

Le processus d'individualisation - marchandisation du foncier agricole public dans l'Algérie postindépendance

Pr. Mourad BOUKELLA
Faculté des Sciences économiques
Université ALGER 3

Introduction

La paysannerie algérienne :

- grande victime de la colonisation depuis 1830
- a subi le plus lourd fardeau de la guerre pour l'indépendance entre 1954 et 1962
- Objectif premier de tous les textes de doctrine du mouvement national : réhabiliter cette classe paysanne, de la stabiliser, de la former, de la doter de tous les moyens modernes qui lui permettraient à la fois de s'épanouir en tant que classe sociale particulière, et d'apporter sa contribution au développement économique et au progrès social.
- Nécessité d'une refondation des rapports Etat/paysannerie hérités de la colonisation, pour en faire non plus des rapports de domination et d'exploitation, mais des rapports de coopération, au service du développement de l'agriculture et du monde rural.

Introduction

- Malheureusement, on ne peut considérer que cet objectif est aujourd'hui atteint. Soixante ans après l'indépendance, la question du foncier agricole, liée aux droits de propriété et aux droits d'usage des terres à vocation agricole, demeure encore pendante. Elle est loin d'avoir trouvé une solution définitive, consensuelle et transparente.
- Vérification de l'hypothèse par l'analyse du gap existant entre les dispositions des trois principaux textes de loi en la matière et leur traduction effective sur le terrain.
- Deux précisions de taille pour commencer :
 - L'expression « accaparement du foncier agricole » (Land grabbing) renvoie généralement à la prise de contrôle de terres à l'étranger par le Grand capital (cas des empires coloniaux) ou par des Etats insuffisamment dotés de potentialités agricoles et qui poursuivent une stratégie d'acquisition de terres hors de leurs frontières afin d'assurer leur sécurité alimentaire ou leur sécurité énergétique par la production d'agro carburants (cas de la Chine d'aujourd'hui).

Introduction

De ce point de vue, l'Algérie postcoloniale constitue un cas atypique : l'accaparement des terres n'est pas le fait des étrangers (auxquels l'accès au foncier agricole est explicitement interdit par la loi), mais bien par des nationaux. Compte tenu de cette « exception algérienne », nous définirons l'accaparement du foncier agricole comme l'usage à des fins privées d'un bien agricole public (qu'il soit étatique ou communautaire) par des voies légales ou informelles.

S'agissant de l'Algérie postindépendance, un tel processus a été circonscrit, pour l'essentiel, aux terres ayant appartenu aux colons et dont le propriétaire formel est l'Etat, ce que les textes officiels appellent « le domaine privé de l'Etat ».

- Le premier chapitre portera donc sur l'accaparement de cette catégorie de terres. Nous indiquerons qu'une portion importante de celles-ci (même si leur mesure est problématique) est détournée vers des usages non-agricoles, ce qui constitue probablement une autre « exception algérienne ». Nous verrons ensuite que depuis les années 1980, sont également concernés par l'accaparement les 32 à 36 millions d'ha de

Introduction

terres de parcours dites « terres Arch », royaume de l'alfa et du mouton, traditionnellement utilisées collectivement par les communautés tribales d'agriculteurs-éleveurs. Enfin, l'accaparement a été étendu, plus récemment, aux terres sahariennes hors oasis.

1. L'individualisation - marchandisation sur les anciennes terres colons

Deux principales lois ont façonné l'histoire de ce secteur depuis l'indépendance :

- la loi 87.19 du 28-12-1987
- la loi 10.03 du 15-08-2010

1a- la loi 87.19 du 28-12-1987 :

Au moment de la promulgation de cette loi, deux réformes foncières successives avaient structuré le secteur colon, dans le contexte de l'époque marqué par l'idéologie socialiste dominante :

l'autogestion de 1962-1963

la Révolution agraire de 1971-1972.

Celles-ci en avaient fait un secteur étatique. Elles avaient mis en place 3412 grands domaines dits « Domaines agricoles socialistes » d'une taille moyenne de 704 ha.

1. L'individualisation - marchandisation sur les anciennes terres colons

- La loi de 1987 maintient la propriété formelle du secteur à l'Etat et introduit la concession comme mode d'exploitation unique des terres. Elle permet aux attributaires de s'organiser en EAC et, accessoirement, en EAI. Elle leur reconnaît un droit de jouissance perpétuelle, hypothécable et transmissible aux héritiers, ce qui a été perçu à l'époque comme une avancée considérable dans le sens de la stabilité de cette catégorie de paysans.

Les seules contraintes légales imposées par la loi étaient :

- L'exploitation directe, c'est-à-dire l'interdiction de la sous-location
- Le remboursement à terme des biens disponibles sur l'exploitation au moment de l'acquisition

- le versement au Trésor public d'une modeste redevance annuelle

1. L'individualisation - marchandisation sur les anciennes terres colons

Très vite, cependant, des divergences et des conflits sont apparus entre les attributaires à propos des plans de culture, des investissements à réaliser, de la commercialisation des produits,Divergences et conflits ont abouti à la subdivision des EAC en exploitations plus petites, et au final en **exploitations individuelles généralisées**, alors dans l'esprit de la loi, celles-ci devaient être l'exception..

Deux effets pervers en ont découlé :

- L'impossibilité d'établir des données statistiques fiables sur le nombre d'exploitations et leur superficie, ainsi que sur le nombre et la qualité des intervenants directs et indirects. D'où l'informalisation du secteur.
- L'évolution vers un morcellement-atomisation excessif des exploitations concernées, ce qui rend problématique leur modernisation.

1. L'individualisation - marchandisation sur les anciennes terres colons

1b- la loi 10.03 du 15-08- 2010

- Par ses dispositions, cette loi a compliqué davantage la situation du secteur. Nous avons pu écrire dans notre dernier ouvrage qu' « avec cette loi, tout est rentré dans le désordre ».
- La loi maintient le principe de la concession et le droit de jouissance accordé aux attributaires. Mais :

Le droit de jouissance est limité à une durée maximale de 40 ans, renouvelable.

Il est désormais attribué à titre individuel à chaque attributaire, dans l'indivision et à parts égales.

Là aussi, deux conséquences en ont découlé :

- Remise en cause (peut-être définitive) de la forme coopérative dans l'agriculture, une forme de production que les textes de doctrine de l'Algérie socialiste avaient porté aux nues et sur laquelle les forces sociales de gauche avaient fondé tant d'espoir. Désormais, chaque attributaire s'est auto-érigé en centre de décisions autonome sur « sa » parcelle.
- La 2^e conséquence, liée à la 1^{ère}, est l'apparition d'un imbroglio juridico-économique insupportable qui prévaut encore aujourd'hui :

1. L'individualisation - marchandisation sur les anciennes terres colons

- L'EAC a-t-elle encore une existence juridique en tant que personnalité morale?
 - Qui engage sa responsabilité vis-à-vis des partenaires et de la justice ?
 - Comment sont répartis les équipements installés sur l'exploitation et utilisés collectivement auparavant ?
 - Que faut-il conclure à propos de l'accaparement des terres colons ?
 - Le maintien de la propriété formelle de l'Etat peut être interprété, a priori, comme le signe que la privatisation pure et simple de ces terres est définitivement écartée.
 - Mais d'autres indices montrent, au contraire, une volonté du législateur d'introduire sur ces terres des rapports de type marchand, prélude à leur privatisation à terme.
- Ainsi :
- Tout attributaire peut désormais vendre librement son droit de jouissance.
 - Un attributaire de nationalité algérienne peut acquérir plusieurs droits de jouissance et constituer ainsi des exploitations d'un seul tenant.
 - Tout attributaire peut conclure tout accord de partenariat avec des personnes

1. L'individualisation - marchandisation sur les anciennes terres colons

physiques ou morales, à la seule condition que la totalité des propriétaires de la société contractante soit de nationalité algérienne. De fait, l'article 21 de la loi exclut l'Investissement direct étranger (IDE) dans l'agriculture, mais permet à l'oligarchie domestique d'y prendre pied.

2. L'individualisation-marchandisation des parcours steppiques

-32 à 36 millions d'ha traditionnellement utilisés collectivement depuis des temps immémoriaux par les communautés tribales d'agriculteurs-éleveurs.

-Ces terres ne sont ni délimitées, ni réglementées du point de vue de leur usage, malgré la création d'un Haut commissariat au développement de la steppe (HCDS) dédié à cette mission. De ce fait, des conflits permanents existent depuis longtemps entre agriculteurs et éleveurs autour de l'accès à la terre, à l'eau et aux pâturages.

-La promulgation de la loi n°83-18 du 13 août 1983 relative à l'accession à la propriété foncière agricole (APFA), dédiée à la mise en valeur des terres des Hauts-Plateaux et du Sud, marque un tournant pour ces régions. Des travaux récents indiquent que, depuis sa mise en œuvre, le même processus d'individualisation-marchandisation y a cours :

-Des agro-pasteurs se sont accaparés privativement de terres et les ont louées et même vendues, selon des pratiques informelles.

2. L'individualisation-marchandisation des parcours steppiques

-Il semble que lorsque ces terres sont légalement concédées, leurs concessionnaires initiaux de sont choisis, non en fonction de leur compétences, mais en considération de leur « légitimité sociale »

Enfin, les mêmes travaux montrent que les terres concédées sont rarement exploitées par les bénéficiaires initiaux, mais vendues ou louées en faire-valoir indirect, via des transactions informelles, à des acteurs disposant de ressources.

3. L'individualisation-marchandisation des terres sahariennes hors oasis

- Un ouvrage collectif récent a été consacré à ce thème : « Une agriculture saharienne sans oasis, ou le pari risqué d'une agriculture saharienne à grande échelle », Arak Editions, Alger, 2021, présenté par Omar Bessaoud.
- L'agriculture saharienne hors oasis est devenue en Algérie le mirage des temps modernes. Comme pour les terres de parcours, l'accaparement des terres dans cette région a été engagé aussi à la faveur de la loi dite d'APFA de 1983. Elle a été renforcée par le décret du 15-12-1995, mais selon une autre formule, celle de la concession sur 40 ans. Enfin, le mouvement s'est encore intensifié avec la circulaire 108 de 2011.
- Concrètement, des centaines de milliers d'ha ont été cédés dans le cadre de différents programmes de mise en valeur. Les affectations ont porté sur des superficies de tailles différentes, allant de moins de 10 ha aux grandes (50 à 500 ha), voire très grandes superficies de plusieurs milliers d'ha. Un bilan provisoire datant de 2018 fait état d'un total de 2.064.761 ha attribués à 241.973 bénéficiaires entre 1983 et 2018.

3. L'individualisation-marchandisation des terres sahariennes hors oasis

- Le choix des Pouvoirs publics est désormais porté sur la grande, voire la très grande exploitation intensive et intégrée, sur le même modèle que ce que l'on peut observer au Brésil ou en Californie, par exemple. Les médias locaux signalent souvent l'arrivée à Alger de délégations américaines comprenant des investisseurs-business-men à l'affût des bonnes affaires. En partenariat avec des investisseurs algériens, sous la houlette d'un Conseil d'Affaires algéro-américains créé à cet effet, ils acquièrent des milliers d'hectares et échafaudent projet sur projet dans le Grand sud
- L'enthousiasme de ces opérateurs nationaux et étrangers est d'autant plus grand que l'essentiel des lourds investissements à engager est soutenu par l'Etat, donc par l'argent public, qu'il s'agisse de l'accès gratuit à la terre, à l'eau (une eau fossile, faut-il le rappeler) et à l'énergie électrique, ou encore aux multiples avantages fiscaux offerts. Pour des résultats, évidemment aléatoires, compte tenu des contraintes naturelles très sévères dans la région et peu soutenables sur le long terme.

Conclusion

1. Des dynamiques nouvelles, informelles pour l'essentiel, sont apparues depuis des décennies dans l'agriculture. Paradoxalement, elles se sont accélérées au cours de la « décennie noire » des années 1990, celles du terrorisme. Cependant, tout porte à croire que les Pouvoirs publics n'ont pas la pleine connaissance et la pleine maîtrise de ces évolutions.
2. La généralisation du processus d'individualisation-marchandisation sur les terres publiques est désormais une réalité. C'est là un indice que le modèle coopératif dans l'agriculture, un modèle bien différent, comme on le sait, à la fois des modèles d'économie de marché et des modèles d'économie étatique, semble avoir fait long feu en Algérie. Pourtant (encore un paradoxe), ceux qui ont travaillé sur l'Algérie précoloniale et coloniale savent que les principes de solidarité et d'entre-aide ne sont pas étrangers au pays et ont constitué, au contraire, des éléments structurants dans les pratiques paysannes ancestrales .

Conclusion

3. Un dernier point : le détournement des terres agricoles, publiques et privées, vers des usages non-agricoles, semble être une autre spécificité algérienne. Certes, la loi de 2008 dite d'Orientation agricole et celle de 2010 déjà évoquée protègent formellement les terres publiques et privées des risques de détournements des terres de leur vocation agricole. Des sanctions sévères sont prévues en cas de violation de la loi. Mais chacun sait que la loi n'a aucun effet si les institutions en charge de son application sont défaillantes. Et c'est précisément le cas en Algérie : les détournements de terres et leur déclassement sont légion, qu'il s'agisse des expropriations pour cause d'utilité publique afin de lancer des projets publics d'infrastructure, ou le fait d'initiatives d'acteurs privés optant pour la construction immobilière, beaucoup plus lucrative que le travail de la terre. Il suffit de se promener autour des zones périurbaines du pays pour constater l'érection, sur des terres agricoles, d'habitations hideuses et pratiquement jamais achevées, érigées sans respect des normes urbanistiques, balafrant le paysage et rivalisant en laideur architecturale. Voilà aussi un motif d'inquiétude qui mérite débat.

Merci pour votre attention