

Annexe 2^e partie

Les réformes agraires en Algérie

Lazhar Baci

Institut National Agronomique, Département d'Economie Rurale, Alger (Algérie)

Introduction

L'objet de la présente communication est de présenter succinctement le contenu des différentes réformes agraires qu'a connues l'Algérie depuis son indépendance en 1962. La propriété de la terre a toujours constitué un enjeu capital entre les différentes forces en présence et l'Etat algérien a joué un rôle de premier choix par ses interventions. Il a été l'initiateur des quatre réformes agraires qu'a connu le secteur depuis plus de trente ans à savoir l'Autogestion, la Réforme Agraire, la Restructuration et la Réorganisation. Il est à noter que chacune de ces réformes s'inscrivait dans un contexte politique, social et économique donné.

I – La réforme agraire de 1963 : émergence de l'autogestion et marginalisation du secteur privé

Sur plus de 238 millions d'hectares, la superficie occupée par l'agriculture était estimée à 10 075 800 ha environ dont 6,5 millions d'hectares de surface agricole¹. A la veille de l'indépendance, l'agriculture algérienne se caractérisait par un secteur dit moderne, occupé par les colons ainsi que les gros propriétaires algériens, situé sur les riches terres du littoral et des plaines et un secteur dit traditionnel, situé dans les piémonts, les montagnes et les autres terres marginales. Le premier secteur employait généralement les techniques modernes de l'agriculture (machines, engrais, produits phytosanitaires, assolement...) et disposait de grandes exploitations ; tandis que le second, utilisant des techniques rudimentaires, se trouvait confiné sur des minuscules exploitations. La répartition des superficies de l'époque faisait une distinction entre exploitants européens et algériens comme nous le montre le Tableau 1.

Tableau 1. Répartition des superficies et des exploitants²

Catégories d'exploitations	Nombre d'exploitations			Superficies (1 000 ha)		
	Européens	Algériens	Total	Européens	Algériens	Total
Moins de 1 ha	2 393	105 954	108 347	0,8	37,2	38,0
1 à 10 ha	5 039	332 529	337 568	21,8	1 341,2	1 363,0
10 à 50 ha	5 585	167 170	172 755	135,3	3 185,8	3 321,1
50 à 100 ha	2 635	16 580	19 215	186,9	1 096,1	1 283,0
Plus de 100 ha	6 385	8 499	14 884	2 381,9	1 688,8	4 070,1
Total	22 037	630 732	652 769	2 726,7	7 349,1	10 075,8

Au lendemain de l'indépendance, l'appropriation des terres coloniales constituait un enjeu entre les gros propriétaires fonciers et la classe au pouvoir et verra émerger la propriété de l'Etat sur ces terres. Une série de textes dite «Décrets de mars 1963» va institutionnaliser cet état de fait :

- le Décret du 18 Mars 1963 stipule que le droit des propriétés déclarées vacantes tombe en déshérence, il n'est attribué à personne ;
- le Décret du 22 Mars 1963 organise la gestion des exploitations agricoles vacantes ;
- le Décret du 28 Mars 1963 porte sur la répartition du revenu des domaines autogérés.

Cette récupération des terres, qui constitue en fait la nationalisation de l'ancien secteur colon, regroupant 22 037 fermes sur une superficie de plus de 2 200 000 hectares, va donner naissance au secteur autogéré, communément appelé secteur socialiste au vu de l'option politico-économique du pouvoir en place.

Cette première réforme devait conduire à la constitution de 1994 Domaines Autogérés dont 70,7 % ayant des superficies supérieures à 500 ha comme nous le montre le tableau suivant.

Tableau 2. Répartition des exploitations du secteur autogéré

Superficie par tranche (ha)	Exploitations		Superficie (1 000 ha)	
	Nombre	% du total	Superficie	% du total
Moins de 100	106	5,3	5	0,02
100-500	479	24,0	159	6,9
500-1000	634	31,8	520	22,6
1000-2000	554	27,8	856	37,2
+ 2000	221	11,1	752	33,3
Total	1 994	100,0	2 302	100

Ce redimensionnement a été rendu nécessaire par la difficulté de trouver à l'époque 22 000 directeurs pour les fermes laissées par les colons. Ainsi ces nouveaux domaines vont être dirigés conjointement par les anciens travailleurs et les représentants de l'Etat. Les décrets cités plus haut précisent le mode de fonctionnement ainsi que les organes internes de l'autogestion, à savoir :

- l'assemblée générale des travailleurs composée de l'ensemble des travailleurs permanents qui élira :
- le conseil des travailleurs (dans le cas où le domaine dispose de plus de trente permanents) qui élira :
- le comité de gestion composé de 3 à 11 membres, qui élira le président, représentant de tous les travailleurs et président de tous les organes cités.
- Le directeur nommé par l'organisme de tutelle et représentant de l'Etat.

L'emploi de la main-d'oeuvre dans ce secteur sera très variable ; celle-ci passe de 218 898 travailleurs dont 51 % de saisonniers en 1964, à 275 979 dont 37 % de saisonniers en 1970, pour chuter à 196 000 dont 45 % de saisonniers en 1982.

Par ailleurs et suite aux fortes pressions des anciens combattants, ce secteur va se voir amputé de près de 330 000 hectares pour la création de 388 coopératives, appelées coopératives agricoles des anciens moudjahidines (CAAM) attribuées aux anciens combattants.

Jusqu'à sa restructuration, ce secteur va connaître certains réaménagements qui n'auront pas une grande influence sur son fonctionnement. Il restera toujours dirigé de façon administrative et avec une absence presque totale d'initiatives de la part des concernés dans la mesure où ils doivent obéir à une planification assez rigide – notamment en matière de commercialisation, d'octroi de crédits de fixation des prix...

L'intervention de l'Etat ne va pas se limiter uniquement au niveau de la propriété foncière, car dès le début l'autogestion sera placée sous la tutelle de l'Office National de la Réforme Agraire (ONRA) qui sera chargé du financement, de l'approvisionnement et de l'écoulement de la production. Son caractère centralisé allait très vite montrer ses limites. L'environnement économique chargé du soutien des exploitations autogérées allait connaître de nombreux réaménagements avec la création dès 1969 d'une multitude d'offices (OELA, ONALAIT...). Malgré les importants moyens humains et matériels mis à leur disposition, ces organismes restent toujours caractérisés par la lourdeur de leurs interventions et une bureaucratie contraignante, ne répondant pas toujours aux objectifs qui leur étaient assignés.

Face à ce secteur étatique subsistait le secteur privé agricole dont on ne possédait pas de données précises ; mais il y a lieu de noter que ce secteur était très hétérogène, ce qui amena de nombreux universitaires et chercheurs qui se sont intéressés à la question à le distinguer en «secteur privé traditionnel» et «secteur privé moderne», en fonction des facteurs de production utilisés et de l'importance des superficies des exploitations. La structure des exploitations de ce secteur peut être présentée comme suit :

Tableau 3. Répartition des exploitations du secteur privé

Catégorie	Totaux par classe	
	Nombre	Superficie
Moins de 1 ha	134 780	59 180
1-5 ha	174 215	457 580
5-10 ha	114 275	802 865
10-20 ha	87 540	1 218 215
20-50 ha	59 505	1 749 330
50-100 ha	11 875	765 585
100-200 ha	3 770	501 725
+ de 200 ha	885	285 180
Total	586 845	5 839 660

D'après ces chiffres il en ressort que 72,12 % des exploitations n'occupent que 22,59 % des superficies de ce secteur, 0,79 % d'exploitations ayant une taille supérieure à 100 ha occupant 13,47 % de la superficie totale.

Comprenant des structures d'exploitation très diverses, ce secteur opère dans des conditions très variables. Il est régi par des rapports de production très différents pouvant être aussi bien pré-capitalistes (cas du Khammassat, des modes de faire-valoir collectifs) que capitalistes dans le cas des grandes exploitations mécanisées et utilisant une main-d'oeuvre salariée. Aussi, il convient de distinguer comme nous l'avons signalé plus haut, ce secteur en privé traditionnel et privé moderne. Le recensement général de l'agriculture de 1972 fait état d'une population active de 1,8 million de personnes.

- Le secteur privé traditionnel inclut les exploitations qui soit n'utilisent pas de techniques modernes de production, soit les utilisent de façon réduite, non permanente et incohérente. Ce secteur fonctionne dans un régime d'autosubsistance et pratique des cultures vivrières pour l'autoconsommation (exploitations inférieures à 5 ha) et un surplus commercialisable pour les exploitations plus grandes. C'est le secteur le plus peuplé en raison des conditions historiques (refoulement des populations pendant la période coloniale). Il est par conséquent le cadre d'une grande pression sur la terre, ce qui a conduit souvent à des morcellements rendant l'exploitation difficile et incapable d'assurer la subsistance de la population ; il sera à l'origine d'un fort courant d'exode rural vers les villes et les autres secteurs de production.

- Le secteur privé moderne, constitué par de grandes exploitations atteignant ou dépassant 100 hectares se trouve situé généralement sur des terres fertiles et assez bien arrosées. Régies en général par des rapports de production capitalistes, les unités de ce secteur sont intégrées au marché et opèrent avec un objectif de profit.

Le secteur privé ne va bénéficier d'aucune aide significative de la part de l'Etat, au contraire il va se voir marginalisé et sera toujours perçu comme retardataire du processus de développement économique et social d'une part, et caractérisé par une forte inégalité dans la distribution qualitative et quantitative des terres, contraire à l'option socialiste choisie par l'Algérie d'autre part.

Ce qui va justifier l'intervention de l'Etat «pour supprimer ces inégalités», par l'abolition des grandes propriétés foncières à travers une nouvelle réforme agraire : la révolution agraire (RA).

II – La réforme agraire de 1971 : la révolution agraire ou le renforcement du secteur étatique

Cette nouvelle réforme de l'agriculture se situe à une période charnière du développement économique du pays. Le lancement du premier plan quadriennal 1970-1973 et la nationalisation des hydrocarbures constituent les prémices de la planification économique dont la base matérielle sera la rente pétrolière. C'est dans ce contexte que sera promulguée le 8 Novembre 1971 l'ordonnance portant révolution agraire³. L'action de cette nouvelle réforme s'étend à l'ensemble de la campagne algérienne où «elle doit se traduire non pas par une simple nationalisation des terres, mais par la création des conditions de leur mise en valeur au profit des masses rurales»⁴.

L'appropriation du secteur agricole (en dehors de l'autogestion) était soumise, faut-il le rappeler, à des statuts juridiques différents : *melk*, *habous*, terres collectives... plus ou moins appropriées. L'application de la Réforme Agraire allait se faire en phases successives afin de garantir au maximum sa réussite, avec comme slogan «la terre à ceux qui la travaillent» qui constitue en fait l'article premier de cette ordonnance.

❑ La première phase, lancée le 1er janvier 1972, avait pour but de constituer à partir des terres domaniales, des *habous*, et des terres des autres collectivités locales, le Fonds National de la révolution agraire (FNDA). Ne touchant pas les intérêts d'une catégorie sociale précise, cette phase s'est déroulée sans problèmes majeurs. Les terres versées au cours de cette opération portaient sur 1 446 390 hectares, dont 617 867 hectares (soit 42,7 %) ont été attribués dès la première année de cette réforme, ce qui a permis de créer 3 434 exploitations sous diverses formes⁵ pour 43 784 bénéficiaires répartis comme suit :

Tableau 5. Répartition des exploitations de la R.A. : 1ère phase

Types d'exploitations	Nombre	Attributaires
GMV	258	6 650
CAEC	707	11 580
CAPRA	1 349	24 434
Attrib. individ. 1 120		1 120
Total	3 434	43 784

❑ La deuxième phase, lancée le 17 Juin 1973, avait pour objectif la nationalisation des propriétés des absentéistes et la limitation des grandes propriétés foncières ; les terres ainsi récupérées seraient versées au FNRA. Ces actions devaient toucher 50 051 propriétaires recensés dont 34 056 au titre d'absentéistes et 15 995 concernés par la limitation. Cette phase rencontra une grande résistance de la part de la bourgeoisie foncière dont une grande frange intervenait directement ou indirectement dans les appareils de l'Etat. Cette résistance limita la portée de cette phase, seulement 26 454 propriétaires ont pu être nationalisés pour une superficie de 479 904 hectares.

❑ La troisième phase, qui devait concerner l'aménagement de la steppe et la limitation du cheptel dans cette zone, n'a pu être lancée réellement et connut dès ses débuts, comme pour la deuxième phase, une très forte résistance de la part des gros éleveurs. La réalisation de cette phase s'avéra très difficile vu la grande mobilité du cheptel.

Le dernier bilan officiel de la réforme agraire, établi au 31-12-1978 et qui ne devait pas connaître de changement jusqu'à l'avènement de la réforme suivante en 1982, dresse la situation suivante :

- Nombre de coopératives constituées :	6 000
dont - GMV :	670
- CAPRA :	4 800
- CAEC :	530
- Nombre attributaires individuels :	7 500
- Nombre total d'attributaires :	95 000
- Superficie attribuée en hectares :	1 100 000

A travers cette réforme, l'Etat voulait avant tout étendre son emprise sur le secteur privé. Pour ce faire d'importants moyens furent employés afin d'amener une plus grande adhésion de la part de la petite paysannerie. L'environnement technico-économique fut une nouvelle fois restructuré et ce, toujours au profit des exploitations étatiques qui bénéficièrent en priorité du soutien de l'Etat par le biais de coopératives spécialisées dont la CAPCS⁶. Comme action sociale, il était prévu la construction de 1 000 villages agricoles socialistes au profit des attributaires de la réforme agraire ; mais seulement 201 ont pu être réalisés. L'affectation des logements ne s'est pas réalisée sans problème.

Les objectifs escomptés à travers cette réforme ne furent pas atteints, ce qui s'est traduit par une faible production, une productivité médiocre et un désistement d'attributaires significatif.

La révolution agraire qui fut menée tambour battant a fini par s'enchevêtrer dans une infinité de problèmes sans apporter les changements espérés, à part la nationalisation des terres et l'augmentation de la puissance du monopole de l'Etat. Cet échec a permis de lever le voile sur la crise que couvait le secteur productif étatique de façon générale et le secteur agricole de façon particulière. Le système planifié allait-il connaître ses limites ?

Dès le début des années quatre-vingt, l'Etat algérien va prendre un peu de retrait dans la sphère agricole. Cela s'est traduit par la libéralisation de la commercialisation (1980), la restructuration des domaines agricoles autogérés (1981) et l'accession à la propriété foncière en 1983.

III – La Réforme Agraire de 1981 : la restructuration

La troisième réforme que connut le secteur agricole sera en fait limitée dans le temps et dans l'espace car elle concernera essentiellement le secteur autogéré et sera caduque dès 1987.

Les objectifs visés à travers cette restructuration seront définis dans l'instruction présidentielle n° 14 du 17 mars 1981 à savoir :

- assainissement et autonomie de gestion des exploitations agricoles autogérées et des coopératives des anciens moudjahidines ;
- remembrement de ces exploitations ;
- mise en valeur des ressources agricoles du secteur public ;
- aménagement du milieu rural du secteur socialiste.

Cette action touchera dans une première phase les exploitations du secteur autogéré, dont la taille moyenne va passer de plus de 1 000 hectares à 350 hectares afin de les rendre plus homogènes et plus maîtrisables. Les 1 994 domaines autogérés vont donner naissance à 3 200 Domaines Agricoles Socialistes (DAS), suivant leur nouvelle dénomination. Ces nouvelles unités seront orientées vers les spécialisations suivantes :

- Type 1 : Exploitations à dominance maraîchère : entre 50 et 100 hectares.
- Type 2 : Exploitations à dominance polyvalente ou élevage : entre 150 et 250 hectares.
- Type 3 : Exploitations à dominance arboricole ou viticole : entre 150 et 100 hectares.
- Type 4 : Exploitations à dominance céréalière : entre 800 et 1 500 hectares.

Il convient de noter que ces fourchettes sont données à titre indicatif ; l'objectif également visé à travers cette réforme est de parvenir à la mise en valeur optimale de chaque partie de l'espace agricole par l'établissement d'unités de production viables économiquement et dont l'organisation et la gestion s'intègrent au mieux dans les mécanismes coopératifs.

Dans une seconde phase, cette réforme devait toucher les coopératives des anciens moudjahidines, les coopératives de la révolution agraire ayant connu un fort taux de désistement, ainsi que les terres du FNRA non encore attribuées. Aucun bilan officiel n'a été établi pour connaître de façon précise le nombre exact de coopératives et les surfaces touchées par cette phase. Nous savons seulement que cette action a permis la création de 214 autres DAS, pour atteindre un chiffre total de 3 400, occupant une superficie de 2 481 446 hectares. Ainsi, le secteur privé et le secteur de la révolution agraire – à part les cas signalés – ne furent pas touchés par cette restructuration.

Parallèlement à la restructuration du secteur socialiste, l'année 1983 a vu la promulgation de la loi portant accession à la propriété foncière⁷. Limitée au départ aux régions sahariennes qui n'ont jusqu'à présent connu aucune réforme agraire, hormis les oasis touchées par la révolution agraire, la mise en oeuvre de cette opération va s'étendre jusqu'aux zones steppiques.

Après avoir démarré timidement en 1984 avec la distribution d'un millier d'hectares, l'opération a enregistré des résultats qui ont dépassé les prévisions du plan prévoyant pour la fin 1989 la distribution de 187 000 hectares, objectif atteint au premier trimestre 1987. La situation a évolué comme suit : en 1985 il a été attribué 76 569 ha pour 18 559 bénéficiaires ; en 1986 la superficie attribuée a porté sur 143 928 ha pour 32 559 bénéficiaires.

Au terme du 1er trimestre de 1987, 187 178 hectares ont été attribués à 41 744 bénéficiaires.

En plus des parcelles cédées aux bénéficiaires, l'Etat apporte son appui technique et financier sous forme de crédits d'investissements et de campagne ainsi qu'une dotation en matériel agricole et en facteurs de production divers.

Alors que la restructuration du secteur socialiste et l'accession à la propriété foncière, à peine entamées, commençaient à donner des résultats probants, grâce entre autre à la libre commercialisation des produits agricoles et une meilleure maîtrise de la gestion des exploitations, un projet de loi modifiant le mode d'exploitation de ce secteur est annoncé sans qu'aucun bilan ne fut dressé.

IV – La Réforme Agraire de 1987 : la réorganisation du secteur agricole, une réforme précipitée

Cette réforme s'inscrit dans une logique de réforme globale des secteurs économiques, décidées par les pouvoirs publics. Elle fut lancée sur la base d'une simple circulaire interministérielle, en Août 1987, qui prendra la forme d'un projet de loi voté hâtivement en décembre 1987.

Cette précipitation était due en fait à l'illégalité de cette opération dans la mesure où les textes régissant le secteur agricole socialiste n'étaient pas encore abrogés⁸. Avant la promulgation de la loi portant réorganisation de l'agriculture, on recensait déjà au mois de septembre 1987, 318 DAS réorganisés.

Cette réforme s'articulait autour de trois axes principaux :

- redéfinition et renforcement des droits et obligations des collectifs des producteurs ;
- redimensionnement des exploitations et des collectifs des travailleurs en vue de faciliter la gestion ;
- réorganisation de l'environnement en vue d'éliminer certaines entraves et d'améliorer les performances au sein de l'agriculture.

Les formes d'organisation du travail et de gestion préconisées par la réorganisation reposent sur le système d'exploitation collective, avec la création d'entreprises agricoles collectives (EAC) de 4 à 11 membres et d'entreprises agricoles individuelles (EAI), lorsque les conditions ne permettent pas la création d'EAC.

Cette réforme devait être testée sur un échantillon de DAS déficitaires, mais très vite elle se généralisa et touchera la majorité des exploitations du secteur socialiste (DAS, coopératives des anciens combattants et de la RA). Le dernier bilan, établi en 1992 par le ministère de l'Agriculture, dresse la situation suivante :

Tableau 5. Bilan de la réorganisation (superficie en ha)

Nombre	EAC		Nombre	EAI		Nombre	Ensemble	
	Superficie	Attributaires		Superficie	Superficie		Attributaires	
22 356	2 232 588	156 348	5 677	55 969	28 033	2 288 557	162 225	

La précipitation avec laquelle a été réalisée cette importante opération a engendré de nombreux problèmes, notamment le transfert du patrimoine. Ainsi, sur les 28 033 entreprises créées, 9 263 étaient dépourvues de tout équipement agricole ; certaines entreprises débutaient avec un endettement hérité des DAS dont elles sont issues...

Par ailleurs, il a été relevé certaines anomalies dans l'application de la loi ; certaines attributions de terres n'étaient pas conformes dans le sens où les bénéficiaires n'ouvraient pas droit, car disposant de revenus par ailleurs ou étant d'anciens cadres retraités.

Sous la forte pression des médias et de l'opinion publique, le ministère de l'Agriculture demanda une enquête qui releva que près de 10 % des attributions étaient contraires à la loi.

La publication des listes des attributions non conformes déclencha une série de protestations et de revendications des anciens propriétaires nationalisés, qui se sont d'ailleurs organisés en association en vue de récupérer leurs terres. Le contexte politique n'étant plus le même et si distribution de terres il y a, ils devraient en bénéficier en priorité car étant les légitimes propriétaires.

Intervenant dans une conjoncture économique assez difficile, l'Etat, en lançant cette quatrième réforme du secteur agricole, voulait avant tout se désengager d'un secteur devenu très lourd à gérer et non rentable. Les déficits et l'accumulation des dettes des entreprises agricoles du secteur socialiste devenaient une charge trop lourde que l'Etat ne pouvait plus supporter.

Conclusion

Malgré une relative extension de la SAU qui passa à 7,6 millions d'hectares, le bilan des différentes réformes démontra la fragilité du secteur agricole qui reste sensible à tout changement de politique économique. Ces actions ont touché surtout le secteur d'Etat, à part la tentative de la révolution agraire, et n'ont pas répondu aux objectifs qui leur ont été assignés.

Ces réformes, décidées par le haut et menées administrativement par circulaires, ne pouvaient aboutir qu'à des échecs qui se sont traduits par une indifférence totale des travailleurs de la terre et par une stagnation de la production qui ont conduit à une dépendance de plus en plus grande en produits agricoles. Les luttes sociales autour de la propriété de la terre posent plus que jamais la Question Agraire en Algérie.

Notes

1. Vu l'absence d'un recensement précis, ces chiffres peuvent varier d'une source à l'autre. Pour notre part nous avons utilisé les chiffres fournis par les statistiques officielles.
2. Collection Statistiques n° 28.
3. Ordonnance n° 71-73 du 8 Novembre 1971.
4. Charte de la révolution agraire.
5. - CAPRA : Coopérative agricole de production de la révolution agraire
 - CAEC : Coopérative agricole d'exploitation en commun
 - GMV : Groupement de mise en valeur
 - GEP : Groupement d'entraide paysanne
 - GAI : Groupement agricole d'indivisaires.
6. CAPCS : Coopérative agricole polyvalente communale de service, installée dans chaque commune, était appelée à jouer un rôle moteur quant au soutien de ce secteur.
7. Loi n° 83618 du 13 août 1983.
8. Une circulaire ne pouvait pas abroger les décrets de mars 1963 et l'ordonnance de 1971 toujours en vigueur.