

50 ans de réformes du foncier agricole étatique en Algérie, une rétrospective

Benmihoub A.

in

Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Padi J.C. (ed.).
Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72

2015

pages 53-70

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00007131>

To cite this article / Pour citer cet article

Benmihoub A. **50 ans de réformes du foncier agricole étatique en Algérie, une rétrospective**. In : Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Padi J.C. (ed.). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2015. p. 53-70 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

50 ans de réformes du foncier agricole étatique en Algérie, une rétrospective

Ahmed Benmihoub

Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement, Alger

Résumé. Une analyse rétrospective du processus de réformes du foncier agricole en Algérie montre deux périodes radicalement différentes, dans l'esprit et dans la forme : à la nationalisation-collectivisation des terres agricoles (1963-1979) succède, à partir de 1980, la privatisation-individualisation. Le mode de gestion de la rente foncière a été aussi modifié : d'un mode centralisé où le surplus agricole est prélevé par l'État - directement ou par la diminution des prix agricoles relatifs - vers l'institution d'un droit d'usufruit -variable en fonction de la qualité des sols-. Cependant, étant exclus de la conception des politiques foncières, les agriculteurs ont développé des pratiques dans le but de se réapproprier une partie du surplus agricole. Le domaine foncier étatique a été, ainsi, un lieu de confrontation de logiques d'appropriation de la rente foncière au détriment de l'intensification agricole.

Mots-clés. Réformes foncières - rente foncière – agriculture - Algérie.

Title. *50 years of land reforms in the state agricultural sector in Algeria, a retrospective*

Abstract. *A retrospective analysis of the process of reform of agricultural land in Algeria distinguishes two radically different periods: nationalization-collectivization of farmland (1963-1979) which was succeeded by privatization-individualization from 1980 on. The administration of income from the land was also amended: a centralized mode where any surplus income from land was taken by the state directly or through lower prices for farm products, to the establishment of a right of usufruct, which depended on the quality of the soil. However, as farmers were excluded from the design of land policies, they developed their own strategies to recover a portion of the agricultural income. State owned land was thus a place of confrontation in which the logic of appropriation of land prevailed at the expense of agricultural intensification.*

Keywords. *Land reforms - land rent – agriculture - Algeria.*

I – Introduction

En Algérie, l'État est propriétaire d'un domaine foncier agricole estimé à plus de deux millions d'hectares. Ces anciennes terres coloniales sont les plus fertiles du pays. Ce patrimoine foncier peut constituer un véritable instrument au service de la sécurité alimentaire et du développement socio-économique si les conditions de son exploitation productive et durable sont réunies. Or, ce domaine foncier a été toujours confronté au problème des mauvaises conditions de production agricole, notamment institutionnelles et organisationnelles.

L'objet de ce papier est de montrer que les politiques agricoles foncières n'ont jamais permis, depuis l'indépendance, une mise en valeur rationnelle de ce capital naturel rare. Au lieu de créer les conditions favorables pour l'investissement productif (en travail et en capital), ces politiques ont toujours plutôt produit ou induit des logiques d'accaparement de la rente et du surplus agricole par les acteurs concernés (agriculteurs et État). En outre, l'investissement

public nécessaire pour accompagner les réformes et financer le projet d'intensification agricole a été toujours insuffisant.

Nous proposons, dans un premier temps, de faire une analyse succincte du processus de réforme des structures foncières du domaine agricole étatique mise en œuvre durant ces cinquante dernières années (1962-2012) et, dans un deuxième temps, de décrire l'évolution du mode de gestion de la rente foncière – et du surplus agricole. L'accent sera mis principalement sur les contradictions, les problèmes liés aux contextes de mise en œuvre, les mauvaises conditions d'application et les effets négatifs induits par ces réformes et ces politiques qui ont empêché, directement ou indirectement, le projet d'intensification agricole.

II – Processus de réformes du foncier agricole public 1962-2012

L'analyse rétrospective du processus de réformes foncières du domaine agricole étatique a permis de distinguer deux périodes radicalement différentes dans l'esprit et dans la forme.

1. La période de nationalisation - collectivisation des terres agricoles : 1962- 1979

Cette période est caractérisée par une économie planifiée, une politique agricole fortement interventionniste et dirigiste de l'État – qui s'étend jusqu'aux pratiques techniques au sein des exploitations agricoles - et des monopoles de l'État sur l'activité économique (production, distribution, financement). La Charte de Tripoli (1962) présente l'esprit des réformes foncières à opérer : elle proclamait « *l'unité nationale autour des paysans pauvres (...) les principaux artisans du succès de la révolution (...) pour qui l'indépendance est synonyme de possession d'une parcelle de terre* » ; elle affirmait la détermination de « *bâtir une société juste où serait bannie l'exploitation de l'homme par l'homme* » ; et, elle consacrait le principe de « *la terre à ceux qui la travaillent* ». Cette Charte définit également les réformes foncières à mener : elles consistent à nationaliser et collectiviser les terres des colons et les grandes propriétés privées au profit des ouvriers et des paysans pauvres et sans terre.

A. 1^{ère} réforme : L'autogestion sur les domaines ex-coloniaux (décrets de mars 1963)

Environ 22 000 fermes coloniales (2,5 millions d'ha) sont regroupées en 2050 domaines agricoles autogérés, constitués autour des fermes les plus équipées. Les collectifs d'ouvriers agricoles assument la gestion de l'exploitation des biens restés propriété de l'État.

Cependant, l'autogestion réelle a pris fin avec son officialisation (Mesli, 1996) car le droit d'autonomie accordé aux collectifs sera limité par les pouvoirs de gestion du directeur, nommé par l'État. Ainsi, la gestion bureaucratique a remplacé le régime de l'autogestion. « *Ce sont les institutions publiques qui définiront les plans de production annuels, les plans de financement, de commercialisation et fixeront les prix des produits, de sorte qu'elles finiront par vider de son contenu le concept d'autogestion* » (Bessaoud, 2004).

B. 2^{ème} réforme : La révolution agraire (l'ordonnance n°71-73 du 8 novembre 1971)

La cible était la grande propriété privée. Les réformes ont consisté à exproprier des propriétaires absenteïstes (environ 20 000 propriétaires expropriés), à limiter la taille des grandes propriétés et à interdire le métayage traditionnel (*le khamasset*). Environ 400 000 hectares de terres privées sont versés au Fonds National de la Révolution Agraire (FNRA) puis redistribués au profit des paysans pauvres (90 000 candidats à l'attribution). Il y a eu constitution de 5261 coopératives de production agricole de la Révolution agraire (CAPRA). Les terres sont restées propriété de l'État.

Ce projet était néanmoins très controversé. La population se sentait non impliquée par cette transformation autoritaire de l'agriculture qui restait subordonnée aux impératifs de l'État (Stora, 2004). De plus, la réforme arriva à un moment inopportun car l'industrie, notamment pétrolière, est devenue le secteur stratégique qui attirait la plus grande partie de l'investissement public : *« Si l'on juge par l'évolution des investissements, on remarque qu'une masse de plus en plus grande de capitaux est attirée par le secteur industriel et notamment les hydrocarbures, au détriment du secteur rural »* (Benhouria, 1980, p.138). En fait, le plan de valorisation des hydrocarbures (VALHYD) enfermait progressivement le pays dans une équation dangereuse qui, d'après Ahmed Henni, se résume comme suit : *« exporter du pétrole pour accroître les ressources, pour valoriser et exporter davantage du pétrole »* (Henni, 1991). Par conséquent, le projet de mise en valeur agricole (d'intensification) a été différé (Amzert, 1992). Selon cet auteur, *« la place de l'agriculture dans le développement a été redéfinie, à partir du moment où la valorisation des hydrocarbures sur le marché international permet de préciser le modèle économique dans son contenu et dans ses rythmes »* (Amzert, 1992). Toujours d'après Amzert, la conception hiérarchisée du processus qu'avaient les dirigeants fait que le développement agricole devait attendre : *« A partir du moment où l'argent du pétrole permet d'importer du blé et tout ce qu'il faut manger, les gens s'en moquent, sous-entendu des résultats de l'agriculture et des réformes de structures qui s'y produisent, et donc de l'eau destinée à cet usage »* (Amzert, 1992, p.86)

En outre, contrairement au schéma de développement national défini par le premier plan de développement (1970-1973), l'industrie n'a pas contribué à la modernisation de l'agriculture en impulsant le changement technique : *« ...le constat établi au plan technique, révélait que peu de changements avaient été introduits. Les expériences d'intensification furent limitées et, faute de soutien institutionnel (vulgarisation, formation agricole) et d'innovations techniques, les coopératives [CAPRA] seront amenées à reconduire les systèmes antérieurs de production »* (Bessaoud, 2004).

2. La période de privatisation – individualisation des terres agricoles : 1980-2012

Cette période est caractérisée par une transition vers l'économie de marché et le redéploiement du rôle de l'État (auto-ajustement structurel (1980) puis adoption du programme d'ajustement structurel (1994-1998)). Les réformes foncières sont dictées par les conditions économiques *« Le problème de fond de ces réformes étant qu'il fallait supprimer impérativement un système*

qui avait amplement prouvé son incapacité à permettre l'obtention d'une productivité et d'une production correctes » (Bedrani, 1995). Les réformes foncières opérées vont permettre de réhabiliter la propriété privée (loi d'accession à la propriété foncière par la mise en valeur de 1983, la Constitution de 1989, la loi d'orientation foncière de 1990) et de renoncer à l'ostracisme relatif de l'État envers le secteur privé (facilitations d'accès aux biens d'équipements, crédits, terres,...). Elles ont consisté à privatiser et individualiser les droits d'exploitation des terres du domaine ex-autogéré, restées propriété étatique, et à restituer les terres versées au FNRA à leurs propriétaires initiaux. Ces réformes d'inspiration libérale ont pour but de démanteler le système collectif de production et le secteur agricole public. En effet, la part du secteur public dans le PIB agricole a diminué progressivement pour être réduite à une « peau de chagrin », passant de 25,3% en 1974 à 0,16% en 2005 (cf. annexe n°1).

A. 1^{ère} réforme : L'accession à la propriété foncière par la mise en valeur (APFA) (loi foncière n°83-18 du 13 Août 1983)

Cette réforme a concerné explicitement les terres sahariennes du domaine privé de l'État, mais en pratique, elle fut étendue aux terres de parcours steppiques. Cette loi autorise l'accès en pleine propriété de terres – de statut public- préalablement mises en valeur. Concernant 100 000 bénéficiaires, cette loi a permis ainsi d'augmenter de 650 000 ha la superficie agricole privée entre 1981 et 1985 et les wilayas du sud concentrent ¾ des superficies et 80% des bénéficiaires. Le dispositif de l'APFA a été complété durant les années 1990 par la Concession par la mise en valeur (Bessaoud, 1994). En rupture avec la réforme précédente, la loi de 1983 a permis l'abolition des principes de la révolution agraire : non limitation de la propriété foncière privée, restauration de la liberté des transactions foncières sur les terres privées. L'analyse faite par Bessaoud révèle que « *cette loi opère un choix implicite favorable à la forme « entreprise privée agricole » contrôlée en partie par des fractions non agricoles d'entrepreneurs issus du monde urbain* » (Bessaoud, 2004).

B. 2^{ème} réforme : La réorganisation du secteur agricole public (loi n°84-16 du 30 juin 1984)

Cette restructuration a permis la fusion des deux secteurs agricoles publics, autogéré et révolution agraire, dans une dénomination commune (Domaines agricoles socialistes (DAS) – secteur socialiste). Initialement, 3 415 DAS sont créés (2,8 millions d'ha) (plus de 700 000 hectares étaient attribués à titre individuel). Ces nouvelles unités seront orientées par vocation agricole selon leurs tailles. La loi a confirmé le caractère public des terres et la gestion collective. Elle a cependant accordé plus d'autonomie aux exploitations agricoles. L'affectation d'ingénieurs et d'agents comptables au sein des exploitations agricoles fut une première en Algérie (Mesli, 1996).

Alors que la situation financière des DAS commençait à se redresser (83% des DAS déficitaires en 1983, plus de 80% en 1984 et 68% en 1986 (Chabane, 2011)), une autre réforme est adoptée en 1987. Cette nouvelle réforme « imposée » au secteur public a été effectuée « dans la précipitation » à cause des difficultés financières de l'État provoquées par l'effondrement du prix du pétrole sur le marché international en 1986.

C. 3^{ème} réforme : La restructuration agraire (loi n°87-19 du 18 décembre 1987)

La loi de 1987 institue un droit individuel de jouissance perpétuelle des terres au profit des salariés des ex-DAS dissous. Un droit de propriété sur tous les biens constituant le patrimoine

de l'exploitation autre que la terre (moyens de production), sur la base d'une évaluation domaniale. Ces droits, qui sont consentis dans l'indivision et à parts égales entre les attributaires, sont transmissibles, cessibles et saisissables. Environ 3 139 DAS ont été touchés par la restructuration (2,5 millions ha) : création des 22 356 exploitations agricoles collectives (EAC) (2, 2 millions ha) et de 5 677 exploitations agricoles individuelles (EAI) (55 187 ha), total des attributaires : 184 381 (dont 156 348 pour les EAC).

L'innovation juridique introduite par cette réforme était la séparation entre le droit de propriété (le droit sur le sol appartient à l'Etat) et le droit d'exploitation (droit portant sur l'ensemble des actifs agricoles et qui est transféré aux exploitants bénéficiaires) (Bessaoud, 2004). Cependant, beaucoup de lacunes ont été à l'origine de la mauvaise application de cette loi. « *Certains attributaires sous-louent les terres qu'ils sont censés travailler [...], beaucoup d'exploitations agricoles collectives (EAC) ont éclaté de facto en exploitations individuelles (alors que l'exploitation des terres, selon la loi, doit être collective), le prix de location de la terre n'a jamais été versé au Trésor, la banque de l'agriculture n'a jamais pu saisir le droit de jouissance des attributaires défaillants dans le règlement de leurs emprunts [...]* » (Bedrani, 1995).

D. 4^{ème} réforme : La loi d'orientation foncière (loi n°90-25 de décembre 1990)

Cette loi, conforme à la Constitution de 1989 qui garantit la propriété privée, a permis la restitution des terres versées au FNRA à leurs propriétaires initiaux. L'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995 définit les conditions de la restitution.

Dans un des rares commentaires juridiques consacrés à la loi de 1990, Leïla Boussena (1992), citée par Ait-Amara (2009), souligne que celle-ci ne dit pas que la loi de 1971 est annulée, mais qu'elle n'a jamais existé ! L'analyse d'Ait-Amara révèle que « *les paysans pauvres et sans terre avaient perdu tout soutien politique* » avec ce texte (Ait-Amara, 2009).

E. Un « Projet de vente des terres du domaine privé de l'État » (1995-2005)

Les réformes foncières entamées depuis 1980 ont ouvert la voie à une privatisation de fait du domaine public agricole (Bessaoud, 2004). La puissance publique ne contrôle pas son patrimoine foncier sur lequel s'est installé un marché informel de transactions portant sur les droits d'exploitation. Par conséquent, en 1995, le gouvernement présentait une situation catastrophique des terres du domaine public pour soutenir un projet de vente des terres : « *Le manque de décisions, la pression et les tabous entretenus autour de la question foncière, ont encouragé le développement de pratiques rentières, d'exploitation de type minier, de désinvestissement, de sous-location, de dilapidation du patrimoine et une facilité déconcertante dans la distraction des terres agricoles au profit de l'urbanisme* » (note présentée par le Ministère de l'Agriculture à la journée nationale d'information sur le foncier agricole au mois d'août 1995). En effet, une circulaire interministérielle de juillet 2002 vient encadrer la cession des droits réels immobiliers accordés aux attributaires. Cette circulaire a été utilisée comme prétexte par beaucoup d'attributaires pour aliéner leurs droits. Les abus furent tels qu'une décision du chef du gouvernement de janvier 2005 vint abroger la circulaire de 2002 (Bedrani, 2010).

F. 5^{ème} réforme : La concession agricole des terres du domaine privé de l'Etat (loi n°10-03 du 15 août 2010)

La loi d'orientation agricole du 3 août 2008 (n°08-16) définit (Art.17) la concession comme le mode d'exploitation des terres agricoles, relevant du domaine privé de l'État. Ainsi, sera promulgué la loi 10-03 portant concession agricole en 2010 pour préciser les conditions et les modalités d'exploitation. Cette loi maintient et confirme la propriété de l'Etat sur le foncier du secteur agricole anciennement autogéré, elle confirme les droits des exploitants actuels mais transforme le droit de jouissance perpétuelle en droit de concession limité à 40 années renouvelables. Elle donne aux exploitants des EAC et EAI la possibilité de vendre ou de donner en garantie leur droit d'usage de la terre. Cette loi permet, ainsi, la création d'un marché de droits d'usage, néanmoins, très restreint car « *Nul ne peut acquérir plus d'un droit de concession sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, l'acquisition par une personne de plusieurs droits de concession, en vue de constituer une exploitation agricole d'un seul tenant, est permise dans le respect de superficies maximales fixées par voie réglementaire, après autorisation de l'office national des terres agricoles...* » (Art.16).

La circulaire interministérielle n°654 du 11 septembre 2012 permet de régulariser : i) les cessions du droit de jouissance (soit par acte notarié ou sous seing privé) sous condition que l'acquéreur réponde aux conditions fixées par la loi 87-19 du 08-12-1987 et par la loi 10-03 du 15 août 2010 et exploite réellement la terre ; ii) les cas où des constructions illicites sont érigées sur les terres à condition que celles-ci ne nuisent pas à la viabilité de l'exploitation. Bilan de cette réforme à la fin du 1^{er} semestre 2013 : l'Office national des terres agricoles (ONTA) a recensé 215 172 dossiers sur un total attendu de 219 406 (un taux de 98%), la signature de 173 464 cahiers des charges avec les agriculteurs concernés, l'attribution de 68 563 actes de concession, soit 43% des dossiers relatifs à la conversion du droit de jouissance en droit de concession (APS, 20 juin).

En conclusion de cette première section, il faut souligner que ce long processus de réforme des structures foncières (l'annexe n°2 donne un récapitulatif de ces réformes) a introduit deux changements majeurs à partir de 1980 : 1) le modèle de grande ferme étatique socialiste a été remplacé par le modèle d'entreprise agricole privé conforme à l'économie de marché ; 2) une séparation entre le droit de propriété (le sol est resté propriété de l'État) et le droit d'exploitation sur les actifs transférés aux exploitants privés. La redéfinition du rapport entre l'Etat et les producteurs agricoles (l'Etat passe du statut de propriétaire-producteur à celui de propriétaire seulement délaissant la fonction de production pour s'occuper de la régulation) implique une transition du mode de gestion de la rente foncière et du surplus agricole générés par le domaine foncier étatique.

III – Gestion de la rente foncière par l'État et stratégies des producteurs pour sa rétention

Le mode de gestion de la rente foncière a connu deux périodes distinctes correspondant à l'évolution du rapport entre l'État et les producteurs. Cependant, le secteur public a été un lieu de confrontation entre l'État et les producteurs pour la captation de la rente.

1. Gestion de la rente durant la période 1962-1979

Les objectifs de l'agriculture durant les deux premières décennies post-indépendance étaient de : (i) dégager un surplus pour financer le développement industriel (années 1960); (ii) nourrir la population en quantité suffisante et à prix bas (années 1970). Le transfert du surplus, de la rente foncière, se faisait grâce à une politique de prix : fixation des prix élevés à l'approvisionnement et fixation des prix bas à la commercialisation des produits agricoles (prix décret) ; « *L'indice le plus probant de l'importance des prélèvements par les circuits de commercialisation nous semble être la décision du gouvernement d'instaurer les "prix décrets" pour l'ensemble des productions du secteur agricole d'État, hormis la viande* » (Bedrani, 1990, p. 31). L'annexe n°3 indique l'écart considérable entre les prix appliqués à la production et les prix pratiqués à la consommation.

En outre, d'autres instruments sont utilisés pour contrôler la rente: l'État n'est pas seulement le propriétaire ultime des terres, il contrôle étroitement l'activité économique des coopératives et des domaines autogérés (fournitures, financement et obligation de livrer la production aux offices que contrôle l'État). Le plan de culture est soumis à l'approbation des autorités étatiques ou du directeur des domaines (conformément au Plan). Il est instauré une limite du droit d'affectation du produit (les prix à la production sont réglementés par l'État (mercuriales); les décisions d'achats, d'investissement, d'utilisation des crédits ne sont prises qu'après autorisation des organismes étatiques administratifs et bancaires (Banque Nationale d'Algérie - BNA); la répartition des revenus échappe aux coopérateurs; les coopérateurs sont tenus à l'écart de la comptabilité. De plus, l'Etat interdisait l'autoconsommation.

La relation entre l'État et le collectif de travailleurs du secteur agricole public durant cette période (années 1960/1970) s'apparentait à un rapport de métayage. Il s'agissait d'un métayage d'État dans la mesure où le revenu de l'exploitation est partagé suivant des règles définies préalablement entre l'Etat et les agriculteurs. En réalité, un rapport de quasi salariat lie les collectifs de producteurs à l'État : du produit de leur travail, les travailleurs ne conservent que l'équivalent du coût de reproduction de leur force de travail ; tout le surproduit – donc la rente foncière est récupérée par les organismes étatiques (Boukerrou, 2007).

Cependant, ayant pris conscience de leur situation réduite à celle d'ouvriers sous-payés, les agriculteurs des secteurs de l'autogestion et de la Révolution agraire mettaient en œuvre des stratégies de rétention de la rente : « *L'histoire des premières années de l'autogestion est l'histoire de la façon dont l'État tentera de maintenir la possibilité d'un prélèvement de surplus, en maintenant la production et en essayant de maîtriser la commercialisation, mais aussi en limitant la consommation des travailleurs. Et c'est aussi l'histoire de la résistance des travailleurs à cette tentative (...). Les décisions pratiques de production, celles qui dans la quotidienneté de travaux agricoles, déterminent le rendement, sont prises et exécutées sous l'empire de stratégies qui ignorent, détournent ou refusent la logique de l'État* » (Chaulet, 1987, pages 44 et 467).

Les principales pratiques des producteurs pour retenir la rente consistaient à : a) diminuer les coûts de production en utilisant moins d'inputs et de force de travail saisonnière (logique d'extensification contre logique d'État d'intensification) ; b) développer une forme de consommation de rente par non travail ou diminution du travail au sein de l'exploitation; c) vendre des produits agricoles hors des circuits étatiques ; d) développer l'autoconsommation,

qui représentait 30% à 40% de la production totale des domaines (Djenane, 1985) ; e) exploiter les terres et les équipements à des fins personnelles (cultures et élevage) ; f) louer du matériel de l'autogestion à des paysans du secteur privé ; g) pratiquer un travail rémunéré hors de l'exploitation.

Le bilan de cette période montre un échec de la politique agricole. L'étude menée par la direction de la comptabilité et du financement de l'agriculture au Ministère de l'agriculture, étude publiée de manière restreinte en juin 1979 sous l'intitulé "Résultats chiffrés et quelques réflexions sur la situation du secteur socialiste productif" conclut ainsi : « (...) *l'analyse des résultats comptables des domaines autogérés a montré que : - Les unités intensives sont globalement en situation déficitaire (...) - Les unités en situation bénéficiaire ou proche de l'équilibre pratiquent un système de production de type extensif (...)* ». Cependant, le déficit comptable des unités de production intensives signifie que le profit est réalisé ailleurs, en aval et/ou en amont de la sphère de production (Bedrani, 1981). En effet, les offices de l'État qui devaient assurer un revenu substantiel aux agriculteurs par l'écoulement de leurs productions ou l'approvisionnement en intrants devenaient un vrai handicap au développement de l'activité agricole : « *En général, le comportement des organismes (sous-évaluation de la qualité des denrées, le non paiement, etc.) exerce des effets désastreux sur l'état financier des domaines socialistes, leur endettement, les revenus et l'intéressement psychologique des travailleurs autogestionnaires* » (Benissad, 1991, p. 28).

Par ailleurs, l'investissement public dans l'agriculture a été considérablement réduit au profit de l'industrie, - notamment pétrolière -, devenue le secteur stratégique. Par conséquent, le taux de croissance de la production agricole était inférieur à celui de la démographie, provoquant la crise d'approvisionnement à la fin des années 1970 qui a conduit à la mise en place du "programme anti-pénuries" (PAP). Ce programme a fait exploser (au-delà des prévisions) la facture alimentaire à l'importation. Il faut noter que « *l'aisance financière des années 1970 due à la hausse des prix des hydrocarbures, a permis à l'État d'importer massivement des produits alimentaires, atténuant de ce fait, la perception de l'urgence à l'augmentation de la production agricole* » (Bedrani, 2010). Ainsi, d'un secteur exportateur, l'agriculture devient la cause de l'accroissement de la dette financière (Goumeziane, 1994). Le secteur agricole public qui assurait l'essentiel des exportations agricoles sur les marchés extérieurs au début des années 1960, n'exportait pratiquement rien depuis la fin des années 1970 (Chabane, 2011).

2. Gestion de la rente durant la période 1980-2012

Contrairement à ce qui fut réalisé dans l'autogestion, il n'y a pas de rapport de métayage État-producteurs (l'État percevant une part des bénéfices au titre de la rente foncière) à partir de 1980. Au plan économique, il s'agit d'un contrat de bail de fermage : la rente ou redevance prélevée par l'État ne constitue pas un pourcentage sur le revenu des producteurs, mais représente un montant forfaitaire, déterminé en fonction de la qualité des sols et fixé par la loi de finances (Boukerrou, 2007). L'article 21 de la loi n° 87-19 stipule : « *Chacun des membres de l'exploitation agricole collective est tenu de participer directement et personnellement aux travaux dans un cadre collectif* », ce qui signifie l'interdiction des sous-locations de terres.

Cependant, la pratique de la sous-location sur les terres des EAC et EAI – sous-location réalisée dans la discrétion la plus totale - n'a pas échappé aux observateurs de l'agriculture algérienne : « *Dans un certain nombre de cas, on assiste à des sous-locations de fait, de parcelles, à des prix bien supérieurs à ceux que l'État commence à faire payer aux EAC. Ceci*

est l'expression la plus achevée du fait que certains attributaires ont perçu la réorganisation de 1987 comme l'acquisition d'un droit à percevoir une rente » (Pluvinage, 1990). Compte tenu des difficultés financières d'un grand nombre d'EAC/EAI, cette pratique de sous-location a été généralisée sur les terres étatiques. Les études empiriques (Boukerrou, 2007 ; Imache *et al.*, 2010 ; etc.) ont montré que les prix de location pratiqués étaient plusieurs fois supérieurs aux montants des redevances fixées à l'hectare par l'État (L'annexe n°4 indique les redevances fixés à l'hectare pour les EAC/EAI en 1994, restées en vigueur jusqu'en 2010).

Il faut noter, par ailleurs, que les exploitations agricoles du domaine étatique ont cruellement souffert de la chute drastique de l'investissement public à cause de la crise financière, due au poids de la dette externe¹ et l'effondrement des recettes pétrolières, qui a conduit, ensuite, - à l'adoption du programme d'ajustement structurel (PAS) (1994-1998). *« En termes économiques et sociaux, la thérapie d'ajustement de choc est loin d'être performante, le processus d'ajustement imposant un coût transitionnel à l'indispensable réallocation des ressources »* (Benissad, 2004, p.201). Une enquête effectuée conjointement par la Banque Mondiale et l'Office national des statistiques (ONS) en 1995 révèle une concentration de la pauvreté dans les zones rurales à cause des contraintes qui pèsent sur l'agriculture et l'élevage, qui sont les deux principales sources de revenu et d'emploi en milieu rural (Chabane, 2011). En effet, *« sous l'impact des réformes structurelles et de la politique des prix, les conditions matérielles et sociales des petits exploitants (qui forment l'immense majorité dans les campagnes algériennes) se sont sans doute détériorées. Les déficits enregistrés sur les productions stratégiques (céréales, lait) se sont maintenus, et si l'on a observé un accroissement de spéculations à caractère commercial (fruits frais, légumes, viandes), la question des rendements et de la productivité du sol est restée entière »* (Bessaoud, 2004).

En outre, ces exploitations ont très peu bénéficié de la relance des soutiens publics à l'investissement dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de développement agricole (PNDA) à partir de l'année 2000. Ceci peut être expliqué² par la situation juridique précaire due à l'individualisation de fait de la quasi-totalité des exploitations agricoles (la grande majorité des exploitations individualisées ne sont pas reconnues par l'administration et ne peuvent pas donc accéder aux soutiens publics et aux crédits d'investissement).

Conclusion

La question foncière a été une préoccupation permanente des pouvoirs publics : sept grandes réformes en cinquante ans d'indépendance. Cependant, toutes ces réformes n'ont pas pu résoudre le problème de productivité de ces terres pourtant les plus fertiles du pays. Cette problématique demeure entière (Bessaoud, 2004). En effet, l'inflation des réformes a été à l'origine d'une instabilité des structures et des statuts fonciers, sans cesse remis en cause. L'insécurité foncière qui en résulte a été, sans doute, une vraie entrave à l'investissement productif à long terme. De plus, les mauvaises conditions de mise en œuvre des réformes ou d'application des lois ont été des contraintes majeures à l'investissement. Par ailleurs, les réformes introduites depuis les années 1980 ont ouvert la voie à la généralisation de la micro-exploitation (ou *minifundisme*) (cf. annexe n°5) préjudiciable au progrès technique dans l'agriculture.

Les modes de gestion de la rente foncière et du surplus agricole ont privé l'agriculture d'une source d'accumulation dont elle a grandement besoin pour son développement : avant 1980, le

surplus agricole était prélevé directement ou moyennant une politique des prix défavorable à l'agriculture pour son accumulation dans l'industrie puis, par la suite, une grande partie de la rente foncière (revenu de la sous-location des terres) est détournée par les attributaires pour être dépensée principalement dans la consommation, les projets immobiliers et les activités de services (commerce de biens et services) au détriment de l'investissement productif dans l'agriculture.

L'investissement public a aussi souvent manqué à l'agriculture : durant les années 1960-70, l'industrie notamment pétrolière s'est accaparée de la plus grande partie des capitaux puis, durant les années 1980-90, la crise financière et l'adoption du programme d'ajustement structurel (1994-1998) se sont traduites par une chute drastique des financements publics à destination de l'agriculture. En outre, la relance de l'investissement public dans l'agriculture depuis l'année 2000 a très peu bénéficié au domaine étatique à cause notamment de la situation juridique précaire d'un grand nombre d'exploitations individualisées de fait.

Par ailleurs, l'industrie n'a pas contribué au progrès technique dans l'agriculture, comme c'était prévu dans le schéma de développement national défini dans le plan de développement 1970-1973. En définitive, le choix de développement économique centré sur la valorisation des hydrocarbures est effectué au détriment du projet de mise en valeur agricole. En effet, le projet d'intensification agricole a été différé dans les années 1970 puis abandonné en tant que projet collectif à partir des années 1980 (Amzert, 1992).

L'histoire du domaine foncier agricole étatique ne résulte pas uniquement des politiques publiques, elle est aussi l'œuvre des paysans (Chaulet, 1987), ouvriers ou attributaires, qui étaient là de père en fils depuis très longtemps. Etant exclus des politiques agricoles et foncières (excepté l'autogestion à ses débuts), souvent sous-payés en tant qu'ouvriers ou laissés pour compte en tant qu'attributaires, ces paysans se sont toujours opposés aux objectifs fixés par le planificateur et mis en échec toutes ses politiques. Ils ont toujours su développer des stratégies d'adaptation centrées sur des pratiques visant la rétention d'une plus grande partie possible de la rente foncière et du surplus agricole. Jusqu'en 1987, les ouvriers du domaine public, conscients de leur situation de sous-payés, ont mis en place des pratiques multiples (autoconsommation, utilisation des actifs pour des intérêts privés, minimisation du temps de travail, etc.). Après 1987, les attributaires, non soutenus par l'Etat, ont été contraints de vendre le matériel agricole collectif, de partager les terres et de recourir à la sous-location. Une dynamique de transactions et d'arrangements portant sur les droits d'exploitation a été mise en place échappant totalement au contrôle de la puissance publique. De plus, une exploitation minière des ressources naturelles (sol et eau) est organisée de manière informelle dans le but d'étendre exclusivement les productions à caractère commercial (fruits, légumes et viandes).

Tous ces facteurs réunis font que la problématique de la productivité durable des terres agricoles reste entière. Malgré les réformes multiples, le domaine agricole étatique, en particulier, n'est toujours pas mis dans les conditions d'exploitation au service de la sécurité alimentaire du pays. L'incapacité de l'agriculture à répondre à la croissance accélérée de la demande alimentaire, entraînée par l'accroissement démographique, l'urbanisation et la hausse des revenus issus de la redistribution de la rente pétrolière, renforce davantage la dépendance du pays vis-à-vis des marchés agricoles extérieurs notamment pour les produits de consommation de base (céréales et lait). Le recours systématique et massif aux importations alimentaires, rendu possible grâce à l'aisance financière que procure l'exportation des

hydrocarbures, « atténue toujours la perception de l'urgence à l'augmentation de la production locale ». Mais, si actuellement le pays peut se permettre de payer des factures alimentaires élevées, grâce à la rente pétrolière, que sera-t-il des générations futures (Ait-Amara, 2009) ? Jusqu'à ce jour, le pays est enfermé dans une dépendance dangereuse vis-à-vis de l'« or noir ». Vraisemblablement, aucun enseignement n'a été tiré du contrechoc pétrolier de 1986 à cause de « l'amnésie ou l'indifférence des décideurs ».

Références

- Ait-Amara H. 2009.** *Quel futur alimentaire pour l'Algérie ?* Alger : Éditions Mille-Feuilles. 138 p. (Collection Perspectives).
- Amzert M. 1992.** De l'eau pour la production à l'eau pour la ville, l'avènement de la vérité des prix dans l'hydraulique algérienne. Thèse de Doctorat en Sciences Economiques : Université Pierre Mendès France, Grenoble (France). 513 p.
- Bedrani S. 1981.** *L'agriculture algérienne depuis 1966 : étatisation ou privatisation ?* Alger (Algérie) : Office des Publications Universitaires. 414 p.
- Bedrani S. 1990.** L'expérience algérienne d'autogestion dans l'agriculture. *Cahiers du CREAD*, 01/07/1990, n. 23-24, p. 19-65. Séminaire International sur les Agricultures d'Etat Présent et Avenir, 1990/02/18-20, Sidi-Fredj-Tipaza (Algérie).
- Bedrani S. 1995.** L'intervention de l'Etat dans l'agriculture en Algérie : constat et propositions pour un débat. In : Allaya M. (ed.). *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*. Montpellier : CIHEAM-IAMM. p. 83-99. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 14). [Consulté en Octobre 2014]. <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b14/CI960044.pdf>
- Bedrani S. 2010.** Le tournant de 1987 : les conditions de mise en œuvre d'une réforme du secteur agricole. In : Imache A., Bouarfa S., Hartani T., Kuper M. (eds). *La mitidja 20 ans après : réalités agricoles aux portes d'Alger*. Alger : Editions Alpha. p. 39-46.
- Benhouria T. 1980.** *L'économie de l'Algérie*. Paris : François Maspéro. 441 p.
- Benissad M.E. 1991.** *La réforme économique en Algérie : l'indicible ajustement structurel*. Alger (Algérie) : Office des Publications Universitaires. p. 159
- Benissad M.E. 2004.** *Algérie : De la planification socialiste à l'économie du marché*. Alger : ENAG. 283 p.
- Bessaoud O. 1994.** L'agriculture en Algérie : de l'autogestion à l'ajustement (1963-1992). In : Jouve A.-M. (éd.). *Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1994. P.89-103, Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et recherches ; n°8. [Enligne.] [http://www.CIHEAM-Options Méditerranéennes./](http://www.CIHEAM-Options_Méditerranéennes./) L'agriculture algérienne.
- Bessaoud O. 1994.** L'agriculture en Algérie : de l'autogestion à l'ajustement (1963-1992). In : Jouve A.-M. (ed.). *Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée*. Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 89-103. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 8). [Consulté en Octobre 2014]. <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b08/CI950540.pdf>
- Boukerrou S. 2007.** Rente foncière et structures agraires dans les pays dits sous-développés. Le cas de l'Algérie. Thèse de Doctorat d'Etat en Economie : Université Mentouri,

Constantine (Algérie). 334 p. [Consulté en Octobre 2014].
<http://bu.umc.edu.dz/theses/economie/BOU455.pdf>

- Chabane M. 2011.** Agriculture, rente et développement, De l'histoire à la prospective. Le cas de l'Algérie. Thèse de Doctorat en Économie : Université de Rennes2 (France). 738 p.
- Chaulet C. 1987.** *La terre, les frères et l'argent : stratégie familiale et production agricole en Algérie depuis 1962 : 3 tomes.* Alger : Office des Publications Universitaires. 1197 p.
- Côte M. 1996.** *L'Algérie, espace et société.* Paris : Masson. 253 p.
- Djenane A.M. 1985.** La restructuration du secteur agricole d'Etat : discours et pratiques. Mémoire de Magister en Théorie Economique : Université d'Alger (Algérie). 335 p.
- Goumeziane S. 1994.** *Le mal algérien : économie politique d'une transition inachevée 1962-1994.* Paris : Fayard. 307 p.
- Hamadache H. 2010.** *Rente pétrolière et évolution du secteur agricole en Algérie : syndrome hollandais et échangeabilité.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. 116 p. (Master of Science, n. 103). http://www.iamm.fr/ressources/opac_css/doc_num.php?explnum_id=3488
- Henni A. 1991.** *Economie de l'Algérie indépendante.* Alger : ENAG, 159 p.
- Imache A., Bouarfa S., Hartani T., Kuper M. (eds.). 2010.** *La mitidja 20 ans après : réalités agricoles aux portes d'Alger.* Alger (Algérie) : Editions Alpha. 278 p.
- Mesli M.E. 1996.** *Les vicissitudes de l'agriculture algérienne. De l'autogestion à la restitution des terres de 1990.* Alger : Dahlab. 222 p.
- Pluvinage J. 1990.** La réorganisation des exploitations (1987). *Les cahiers du CREAD*, n. 23-24, 3^e et 4^e trimestre 1990.
- Stora B. 2004.** *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance. 1. 1962-1988.* 4 ed. Paris (France) : La Découverte. 125 p. (Repères, n. 316).

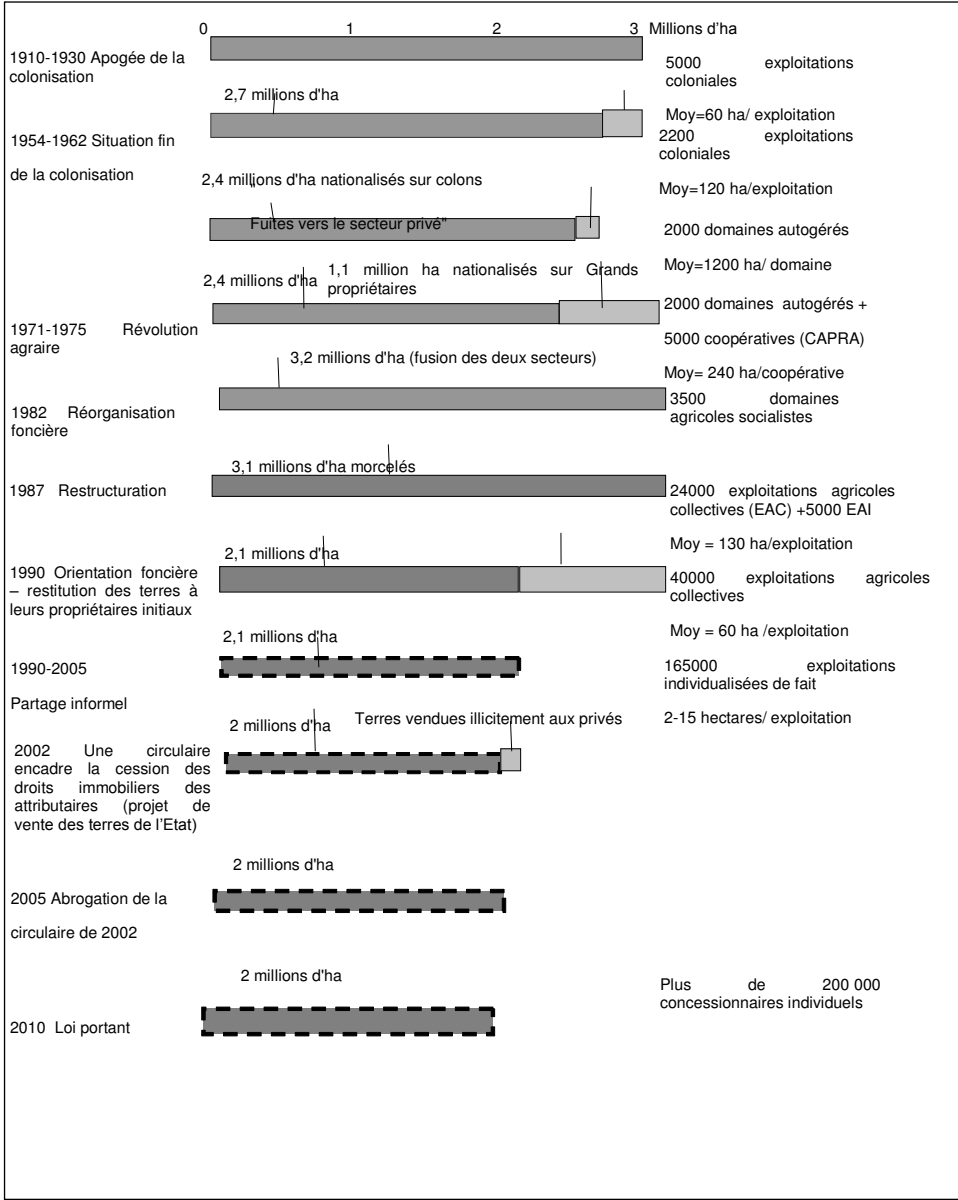
Annexes

Annexe n°1. Evolution de la part des secteurs privé et public de l'agriculture en comparaison au secteur des hydrocarbures dans la VA, 1974-2005 (valeur exprimé en pourcentage)

	1974		1984		1995		2005	
	public	privé	public	privé	Public	Privé	public	Privé
Agriculture	25,3	74,6	16,3	83,6	1	99	0,16	99,84
Hydrocarbure	81,6	18,3	77,9	22	99,6	0,4	91	9
Toutes les activités	58,5	41,4	70,8	29,1	55	45	58	42

Source : Données ONS, citées par Hamadache (2010), p.76

Annexe n°2. Evolution du domaine foncier agricole étatique : des statuts sans cesse remis en cause



Source : Marc COTE, 1996, modifié et complété par nous.

Annexe n°3. Les prix à la production et à la consommation des fruits et légumes, au mois de novembre 1978

(Source : Djenane A., 1985, p.68)

produits	Prix à la production (décret) (1)	Prix national consommation			(2)/(1) En (%)
		Moyen (2)	minimum	maximum	
Pomme de terre	1,10	3,25	3,00	3,50	295,5
Carotte	0,90	3,35	2,50	4,00	444,4
Chou	0,80	5,20	3,00	6,00	372,2
Fenouil	1,40	5,65	5,00	6,00	403,6
Navet	0,90	2,65	2,00	4,00	290,4
Oignon	0,75	3,60	2,50	6,00	480,0
Tomate	1,10	4,40	2,50	6,00	400,0
Courgette	1,25	5,15	3,00	8,00	412,0
Mandarine	0,60	3,40	2,25	5,00	566,7
Orange	0,60	3,20	2,00	5,00	533,3
Pomme	1,55	13,80	7,80	18,00	890,3
poire	1,80	16,00	14,00	18,00	888,9

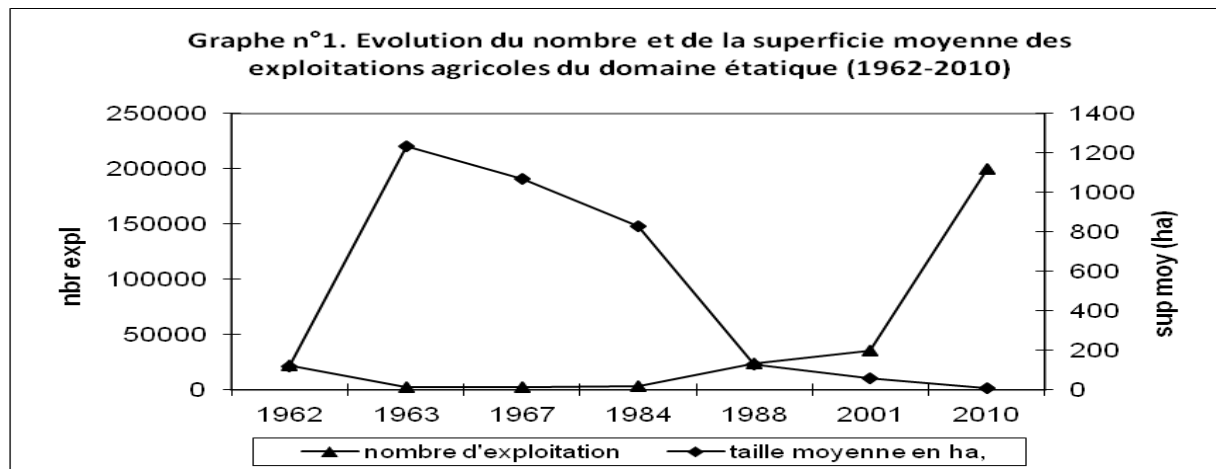
Annexe n°4. Montant des redevances (Dinar) à l'hectare pour les EAI / EAC *

(unité : Dinar algérien, source : Lois de finances 1989 et 1994 - JORA)

Zone de potentialité agricole	1989		1994	
	Catégorie de terres		Catégories de terres	
	Irrigué	Sec	Irrigué	Sec
A	1 200	720	7 500	1 250
B	900	540	5 625	937
C	480	288	2 981	497
D	120		375	

Note (*) : à partir du 1^{er} janvier 1994, les agriculteurs produisant des cultures dites "stratégiques" (céréales, légumes secs) paient une redevance diminuée de 50 %.

Annexe n°5. Fractionnement des terres du domaine étatique



Notes

¹ L'endettement devenu de plus en plus pesant est dû au recours massif aux crédits extérieurs, dont les taux d'intérêt étaient souvent élevés, pour financer les projets industriels et surtout la mise en œuvre du plan de valorisation des hydrocarbures (VALHYD) depuis les années 1970.

² Il ne faut pas oublier le phénomène de corruption généralisée qui constitue un autre handicap pour l'investissement productif.