s'étendre et à se généraliser dans les dans des régions de forte tradition *arch* comme Tébessa, Saïda, Djefa ou M'sila ?

Un certain nombre d'études portant sur certaines régions steppiques ont déjà décrit les effets sociaux induits par la création de telles concessions accordées aux investisseurs privés (Benchérif, 2017).

« Le déverrouillage de l'accès à la terre pour la mise en culture et la concession a accentué la vulnérabilité environnementale et généré des situations d'inégalités. Ainsi une tranche de la société pastorale se trouve privée d'une grande partie des terres de parcours et parfois exclue par l'État ou par des groupes plus puissants de l'usage des eaux souterraines et de la couverture végétale » (Benchérif, 2018).

En outre, les concessions de terres à grande échelle accordées à des investisseurs nationaux nécessitent à notre sens un débat quant aux risques de dégradation des ressources naturelles, (notamment l'eau). L'installation d'un modèle agricole intensif et fortement consommateur d'une ressource non renouvelable sur des espaces fragiles fortement impactés par la désertification et le changement climatique, pose également la double question de l'efficacité économique et environnementale de ce modèle (Bessaoud, 2013 ; Otmame, Kouzmine 2013 ; Idda *et al*, 2018)

Conclusion

L'analyse de la politique foncière relative aux terres publiques est donc inséparable, d'une part, du contexte politique, économique et social de son émergence, et d'autre part, des spécificités qui ont marqué l'histoire de la paysannerie algérienne.

Après plus de 50 ans de réformes foncières et d'interventions publiques, l'ordre foncier et le paysage social des campagnes algériennes se sont transformés.

Après une première période qui s'étale jusqu'à la fin des années 1970, l'État qui a édicté le droit et ses applications s'est employé à gérer directement un secteur public constitué dès l'indépendance sur les décombres du régime foncier colonial.

Si les collectifs de producteurs agricoles du secteur autogéré constituent au cours de cette période historique le partenaire social privilégié de l'État, la révolution agraire que ce dernier tentera de promouvoir sera aussi l'expression d'une solidarité de fait avec une paysannerie paupérisée fortement atteinte dans ses bases matérielles.

La pression démographique et la hausse de la demande de produits agricoles dans un contexte marqué par la pénurie de ces produits alimentaires sur les marchés locaux vont favoriser subrepticement dans les années 1980, l'adoption de mesures libéralisant les formes de gestion des actifs publics. C'est l'ère de l'autonomie de gestion des exploitations publiques (1981), très vite suivie (en 1987) par la cession d'actifs économiques des domaines agricoles socialistes à des producteurs organisés en exploitations agricoles collectives et individuelles.

Cette dernière mesure conjuguée à l'annulation des mesures liées à la Révolution agraire (1990) a été un tournant dans l'ordre foncier et agraire du pays. Cet ordre foncier sera incontestablement transformé par la loi d'orientation agricole de 2008, puis celle de 2010 qui instaure le principe de la concession de 40 ans sur les terres du domaine privé de l'État.

Si des bénéficiaires, dont beaucoup étaient en fin de parcours professionnels, sont sortis des anciennes exploitations publiques, d'autres se maintiendront ou consolideront leurs positions économiques en créant des exploitations à caractère familial ou patronal, d'autres enfin concluront de multiples

arrangements au profit de locataires, de commerçants, de fonctionnaires ou de simples entrepreneurs agricoles.

Des producteurs itinérants expérimentés dans les productions maraichères ou l'élevage bovin laitier, et originaires de diverses régions du pays (Tipaza, Boumerdès, Mascara, Aïn Defla, Kabylie...), se déplaceront vers d'autres territoires ouverts à une mise en valeur des terres publiques. Ils prendront en location des terres, financeront les cultures, fourniront la main d'œuvre qui vient à manquer et les intrants, et mobiliseront des techniques de forage et les matériels agricoles les plus modernes. Certains parmi ces petits ou moyens locataires feront des acquisitions foncières quand les opportunités se présenteront à eux. Ils seront à l'origine d'une nouvelle dynamique de production et d'une agriculture productive approvisionnant les grands bassins de consommation du pays.

À côté de ces locataires, formés de petits et moyens concessionnaires agricoles qui s'installent dans le secteur agricole, des investisseurs issus de milieux les plus divers (notables politiques, militaires, industriels de l'industrie agro-alimentaires, gros commerçants ou promoteurs immobiliers) bénéficieront de grandes concessions agricoles et prendront le contrôle de fermes d'État localisées dans le nord, ou de terres des régions steppiques ou sahariennes favorablement dotées en ressources en eau.

La société rurale issue des nouvelles modalités d'accès aux terres et à l'eau sera de plus en plus hiérarchisée.

Emergeront à un pôle de la société rurale, les groupes favorisés dans l'accès aux ressources foncières et aux aides publiques. Ces groupes sociaux qui peuplent les nouvelles campagnes, façonnent les nouveaux espaces agricoles (ceux de la Mitidja comme ceux des régions telliennes, steppiques et surtout sahariennes), et doivent beaucoup aux aides et soutiens de l'État. La création d'exploitations modernes dans ces espaces agricoles reposera en effet essentiellement sur la mobilisation de techniques (forages, irrigation localisée), de matériels agricoles et de moyens (de conservation, de stockage...) que l'État finance généreusement depuis le début des années 2000. Il faut rappeler avec force le fait que ces nouvelles ressources et techniques mises en œuvre, qui créent de nouvelles richesses agricoles, dépendent très étroitement des aides publiques, ce qui pose naturellement la question des capacités d'adaptation de ces nouveaux groupes sociaux dès lors que ces aides publiques seront suspendues.

À l'autre pôle social, de larges fractions de la paysannerie et des petits exploitants familiaux restent à la marge, assignées à produire et à survivre sans possibilités d'accès aux ressources. La condition des petits fellahs, des ménages familiaux agricoles peu dotés en ressources naturelles (eau et terres) constituent aujourd'hui le point aveugle des politiques publiques agricoles et des mesures foncières.

En définitive, l'APFA, l'introduction du droit de concession, le partenariat public-privé et l'attribution de grandes concessions aux investisseurs privés ont été autant de mécanismes qui ont contribué à transformer les conditions d'accès à la terre ; ils sont à l'origine du nouvel ordre agraire et de transformations sociales profondes de la société rurale algérienne.

Ces groupes privés sont issus de la sphère commerciale et industrielle, ce qui constitue le fait le plus marquant de ces dernières années, car compte tenu de la faible diversification du tissu économique national et du recul brutal de l'industrialisation, l'agriculture devient pour ces derniers un des secteurs où les placements de revenus du capital sont d'un bon rendement en raison des multiples formes d'aides publiques, et des prix de monopole qui prévalent sur les marchés agricoles. Ces groupes exercent de fortes pressions sur l'État pour qu'il privatise les terres du secteur public et réforme un marché foncier jugé comme le principal obstacle au développement du secteur agricole.

La classe des salariés agricoles, celle des collectifs ouvriers issus des domaines autogérés, majoritaires au lendemain de l'indépendance, et qui a joué un rôle historique dans le transfert des terres coloniales au jeune État national a largement cédé la place à ces nouveaux agriculteurs et à aux investisseurs privés.

Ces derniers qui détiennent de plus en plus la réalité du pouvoir dans les campagnes sont donc objectivement les candidats potentiels à l'achat à titre privé du patrimoine foncier hérité de la colonisation.

Cette transformation du mode d'appropriation du domaine foncier privé de l'État qui se profile annonce l'avènement d'un nouvel âge ou ordre foncier : celui que l'on peut qualifier d' « *âge de la privatisation* ».

Cet ordre foncier posera alors à la société algérienne deux questions majeures ; d'une part, celle des inégalités sociales dans l'accès aux terres, le risque étant grand que le marché foncier fonctionne au détriment des paysans, et d'autre part, celle des risques environnementaux inhérents à des formes d'exploitation minières qui épuisent ou dégradent des ressources naturelles fort limitées en Algérie.

Bibliographie

Abdelguerfi A; Laouar M., (1996) La privatisation du foncier : impact sur l'environnement et sur les ressources génétiques en Algérie. In Options Méditerranéennes, n°32

Abdi N (1977)., Le mythe de l'autogestion en Algérie. Seconde Conférence Internationale sur la participation, le contrôle ouvrier et l'autogestion, Paris, du 06 au 10 septembre 1977

Ageron CR., 1979. Histoire de l'Algérie contemporaine, t. II (1871-1954). PUF, Paris. Ageron, Ch.R (1990)., Histoire de l'Algérie contemporaine : 1830-1988, Paris, P. U. FAhmed Ali, A (2011). La législation foncière agricole en Algérie et les formes d'accès à la terre. Options Méditerranéennes, B 66, pages 35- 51

Ahmed Ali, A., (2018). Le partenariat public-privé comme nouvelle forme d'appropriation du foncier en Algérie. Projet de communication. FONCIMED. Network for research and exchange on Mediterranean land tenure. 11th Annual Seminar "Allocation of land resources in the Mediterranean area: legal practices and forms of regulation", Meknes, Morocco, 8-10 November 2018

Ahmad, D., (1995). L'économie politique de la société islamique classique. Institut Euro 92, 29 p.

Aït-Amara, H., (1970). Etude de quelques conditions de la participation des travailleurs dans les exploitations agricoles d'autogestion. Thèse de IIIème cycle. Paris. EPHE.

Aït-Amara, H., (1978). L'impact de la production, des salaires et des revenus sur l'emploi agricole. Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques.

Ait Amara, H., (2002). La transition de l'agriculture algérienne vers un régime de propriété individuelle et d'exploitation familiale. Options Méditerranéennes n° 36. 127-37

Aït-Amara, H., (1992). La terre et ses enjeux. Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée. Année 1992. N° 65 – L'Algérie incertaine. pp 1986-1996

Baroudi, K., (2018). La mise en valeur comme processus prévalent d'appropriation des terres dans les régions steppiques et sahariennes algériennes. Communication au Workshop « The Land Question in North Africa in an Era of Global Resource Grabs and Ecological Crisis. 25-26 September 2018. Leibniz-Zentrum Moderner Orient, Berlin

Bedrani, S., (1981). L'agriculture algérienne depuis 1966. Office des presses universitaire. Alger

Bedrani, S., (1990). L'expérience algérienne d'autogestion dans l'agriculture. Cahiers du CREAD n° 23-24 (3ème et 4ème trimestre 1990)

Bedrani S., (1992), «Les Aspects socio-économiques et juridiques de la gestion des terres arides dans les pays méditerranéens», Alger, Cahiers du Cread, 31-32.

- Bedrani, S (2010). Le tournant de 1987 : les conditions de mise en œuvre d'une réforme du secteur agricole, in Imache, A et al. La Mitidja, 20 ans après. Editions Alpha. Alger, p 39-46
- Benbarkat, H., (2008). La mobilité sociale et ses lois. Recherche sur les mutations statutaires à impulsion exogène : Cas de l'attribution foncière ». Thèse de doctorat d'Etat. Université Mentouri de Constantine. Faculté des sciences Sociales et humaines - Département de sociologie
- Benchérif, S., (2017). La gestion et la gouvernance des terres collectives tribales dans la région de Stitten (Wilaya d'El Bayadh). Algérie. Etude FAO-CIHEAM. Janvier 2017. 38 p
- Benchérif, S., (2018). La terre et la société pastorale dans la steppe ouest de l'Algérie : la question foncière entre environnementalisme et inégalités. Projet de recherche dans le cadre du programme arabe de recherche en sciences sociales portant sur le thème « L'environnementalisme, l'appauvrissement et les mouvements de justice sociale : Perspectives interdisciplinaires ». 16 p
- Ben Hounet, Y., (2013). Propriété, appropriation foncière et pratiques du droit en milieu steppique (Algérie). Etudes rurales.. N° 192/2013. P 61-77
- Benmoussa, B., (2008). Le territoire communautaire entre l'appropriation individuelle et la dégradation de l'environnement : cas des zones steppiques en Algérie. Communication présentée aux 2èmes journées de recherches en sciences sociales INRA SFER-CIRAD, 11-12 décembre 2008, Lille, France.
- Berchiche T., (2000), «Enjeux et stratégies d'appropriation du territoire steppique Cas de la zone de Maamora (Saïda) Options Méditerranéennes, Série A / n°39.
- Berque, A., (1939). Pour le paysan et l'artisan indigène. Editions Minerve. Alger. 1939 et Note sur le paysannat indigène (1944), in Rapport de la commission chargée d'établir un programme de réformes politiques, sociales et économiques en faveur des musulmans français d'Algérie - Imprimerie officielle, Alger, T.2, p.484 et suivantes.
- Berque, J., (1962). Le Maghreb entre deux guerres. Editions seuil. Paris. 438 p.
- Bessaoud O., (1980). La révolution agraire en Algérie : continuité et ruptures dans le processus de transformations agraires. Revue Tiers-Monde, T XXI, n° 83, Juillet-septembre 1980, pp 605-626.
- Bessaoud, O., (1987). « Commentaires sur l'avant-projet de loi déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs ». Assemblée Nationale Populaire. Commission de l'agriculture. Juillet 1987
- Bessaoud, O., (1989). La réforme agricole : une nouvelle tentative d'issue à la crise agricole. Revue Mondes en développement. T 17, n° 67.1989, pp 117-127
- Bessaoud, O., (1990). Plan de développement et d'aménagement de la wilaya d'Adrar - Rapport diagnostic. Chapitre agriculture. CENEAP. Alger
- Bessaoud O., (2002). L'agriculture algérienne : des révolutions agraires aux réformes libérales (1963 -2002). In : Blanc P. (dir.). Du Maghreb au Proche-Orient : les défis de l'agriculture. Paris (France) : L'Harmattan. p. 73-99.
- Bessaoud O., (2008). L'agriculture et la paysannerie en Algérie. In: L'Algérie 50 ans après. État des savoirs en sciences sociales et humaines. Oran (Algérie): CRASC. 2008. p. 321-343. Symposium : L'Algérie 50 ans Après. État des Savoirs en Sciences Sociales et Humaines, 2004/09/20-22, Oran (Algérie).
- Bessaoud, O., (2009). L'Algérie et la France »- Dictionnaire 1830-1962. (2009) - (sous la direction de Jeanine Verdès-Leroux)- Notice viticulture. Ed. Robert Laffont, collection Bouquins,
- Bessaoud, O., (2013). La longue marche de la privatisation des terres au Maghreb. Cahiers du CREAD. N°103. p 17-44
- Bessaoud, O., (2016). La sécurité alimentaire en Algérie. Forum des Chefs d'Entreprise. Juillet 2016. 89 p
- Bessaoud, O., (2016). Les réformes agraires post-coloniales au Maghreb: un processus inachevé. Revue d'histoire moderne & contemporaine, 63-4/4 bis, octobre-décembre 2016. p 115-137

- Bessaoud, O., (2017). Les tribus face à la propriété individuelle en Algérie : Sénatus-Consulte de 1863 et loi Warnier de 1873. in « Prédateurs et résistants : appropriation et réappropriation de la terre et des ressources naturelles (16e-20e siècles) ». Editions Syllepses. Paris- Avril 2017 p
- Bourdieu, P ; Sayad, A., (1962) : « Le déracinement ». Editions de minuit. Paris
- Côte, M., (1981). Les mutations rurales en Algérie : le cas des hautes plaines de l'est ». Office des Presses Universitaires. Alger,
- Bourbouze A., (2000) «Pastoralisme au Maghreb : la révolution silencieuse », Revue Fourrages, 161.
- Charte de la Révolution agraire (1971. Présidence de la République.
- Chaulet, C., (1971). La Mitidja autogérée. SNED. Alger
- Chaulet, C., (1987). La terre, les frères et l'argent. Stratégie familiale et production agricole en Algérie depuis 1962, Office des publications universitaires 3 vol., 1 198 p.,
- Codron, J.M., (1979). Autogestion et intensification céréalière en Algérie. Thèse de 3ème cycle. Université de Montpellier. Faculté de droit et de sciences économiques. UFR de Sciences économiques. Novembre 1979
- Colin J.-P., (2013). Marchés fonciers et concentration foncière. La configuration de "tenure inversée" (reverse tenancy). Cahiers du Pôle foncier, n. 3, 2013, 28 p.
- Côte M., (1981). Mutations rurales en Algérie : le cas des hautes plaines de l'Est. Office des Publications Universitaires, Alger, Paris, CNRS, 163p
- Côte, M., (1988). L'Algérie ou l'espace retourné, Paris, Flammarion, 362 p.
- Daoudi, A., Colin JP (2017). Construction et transfert de la propriété foncière dans la nouvelle agriculture steppique et saharienne en Algérie in Didier Guignard (dir.) Propriété et société en Algérie contemporaine. Quelles approches ? Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman
- Daoudi, A., Colin, JP., Derderi, A., Ouendeno ML (2017). Le marché du faire-valoir indirect vecteur de nouvelles formes d'exploitation dans la néo-agriculture saharienne (Algérie) in Géographie, économie, société 2017/3 (Vol. 19)
- Daoudi A., Colin J.-Ph., (2018). Innovations foncières et jeux des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie. Contribution au projet ANR Protection du foncier agricole périurbain en Méditerranée : enjeux de justice et innovations foncières (JASMINN, sous la responsabilité de Coline Perrin, INRA). Demontès V., (1930), L'Algérie agricole "1830-1930", Collection du centenaire de l'Algérie -Librairie Larose, Paris, 367 p.
- Demontès,V., (1930). L'Algérie agricole -1830-1930. Collection du centenaire de l'Algérie. Librairie Larose. Paris.
- Dresh, J., « La prolétarianisation des masses indigènes en Afrique du Nord » in La Méditerranée et le Moyen-Orient t 1, La Méditerranée occidentale, PUF, 1953, voir p 104-105
- Duprat, G., (1973). Révolution et autogestion rurale en Algérie, Paris, A. Colin, 486 p.
- Dumont, R., « Evolution récente et perspectives de l'agriculture Nord-africaine ». Institut d'observation économique. Etude spéciale n°3. Paris. 1949, 32 p.
- Forum des Chefs d'Entreprises., (2008). Journée d'étude sur la sécurité alimentaire. 15-16 juin 2008.
- Haroun, A., (1989). La grande discorde. ENAL
- Idda S, Bonté B, Mansour H, Bellal S-A, Kuper M., (2017). Monument historique ou système bien vivant ? Les foggaras des oasis du Touat (Algérie) et leur réalimentation en eau par pompage. Cahiers Agricultures. 26: 55007.
- Imache A., Bouarfa S., Hartani T., Kuper M., (2010). La mitidja 20 ans après : réalités agricoles aux portes d'Alger. Alger (Algérie) : Editions Alpha. 278 p.

- Isnard, H., (1966). La viticulture nord-africaine- Annuaire de l'Afrique du Nord- 1965. CRAM, Vol. 1964, Paris, Editions du CNRS
- Isnard H., (1969). L'Algérie ou la décolonisation difficile. Méditerranée, 10^e année, n°3, 1969. pp. 325-340.
- Isnard, H., (1975). La viticulture algérienne. Colonisation et décolonisation. Revue Méditerranée. Deuxième série, n° 4. p 3-10
- Karsenty, J.C., (1977). "Les investissements dans l'agriculture algérienne", in Problèmes agraires au Maghreb, IREMAM. Editions du CNRS. Paris
- Koulytchisky, S., (1974). L'autogestion, l'homme et l'Etat. L'expérience algérienne. Editions Mouton. La Haye.
- Le Coz, J., (1968). Le troisième âge agraire du Maroc. Annales de géographie. Année 1968. Volume 77. N° 422
- Le Coz, J., (1975). Mutations rurales au Maghreb : du dualisme agraire à l'aménagement de l'espace in Introduction à l'Afrique du Nord contemporaine. IREMAM, Editions du CNRS. 449 p
- Meguelati, H., Daoudi, A., Colin., Bakache M-D., (2015). « L'agriculture familiale en zone de mise en valeur : Une success story au périmètre du Grand Maadher - M'sila » Cours foncier ENSA-Pôle foncier de Montpellier. Mars 2015
- Mesli, ME., (1996). Les vicissitudes de l'agriculture algérienne. De l'autogestion à la restitution des terres de 1990. Editions Dahlab. 222 p.
- Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire (MARA) (1967). Séries statistiques agricoles n°2, structure des exploitations agricoles autogérées.
- MARA, Premières assises régionales de l'autogestion agricole – wilaya d'Alger et de Blida (1976). Rapport introductif sur la production agricole, Février 1976
- Ministère de l'Agriculture, (1989). Actes du séminaire sur la formation agricole, M.A.R.A, Alger, 195 p.
- Ministère de l'Agriculture, (1998). Documents statistiques sur la formation agronomique en Algérie (1963-1997), M.A.R.A, Alger, 138 p.
- Ministère de l'Agriculture-MADRP (2018). Le foncier agricole par les chiffres. Étatdes lieux. 4 juillet 2018
- Moulai A., (2011) Intérêts et enjeux autour du foncier steppique : Cas des M'khalifs de Bennana - Algérie. Communication au séminaire Foncimed - Cargèse (Corse). Sept. 2011
- Mutin, G., (1977). La Mitidja. Décolonisation et espace géographique. Editions du CNRS. 607 p.
- Otmame, T et Kouzmine, Y., (2013). Bilan spatialisé de la mise en valeur agricole au Sahara algérien Mythes, réalisations et impacts dans le Touat-Gourara-Tidikelt- European Journal of Geography
- Parodi, M., (1967). L'autogestion des exploitations agricoles modernes en Algérie. Annuaire de l'Afrique du Nord. CNRS.
- Secrétariat d'État au Plan. (1977). Rapport sur les revenus dans le secteur agricole. Juin 1977.
- Prenant, A., (1987) Algérie : néo-réalisme ou volontarisme « libéral ». Revue Hérodote 2^{ème} trimestre 1987, n° 45
- Requier-Desjardins, D., (1970). Les Annales Algériennes de Géographie n° 10 Juillet-Décembre 1970
- Tidafi., T., (1969). L'agriculture algérienne et ses perspectives de développement. Editions F. Maspero, 223 p

Numéros parus

- N°21 *Histoire du peuplement, formalisation des droits fonciers coutumiers et inégalités spatiales*, Philippe Lavigne Delville et Anne-Claire Moalic, 2020.
- N°20 *Concurrences spatiales, libre accès et insécurité foncière des éleveurs (sud-ouest du Burkina Faso)*, Alexis Gonin, 2018.
- N°19 *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation*, Philippe Lavigne Delville, 2017.
- N°18 *Emergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne. Un état des lieux sélectif*, Jean-Philippe Colin, 2017.
- N°17 *Régimes fonciers et structure politique : modéliser les conflits liés à la terre*, Catherine Boone, 2017.
- N°16 *De la tenure héréditaire à la protection du fermier. Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens*, Frédéric Courleux, Dimitri Liorit, 2016.
- N°15 *Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource : une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien*, Jean-Pierre Chauveau, 2016.
- N°14 *Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier*, Philippe Lavigne Delville et Camille Saiah, 2016.
- N°13 *Mise en valeur agricole et accès à la propriété foncière en steppe et au Sahara (Algérie)*, Ali Daoudi, Jean-Philippe Colin, AlaeddineDerderi, Mohamed Lamine Ouendeno, 2015.
- N°12 *Smallholder Participation in Non-Traditional Export Crops. Insights from Pineapple Production in Côte d'Ivoire*, Jean-Philippe Colin, 2015.
- N°11 *La sécurisation des droits sur les terres : processus normatifs et pratiques sociales. La création de palmeraies par les élites nationales au Sud Cameroun*, Delphine Sevestre, Eric Léonard, Patrice Levang, 2015.
- N°10 *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques de sécurisation des transactions dans les Hautes Terres malgaches*, Céline Boué et Jean-Philippe Colin, 2015.
- N°9 *Jeunesse et autochtonie en zone forestière ivoirienne. Le retour à la terre des jeunes Bété dans la région de Gagnoa*, Léo Montaz, 2015.
- N°8 *Le grand remaniement. Investissements internationaux, formalisation des droits fonciers et déplacements contraints de populations dans l'Ouest éthiopien*, Medhi Labzaé, 2014.
- N°7 *Enjeux de pouvoir et politiques foncières en Ouganda. La co-construction du chapitre foncier de la constitution ougandaise de 1995*, Lauriane Gay, 2014.
- N°6 *La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits ?*, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Philippe Colin, 2014.
- N°5 *Competing Conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues*, Philippe Lavigne Delville, 2014.
- N°4 *« Suis-je le gardien de mon frère ? » L'émergence de la relation sujet-objet dans la législation foncière burkinabè de 2009*, Jean-Pierre Jacob, 2013.
- N°3 *Marchés fonciers et concentration foncière. La configuration de "tenure inversée" (reverse tenancy)*, Jean-Philippe Colin, 2013.
- N°2 *Construcción nacional y resurgimiento comunal. El gobierno municipal y la pugna por las políticas de tierra en Los Tuxtles, Veracruz, 1880-1930*, Eric Léonard, 2012.
- N°1 *L'émergence de la question foncière dans le nord du Cameroun (1950)*, Christian Seignobos, 2012.

Résumé

Ce cahier fait la synthèse des dynamiques du foncier rural en Algérie depuis les années 1960. Il analyse en trois temps le processus de transition qui a conduit le pays de l'autogestion à la concession des terres observé au cours de ces cinquante dernières années. Basé sur une documentation riche comme la consultation d'archives et la réalisation d'enquêtes auprès d'acteurs clé durant plusieurs années, il aborde la question des structures agraires et des évolutions de la paysannerie algérienne ainsi que des politiques publiques agricoles qui s'y rattachent. Ce texte ouvre finalement sur des problématiques actuelles en lien avec la question du foncier rural en Algérie telles que celle des formes sociales d'organisation de la production agricole, des choix techniques et de leurs incidences en termes d'emploi, de sécurité alimentaire ou de durabilité des ressources naturelles.

Abstract

This text synthesizes the dynamics of rural land tenure in Algeria since the 1960s. It analyses in three stages the transition process that has led the country from self-management to land concession over the past fifty years. Based on a rich documentation such as the consultation of archives and the realization of surveys with key actors during several years, it addresses the question of the agrarian structures and the evolutions of the Algerian peasantry in relation with the agricultural public policies. This text finally opens on current issues regarding the question of rural land tenure in Algeria such as the social forms of agricultural production organization, the technical choices and their impacts in terms of employment, food security or sustainability of natural resources.

Mots-Clés

Algérie, foncier rural, histoire, politiques agricoles, sociétés rurales

Key Words

Algeria, rural land tenure, history, agricultural policies, rural societies

Le Pôle Foncier

Le *Pôle de recherche sur le foncier rural dans les pays du Sud* est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) fondé par le Cirad, l'IAMM, l'IRD et SupAgro. Il est accueilli à la Maison des Sciences de l'Homme de Montpellier.

Le Pôle vise à structurer et dynamiser les collaborations entre les équipes des institutions d'Agropolis-Montpellier qui conduisent des recherches sur le foncier rural – agricole, pastoral ou forestier – étendu à ses relations avec le périurbain, les zones côtières et les activités extractives, dans les pays du Sud.

Les activités du Pôle sont conduites en collaboration avec des partenaires du Sud ou relevant d'autres institutions du Nord.

Information et contacts : pole.foncier@mshsud.org

www.pole-foncier.fr

ISBN : 979-10-92582-71-0



9 791092 582710

