

## Les politiques foncières en Algérie depuis 1962 \*

L. Azni

INRAA, Laboratoire d'Economie Agricole et Agro-alimentaire, 2, rue des frères Ouaddek BP  
200, Hacene-Badi El harrach 16210 Alger

**Résumé** - En Algérie, la situation du foncier est caractérisée par une certaine anarchie dans la distribution des terres et leur utilisation; ce qui s'est traduit par le manque d'innovation et le refus d'investir pour le moyen et le long terme par les producteurs

**politiques foncières, restructuration, libéralisation, réorganisation, cadastre.**

**ملخص** - في الجزائر وضعية العقار تتميز بنوع من الفوضى في توزيع الأراضي واستغلالها والذي يعكس عدم وجود الإشراف الامتتاع الفردي في عمليات الاستثمار على المدى المتوسط و البعيد من طرف المنتجين

### INTRODUCTION

Toute politique ou toute action en direction de l'agriculture et du monde rural doit tenir compte de la situation présente et à venir des structures foncières.

En Algérie la situation du foncier est caractérisée par une certaine anarchie dans la situation des terres (notamment terres communales, arch ou privées) et leur utilisation. Cette situation est étroitement liée aux diverses péripéties ayant marqué l'histoire du pays. Les différentes politiques initiées dans la mise en oeuvre du système d'autogestion, puis de la révolution agraire, puis des opérations de restructuration et l'application des différentes lois foncières n'ont fait que compliquer la question foncière, il faut

ajouter à cela, la non politique vis à vis des terres de statut privé.

### HISTORIQUE

Les terres hâtivement abandonnées par la plupart de leurs propriétaires Européens au cours de l'année 1962, puis celles nationalisées en 1963 sont organisées en fermes autogérées selon le modèle Yougoslave.

La politique de l'époque a consisté à regrouper plusieurs fermes coloniales en grands domaines autogérés.

**Bref aperçu sur l'évolution des politiques foncières depuis 1962 à nos jours**

Depuis l'indépendance à ce jour, quatre

\* Cet article a été rédigé avant l'élaboration et l'introduction récente (Dec 96) du projet de texte portant réaménagement de la réglementation foncière

grandes étapes ont marqué le secteur agricole.

- La première a commencé à l'indépendance avec la promulgation des textes sur l'autogestion. A partir de 1963, le secteur agricole était constitué d'une part, des domaines autogérés au nombre de 2000 environ, et qui représentaient les terres les plus riches, et, d'autre part un secteur privé dit traditionnel constitué des petites et moyennes exploitations.

- la deuxième période correspond à la promulgation des textes portant révolution agraire en 1971. A cette date, le secteur agricole comportait 3 types d'exploitations agricoles.

- les domaines autogérés
- les coopératives d'attribution de la Révolution Agraire
- un secteur privé marginalisé

- la troisième période a démarré en 1978 avec la restructuration du secteur agricole. Cette restructuration fait partie d'un ensemble de mesures prises pour redynamiser le secteur agricole, parmi lesquelles le redimensionnement de domaines autogérés en unités maîtrisables, la dissolution des coopératives et la prise en compte du secteur privé dans les programmes de développement

- depuis 1985, un grand nombre de réformes ont touché les différents secteurs de l'économie dans le sens d'une libéralisation et d'un désengagement de l'état. Cette 4<sup>ème</sup> période pour le secteur agricole a été entamée en 1987 : la reorganisation opérée, s'est traduite par l'émergence de 24 000 nouvelles unités de production issues de la dissolution des DAS. Les formes d'exploitations de ces unités relèvent de la propre autorité de ses membres (C. Mesbah, 1992)

## RESULTAT ET DISCUSSION

Pour comprendre la réalité de notre agriculture, il est utile de rappeler ses potentialités physiques

- Approximativement, celle-ci dispose de 7,5 millions d'ha de SAU dont 2,5 millions relèvent du secteur appelé communément public (domanial et Communal). Cette superficie globale est régie par une mosaïque de statuts et très souvent les assiettes foncières des exploitations et propriétés sont mal assurées, parce que le pays ne dispose pas de cadastre général.

Après les récentes réformes et en fonction de leur différent statut, ces exploitations se présentent globalement ainsi :

- les exploitations collectives (EAC) issues de la loi 87/19, soumises mais pas toutes, aux conflits classiques entre attributaires.

- les exploitations individuelles (EAI) qui ont un statut proche des EAC et dont une partie des terres doivent être restituées à leurs anciens propriétaires.

- les exploitations privées qui présentent toute la gamme de taille mais dont le statut de l'indivision, le poids des traditions ancestrales et parfois les contraintes économiques obligent, la location même occulte permettent de pallier le morcellement de la propriété.

Les journées d'études du 11 au 13 mai 1992 "Assises Nationales sur l'Agriculture" ont permis de dégager certaines conclusions dont l'indétermination des droits de propriété, les pratiques de l'indivision aussi bien dans le privé que dans le public, la nature juridique mal définie d'une fraction importante du patrimoine foncier national qui rendent totalement opaque toute action organisée sur les structures foncières ; l'existence depuis toujours des transactions occultes et le rôle limité, faute de moyens du cadastre et de la conservation foncière, la méconnaissance du patrimoine foncier, de son mode d'exploitation et de son évolution, l'abandon des terres par excès d'émiettement, leur utilisation à des fins autres qu'agricoles, l'importance des terres abandonnées, le désintérêt des pouvoirs publics et de leur relative méconnaissance de la dynamique du monde foncier, se traduisant aussi par un manque d'actions, engageant pour la longue durée le

promoteur qu'il soit exploitant ou propriétaire. Cette situation est d'ailleurs celle qui a prévalu sur l'ex secteur socialiste en le soumettant à une logique de fonctionnariat, et laissant à l'abandon le secteur privé qui contribue pourtant pour plus de 2/3 de la production agricole.

Concernant les terres de statut public, qu'elles soient issues des domaines anciennement autogérés, des coopératives de la Révolution Agraire, des terres Arch ou Communales, l'absence de rapports de propriété est encore plus problématique. En effet, les réalités sociologiques et les données historiques, en dépit de l'expérience du système coopératif institué depuis l'indépendance n'ont pas modifié la conception que se font les travailleurs de leur rapport à la terre.

La condition de coopérateur n'entraîne pas une adhésion organique du paysan au sol, parce que dans l'imaginaire social, la catégorie publique continue à recourir l'ancienne notion de "beylec", c'est à dire une propriété sur laquelle on n'a pas de pouvoir, ou plus grave encore, une propriété sans maître. A cela, vient s'ajouter le phénomène de l'indivision qui en tant que modalité traditionnelle pour préserver et exploiter une terre héritée est à l'origine d'une tendance naturelle à favoriser un blocage du marché foncier et donc les possibilités de constitution d'exploitations économiquement viables, comme il est à l'origine d'un abandon de l'activité agricole dès lors que l'exploitation de la propriété individualisée ne présente pas d'enjeux économiques pour chacun des différents propriétaires. Cette situation est encore renforcée dans les EAC du fait du nombre élevé d'indivisaires et de l'absence de lien de parenté entre eux; l'un et l'autre rendant impossible l'entente entre ayants droits; or la loi 87-19 considère l'indivision comme la règle. Elle introduit de ce fait des situations inextricables puisqu'elle dépouille le paysan coopératif d'un pouvoir réel sur la terre qu'il exploite. Ce phénomène a entraîné la pratique de la

vente sur pieds, la location clandestine des terres et la forte propension à privilégier les activités spéculatives...

Cette situation générale à l'ensemble du pays est encore rendue complexe par la superposition parfois de plusieurs statuts juridiques d'une fraction importante du patrimoine foncier. Il s'agit entre autre des ex-terres communautaires dites terre arch qui continuent à être perçues comme une propriété privée de la part des groupes et personnes qui les ont exploitées durant des décennies, alors qu'au plan formel, elles ont été versées au domaine de l'état sous l'empire des textes portant Révolution Agraire et Code Pastoral ( 1971-1975 ).

Cette situation est relativement fréquente dans le nord du pays ( MA, 1992). Cette superposition de plusieurs statuts concernent également les terres steppiques. Ces dernières ont de toute éternité appartenu aux communautés pastorales. En modifiant leur statut juridique, les éleveurs de cette région ont été dépouillé d'un patrimoine qu'ils ont exploité et protégé tout au long de leur existence. Il y a donc dans notre pays une question fondamentale relative à la terre en tant que propriété et que Capital économique. Cette situation concerne aussi les ex-terres communales versées elles aussi au Fonds National de la Révolution Agraire. Les terres ont changé d'usufruitiers, mais le nouveau cadre juridique qui accorde un droit de jouissance aux exploitants de ces terres n'a pas manqué de soulever la question de la manière de "gérer" les droits des ex-occupants écartés lors de la mise en oeuvre de la Révolution Agraire.

Les terres pastorales sont ouvertes à tous les vandalismes depuis la promulgation du code pastoral en 1975. Au plan foncier, la steppe représente quelques 20 millions d'ha où vivent plus de 5 millions d'habitants et d'un cheptel oscillant autour de 12 millions de têtes soit à peu près 80% du troupeau ovin National - Dans ce patrimoine, le HCDS recense 5

millions d'ha de parcours très fortement dégradés, 1400.000 ha de forêts et maquis, 2 000 000 ha de terres improductives et un peu plus de 1 million d'ha de "terres agricoles". (. MA, 1992-).

Au plan foncier, l'ordonnance portant code-pastoral a de ce fait dépossédé les communautés pastorales, ouvrant la steppe à tous les spéculateurs sur le troupeau et sur la terre.

Les incohérences multiples du foncier au niveau National se traduisent par la stagnation, le manque d'innovation et le refus d'investir pour le moyen et le long terme ; ce qui s'est traduit par une production déficitaire pour les denrées de base et une faible productivité agricole.

Les taux d'accroissement naturel de la population (2,8% par an), l'évolution des revenus par habitant (1,7% en termes réels au cours des années 80) continueront d'exercer une pression très forte sur la demande de produits agricoles et alimentaires, particulièrement les produits agricoles de base (céréales, légumes secs, lait, sucre, huiles...). L'examen des performances de production réalisées au cours de ces 20 dernières années montrent que les déficits portent essentiellement sur ces produits. Le taux de croissance de la production totale (en termes physiques) s'est situé durant la décennie écoulée autour de 5% pour l'ensemble des productions agricoles.

La production brute d'origine végétale qui représentait 70 à 75% en moyenne de la production brute agricole au cours des années 60, représente en 1989 un peu moins de la moitié (49%) de la valeur brute agricole. Il convient de noter une croissance très différenciée selon les branches (animale et végétale) et à l'intérieur des branches entre les productions de denrées de base (céréales, lait, légumes secs) et les productions à forte valeur ajoutée (légumes et fruits frais, viandes, oeufs).

L'Algérie consacre depuis le milieu des Années 80, de 2 à 2,5 milliards de dollars

annuellement pour approvisionner la population en denrées alimentaires et agricoles de base. Cela représente le quart (1/4) des importations totales du pays. Notre pays figure parmi les gros importateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires.

Il est le premier importateur mondial de blé dur. Il se classe parmi les 10 premiers importateurs pour les produits céréaliers, le sucre, le lait et les huiles alimentaires. Face à cette situation critique de vulnérabilité alimentaire du pays, des réformes profondes, ont été engagées à partir de l'année 1987, et qui ont porté sur la politique foncière, la régulation économique en agriculture et l'organisation socio-professionnelle des producteurs. En matière de gestion du patrimoine foncier relevant du domaine national, la loi de 1987 était censée par la nature des liens qu'elle établissait entre le travail et l'outil de production, être plus performante et plus attractive que les précédentes, mais cette réforme malgré l'enthousiasme qu'elle a suscité auprès des agriculteurs concernés, n'a pas produit tous les effets escomptés car elle a été contrariée par l'absence de mécanismes économiques de soutien nécessaires pendant cette phase de transition vers une agriculture libérée des contraintes du passé. Ce qui est encore plus grave, c'est l'absence d'adhésion des attributaires à la notion de jouissance perpétuelle et la persistance des rapports de suspicion à l'égard de l'Etat propriétaire, surtout depuis l'application de la loi 90/25 autorisant les restitutions à leurs propriétaires des terres nationalisées par la Révolution Agraire.

Les perturbations entraînées par l'application de cette loi et les conflits entre les membres des collectifs découlant de la gestion collective a entraîné une instabilité de l'assiette foncière et de la composante humaine des exploitations, un fléchissement des investissements, un abandon ou une exploitation insuffisante des terres.

Afin de consolider les droits fonciers et créer ainsi des exploitations viables faites de Paysans eux mêmes parce qu'allant dans le sens de leurs intérêts, le Ministère de l'Agriculture décide de vendre les terres. La question que l'on se pose est faut-il privatiser ou non, où, comment et en direction de quels acteurs ?

*1° hypothèse:* la mise en oeuvre d'un système de propriété, mais surtout d'un système d'exploitation faisant l'objet de transactions, ventes ou achats encouragera-t-il les producteurs et aider à l'augmentation de la production et de la mise en valeur des terres? le producteur fera-t-il des cultures de 1ère nécessité où alors des cultures spéculatives plus rentables ?

*2° hypothèse:* l'excès de priorité accordé à l'industrie, et à l'urbanisme (logements collectifs et individuels, extension des villes et villages) a engendré des phénomènes irréversibles et, hélas le plus souvent dans les zones et terres à haut potentiel hydro-agricole. Etant Propriétaire terrien, le producteur ne fera-t-il que des activités agricoles ou alors fera-t-il d'autres activités (construction habitat, usines... ).

*3° hypothèse :* le Ministère d'Agriculture estime que pour les terres de parcours, les terres privées communautaires (terres agricoles en zone de steppe notamment), l'exploitation devrait se faire dans les cadres de relations contractuelles (après identification et évaluation), et faire l'objet d'un acte de propriété régulier et exploité collectivement (en groupes familiaux ou autres) selon des cahiers de charges à initier. Cela sécurisera-t-il les agriculteurs et les éleveurs? les incitera-t-il à investir et à mettre en valeur les terres qui seront mises en leur disposition? protégeront-ils le couvert végétal contre toutes les formes d'agression (défrichements, sur-pâturage...)

*4° hypothèse:* les membres de la commission stratégie agricole et alimentaire des Assises Nationales sur l'Agriculture tenues en mai 1992, dans leur rapport final estiment que les terres de statut public sont appelées à terme à être soumises aux lois de l'économie de marché, c'est à dire qu'elles peuvent être vendues ou achetées, soit directement en tant que bien soit indirectement en tant que potentiel de production (à travers par exemple un système locatif varié et de durée modulable), la dynamique de l'économie de marché dans laquelle s'inscrit désormais l'évolution du pays ne peut-il indéfiniment écarter le facteur terre de l'activité de transaction ?

La circulation des terres publiques à des prix locatifs notamment grâce à l'instauration d'un système locatif modulable à volonté avec des garanties pour inciter les agriculteurs et les éleveurs à investir et à mettre en valeur les terres qui sont à leur disposition. La location bien qu'étant un mode de faire valoir largement répandu dans le monde, ne présente-t-elle pas l'inconvénient majeur d'apparaître comme un recul par rapport aux droits de jouissance perpétuelle reconnu par la loi 1987? il y a donc peu de chances que l'adhésion recherchée puisse être atteinte, d'autant plus que le loyer au remplacement de la redevance actuelle risque d'être perçu comme une contrainte supplémentaire.

*5° hypothèse :* faut-il vendre les terres (à l'exception des terres de parcours)? cette vente qui apparaît comme la solution la plus attractive car elle présente le plus de garanties au plan psychologique (droit de construire, de revendre, succession, garantie de prêt...) ne risque-t-elle pas de déstabiliser davantage un secteur encore mal assis.

- il y a tant de terres à privatiser que toute tentative de les mettre sur le marché dans un court laps de temps entraînera une extrême dépression des prix.

- certaines personnes qui pourraient en faire un excellent usage ,seraient incapables de réunir l'argent pour les acheter.

- des spéculateurs pourraient en profiter pour réaliser par des reventes ultérieures, de grands profits sans rapport avec quelque service productif...

- l'incertitude qui règne à propos des futures conditions politiques tendrait à décourager les investisseurs craignant le risque et à déprimer les offres (Economistes Américains, 1990)

Les économistes libéraux Américains écrivaient à M<sup>r</sup> CORBATCHEV en 1990 qu'il y aura un danger de vendre la terre, car il y a risque de favoriser des rentiers fonciers, alors que le revenu de la terre sert l'humanité entière et permet de faire des investissements publics.

Ce thème de recherche n'est pas encore achevé et fait l'objet d'une thèse en cours de préparation.

## REFERENCES

Ministère de l'Agriculture Commission Nationale sur l'Agriculture «*le Secteur Agricole et les perspectives de sa promotion et de son développement*» Rapport général janvier 1992 p 207

Ministère de l'Agriculture *Consultation Nationale sur l'Agriculture* Alger du 11 au 13 mai 1992 Club des Pins Alger volume 1 recueil de textes

Discours d'introduction aux travaux de la Consultation Nationale sur l'Agriculture de Mr le Ministre de l'Agriculture.

Commission 1 «*Stratégie Agricole et Alimentaire*»

S-Bedrani *l'Agriculture Algérienne depuis 1962: Histoire d'un échec* Article 1992

*Cahiers Options Méditerranéennes la Vulgarisation agricole au Maghreb théorie et pratique* Volume 2, N°1 1993 183p Atelier du 26 au 28 Avril 1992 Alger Article de Chérif Mesbah (Ministère de l'Agriculture) *Historique et place de la vulgarisation agricole en Algérie* 2p CIHEAM

• Revue *Courrier de la Planète* N°1 novembre 1991 Article traduit et adapté par Pierre Colomb et Helen Caniadis 1 p «*Face au capitalisme Foncier*» *Economiste Américains*

El-Watan Article de Houcine Baziz *Agriculture/le cadre juridique* 7p 1<sup>er</sup> juin 1992.