

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 29 ● Juillet 2019

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Politiques foncières et mise en valeur des terres en Algérie

Le mercredi 20 mars 2019 dans les locaux de l'AFD à Paris, le Comité technique « Foncier & développement » a organisé une réunion consacrée aux politiques foncières et de mise en valeur des terres en Algérie. Cette note fait la synthèse des présentations et des débats qui ont eu lieu lors de cette demi-journée, en présence d'une vingtaine de participants, membres du Comité technique « Foncier & développement » et experts fonciers spécialistes de l'Algérie et du Maghreb.

Cette demi-journée s'est articulée autour de trois présentations. Après un mot introductif de la présidence (AFD et MEAE), Ali Daoudi (ENSA d'Alger) a présenté quelques éléments de repères sur l'agriculture, les politiques foncières et les enjeux fonciers actuels en Algérie. Jean-Philippe Colin (IRD Pôle Foncier) a précisé les dynamiques de mise en valeur des terres du domaine privé de l'État engagées par le gouvernement depuis les années 1980. Enfin, Omar Bessaoud (IAMM Pôle foncier) a détaillé ce qui a été fait sur les grandes concessions des terres communes arch mises en valeur dans le cadre de ces politiques. Un temps de discussions, d'échanges et de débats a complété ces présentations pour aboutir à la synthèse suivante.

> TOUR D'HORIZON DE LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE EN ALGÉRIE

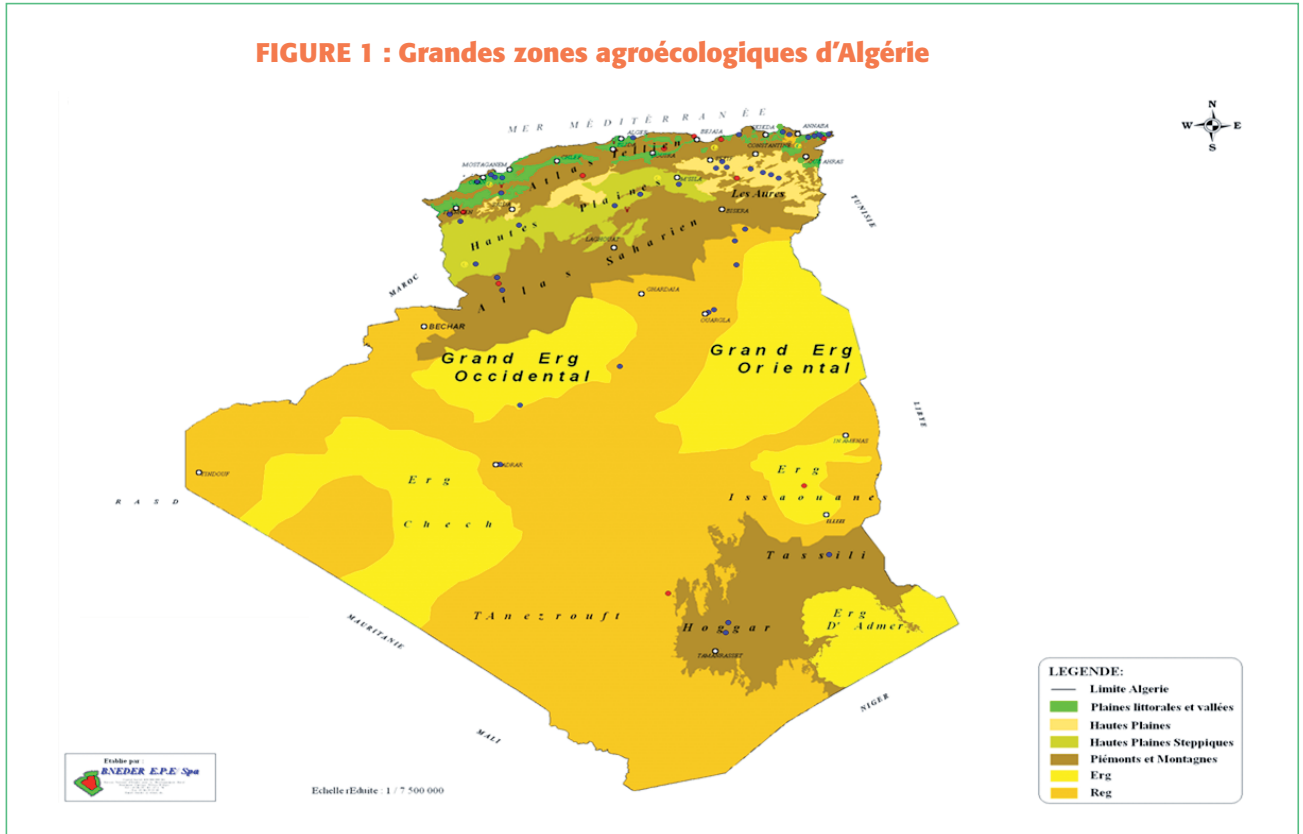
Contexte et enjeux agricoles en Algérie

Le pays est divisé en trois grandes zones agro-écologiques (cf. carte en figure 1) : la partie tellienne qui est la plus arrosée par les eaux de pluie, la partie steppique semi-aride qui contient les zones de parcours (les terres *arch*) et la partie aride du Sahara qui, dans certaines régions, bénéficie de ressources en eaux souterraines.

De fait, l'agriculture algérienne est caractérisée par une topographie relativement défavorable avec 60 % de sa surface agricole utile située en zone de montagne, une pluviométrie faible et des structures agraires minifundiaires. Ainsi les terres de parcours représentent l'essentiel des terres affectées à l'agriculture (plus de 70 % des 43 millions d'hectares), une très petite portion est cultivée (8,5 millions d'hectares) et une proportion encore plus limitée est irriguée (1,3 million d'hectares de la SAU). Le reste du territoire se compose de terres non occupées, principalement dans le Sahara sur une surface très large de 193 millions d'hectares. L'accès à l'eau est donc l'un des enjeux majeurs de l'agriculture, avec un potentiel hydrique fort dans les zones arides du Sahara lié à la présence de nombreuses nappes souterraines. En termes de productions agricoles et d'élevage, sont cultivés principalement des céréales (le blé représente 85 % de la SAU), des fruits et légumes et de la viande, essentiellement ovine. Néanmoins, malgré cette production, le pays n'est pas autosuffisant et doit importer des céréales, notamment pour l'alimentation humaine.

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

FIGURE 1 : Grandes zones agroécologiques d'Algérie



© BNER, éditée par les auteurs

Aujourd'hui, les enjeux principaux de l'agriculture portent essentiellement sur la réduction du déséquilibre de la balance commerciale agricole et l'épuisement de la ressource en eau. Le pays est très dépendant des importations agricoles et le potentiel hydrique du Sahara est fortement sollicité par une agriculture fortement consommatrice en eau exploitant des forages souvent illicites, sur lesquels les autorités ferment les yeux, et qui conduit à un épuisement de la ressource.

Ainsi les différentes politiques foncières et agricoles mises en œuvre par les pouvoirs publics ces trente dernières années tendent vers la mise en valeur des terres localisées en zones de steppes et du Sahara, où se concentre le potentiel hydrique souterrain.

Historique des politiques foncières

L'Algérie a vu sa législation foncière évoluer au fil des régimes politiques. La période précoloniale était caractérisée par la **prédominance des terres communes arch** (terres de cultures, de parcours et forêts) dont la gestion était intimement liée aux tribus rurales les *arouch*, selon des règles coutumières propres à chaque région et tribu. Ces tribus sont alors considérées comme indissociables des espaces qu'elles contrôlent.

Dans l'Algérie précoloniale, les terres *arch* sont gérées collectivement et utilisées traditionnelle-

ment en terres de parcours ou zones de productions céréalières. La notion de propriété individuelle existe, ce sont les terres *melk* en milieu urbain, en montagnes et dans les oasis, mais aucune n'est immuable ou figée. Les terres *habous* (publique ou privée) existent essentiellement dans les régions où vivent de fortes confréries religieuses. C'est le sénatus-consulte de 1863 qui va renverser l'ordre établi des terres *arch*, l'État vient s'immiscer dans la gestion de ces terres. **Les tribus sont déclarées propriétaires des territoires** et ceux-ci sont délimités et répartis entre les *douars* (les groupements des tribus sédentaires, constitués de plusieurs générations d'une famille élargie, qui deviendrait dans l'Algérie moderne les communes).

À partir du sénatus-consulte, la propriété privée individuelle est établie entre les membres des *douars*. L'objectif de l'administration coloniale est de contrôler ces terres en détruisant l'ordre social établi qui est fondé sur les tribus, la coutume et le droit musulman. Cela se traduit par un déclin du nomadisme tellien, une diminution des terres collectives, une sédentarisation obligée par la nouvelle pauvreté et un découpage arbitraire avec les douars-communes. Bien que les effets du sénatus-consulte soient relativement limités avant 1870 en raison du risque élevé de révoltes et du manque de moyens dédiés, à la fin du Second Empire, la réforme sera toujours appliquée par le régime républicain.

Dans l'Algérie indépendante, deux grandes catégories de politiques foncières vont marquer le pays : la première génération de 1960 à 1970, la deuxième à partir de 1983 avec la loi APFA et la politique de mise en valeur des terres. Entre 1962 et 1970, les réformes foncières ont pour objectif de **constituer l'espace foncier de l'État**. En 1963, les terres des colons sont nationalisées (environ 2,5 millions d'hectares de terres de colons sont ainsi versés dans des domaines auto-gérés), la révolution agraire enclenchée dès 1971 voit la création du Fonds National de la Révolution Agraire (FNRA) et un renforcement du domaine public de l'État, qui est constitué à partir des terres *arch*, *habous* et d'une partie des terres privées (qui représentaient 6 des 8,5 millions de terres agricoles). Les terres de culture *arch* sont redistribuées au profit d'attributaires de la réforme agraire : sur les 1,9 million d'hectares de terres récupérées, 500 000 hectares sont ainsi affectés aux paysans sans terres.

Cette **réforme agraire, sous un « modèle collectiviste »** avec un niveau d'intervention très fort de l'État vise à maintenir le niveau des exportations agricoles ; des efforts sont faits pour moderniser l'outil de production et améliorer les performances techniques des exploitations. Néanmoins à la fin des années 1970, le bilan de ces réformes est jugé insuffisant et les régimes politiques qui se succède-

ront vont tendre vers une économie d'orientation plus libérale.

La deuxième génération de politiques foncières de 1980 à 2010 va donc viser le **démantèlement des exploitations agricoles publiques** et dans une moindre mesure la **privatisation des terres du domaine privé de l'État**. Une série de réformes vont alors se succéder, en 1983, la loi APFA d'accès à la propriété foncière par la mise en valeur va faciliter le transfert de la propriété des terres publiques aux privés qui les mettent en valeur. En 1987, l'État décide de privatiser l'exploitation des terres des anciens grands domaines publics (Domaines agricoles socialistes, DAS), ainsi sont créés des exploitations collectives (EAC) mais le foncier reste la propriété de l'État. En 1990, la loi d'orientation foncière permet la restitution des terres privées nationalisées à leur propriétaire et les terres *arch* sont versées dans le domaine privé de l'État. En 1997, une nouvelle façon de privatiser émerge à travers l'attribution de concessions de parcelles et 2008 voit la confirmation, dans le cadre de la loi d'orientation agricole, de la concession comme principal mode d'accès aux terres du domaine privé de l'État. En 2011 et 2017, des textes exécutifs de la loi d'orientation agricole sont venus relancer les investissements privés dans le cadre de la **mise en valeur des terres par la concession**. Les concessions

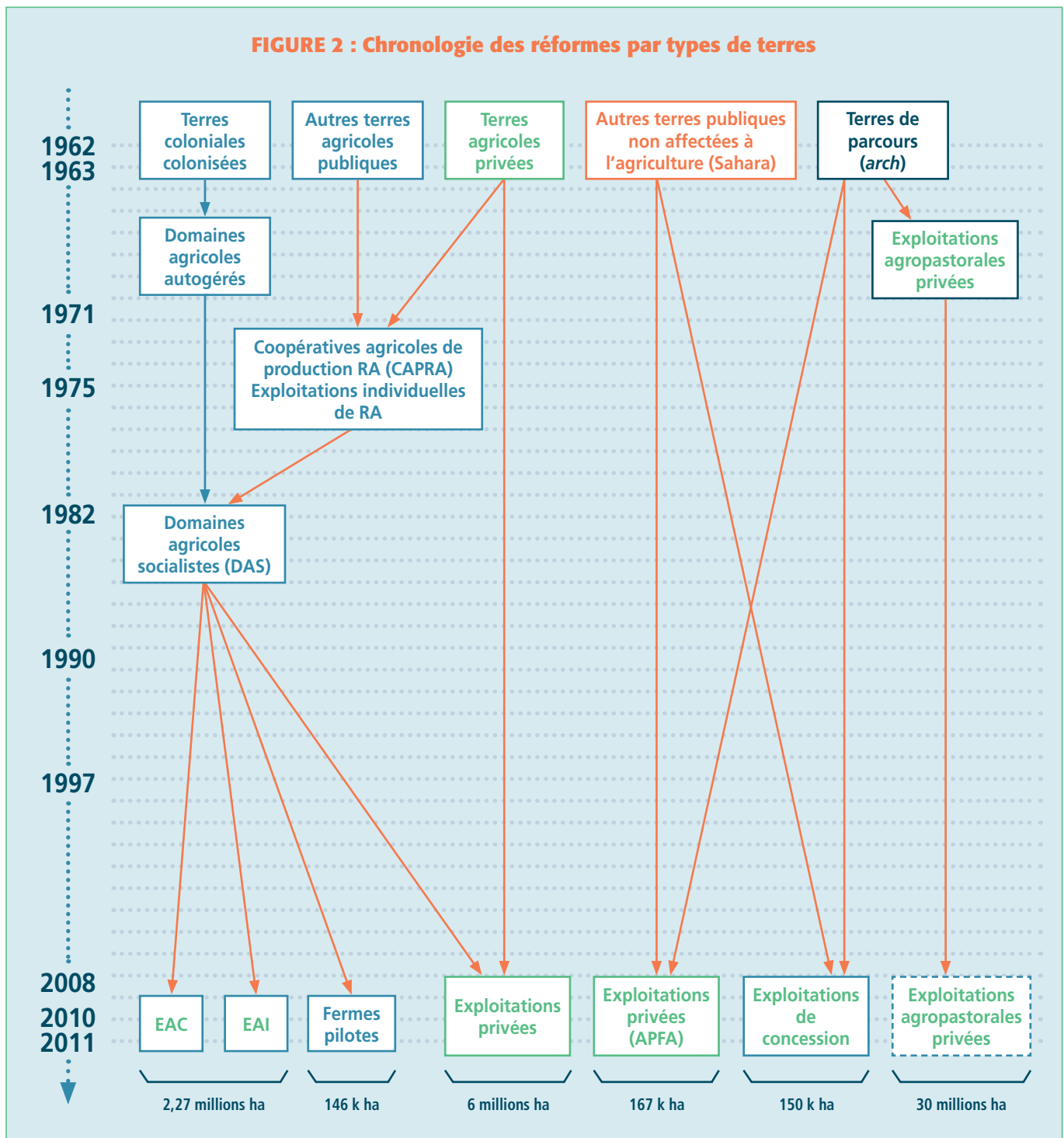
Serre cultivée en maraichage, commune d'El Ghrous/Biskra.



agricoles sont établies pour 40 ans, les exploitations sont privées mais la terre appartient formellement à l'État. En termes de superficie, le programme de privatisation des terres va concerner entre 2 et 2,5 millions d'hectares. Alors que dans le cadre de la loi APFA, la priorité est donnée aux « petites » et « moyennes » mises en valeur, les concessions agricoles peuvent ouvrir l'accès à de très grandes surfaces (plusieurs dizaines de milliers d'hectares), essentiellement les anciennes terres *arch*.

Le succès de ces réformes sera limité, malgré les développements technologiques importants qui les accompagnent, notamment en termes d'irrigation (développements des forages) la balance commerciale agricole est en déséquilibre, les importations agricoles croissent rapidement et les exportations souffrent d'une faiblesse structurelle. Aujourd'hui, il persiste encore une coexistence des différents modèles et les enjeux fonciers actuels découlent directement de ces réformes.

FIGURE 2 : Chronologie des réformes par types de terres



Les enjeux de l'accès aux terres en Algérie

Aujourd'hui les enjeux fonciers en Algérie portent sur la **valorisation durable des terres agricoles** du domaine public, l'optimisation de la valorisation des terres privées et l'**émergence d'exploitations agricoles performantes et viables**. Les terres agricoles du domaine public cédées en concessions dans le cadre de la mise en valeur sont :

- sous-exploitées, voire non exploitées, ce qui soulève la question du respect des cahiers de charges et celle de la récupération des terres non exploitées. L'importance de ce phénomène risque de compromettre toute la politique de mise en valeur, il n'y aura plus de terre à potentiel agricole à affecter;
- surexploitées, avec un risque à terme, notamment dans certaines régions steppiques, d'épuisement de la ressource en eau.

Concernant les terres de parcours (une partie des terres *arch*), le flou actuel mène à leur surexploitation, leur valorisation durable passerait par un cadre légal défini précisant les droits individuels et collectifs et une meilleure implication des agropasteurs dans la définition des périmètres de mise en valeur agricole. Quant aux terres privées, leur valorisation passe par la lutte contre l'indivision et le morcellement mais aussi une amélioration de la réallocation par les marchés fonciers. Enfin l'enjeu central sur lequel les autorités algériennes tâtonnent est la question du modèle agricole à promouvoir, pour répondre d'une part à la demande croissante de produits agricoles de qualité à des prix modérés (42 % des dépenses des ménages portent sur des dépenses alimentaires), et d'autre part aux défis d'une exploitation durable des ressources dans un contexte marqué par des contraintes naturelles importantes (déficit hydrique) et aux enjeux économiques majeurs de création d'emplois pour lutter comme le chômage de masse, notamment chez les jeunes.

> LES DYNAMIQUES DE MISE EN VALEUR DES TERRES EN ALGÉRIE

Après un tour d'horizon des types de statuts fonciers et des réformes foncières qui ont structuré le paysage agraire du pays jusqu'à aujourd'hui, cette partie détaille les dynamiques foncières des terres mises en valeur dans le cadre de la loi APFA qui favorise le transfert de la propriété et la loi de 2008 qui facilite le transfert du droit d'usage. Elle s'appuie sur les résultats d'un projet de recherche mené dans les régions arides de Doucen et Rechaïga par une équipe de recherche de l'ENSA d'Alger.

Avec leur potentiel hydrique souterrain, qui peut être important par endroit, les zones semi-arides steppiques et arides du Sahara sont présentées comme un eldorado agricole. La mise en valeur des terres se définit par la « mise en culture irriguée de terres qui ne l'étaient pas » avec des cultures qui peuvent être pérennes ou non. Les fonds dédiés à l'agriculture par les autorités algériennes varient d'une année à l'autre, mais plus de 50 % des fonds accordés à l'agriculture portent sur l'irrigation. En 2011, le programme pour la promotion de la mise en valeur des terres accordait 10 000 € par hectare pour toute nouvelle exploitation au démarrage.

La mise en valeur des terres répond à deux enjeux majeurs : productifs (réduction du déséquilibre de la balance commerciale agricole, systèmes techniques appropriés à la fragilité des ressources en eau, modèle d'exploitation agricole, etc.) et de durabilité (agroécologique, sociale et politique avec la légitimation des transferts de droits sur les terres du domaine privé de l'État, les terres *arch* et enfin économique avec la question de la pérennité des modèles d'exploitation et des dynamiques productives).

Les « petites » et « moyennes » mises en valeur initiées par l'État : bénéficiaires et usages productifs des dotations foncières

Les terrains de recherche menés montrent dans quelle mesure les terres ont été allouées, qui en a bénéficié, quelles sont les conditions d'accès et à quels degrés d'intensité les terres ont effectivement été mises en valeur. Les points principaux qui ressortent des sites étudiés des régions de Doucen et Rechaïga dénotent tout d'abord avec l'idée d'une mise en valeur inclusive. Au niveau des bénéficiaires, les jeunes et les fonctionnaires ont été les principaux bénéficiaires des attributions de terres ainsi que les personnes extérieures au secteur agricole. Les critères de sélection retenus semblent inclusifs, mais pas nécessairement pertinents, dans la mesure où la capacité (financière, savoir-faire, etc.) à réussir la mise en valeur n'intervient pas. L'étude révèle qu'il n'y a **pas de lien mécanique entre obtention d'un titre et le niveau d'intensification**, les faibles niveaux d'intensification observés s'expliquent par le fait qu'une partie des exploitants disposaient déjà des droits d'usage traditionnels sur les périmètres et ont juste formalisé leur droit pour leur famille élargie, sans volonté d'aller vers une mise en valeur intensive. Dans le processus d'obtention d'un titre foncier, la levée de la condition résolutoire apparaît comme le levier majeur pour aller vers la délivrance du titre de propriété, mais cette perspective n'est aucunement garante d'une bonne mise en valeur.

La mise en valeur dynamisée par les nouveaux acteurs allogènes et les jeux de marchés

Les nouveaux acteurs – les exploitants allogènes ou « **agriculteurs itinérants** » – apparaissent comme des vecteurs de dynamiques productives. Il s'agit souvent de petits entrepreneurs, qui s'installent dans une zone pour quelques années, avant de partir sur un autre site, et diffusent à cette occasion une expertise technique. Ils bénéficient de connexions dans leur région d'origine, ce qui leur permet d'enrayer le manque de main-d'œuvre locale. Ces acteurs extérieurs impulsent donc une nouvelle dynamique productive auprès des natifs et agropasteurs locaux.

Au niveau des jeux de marchés, ils apparaissent comme catalyseurs des dynamiques nouvelles. Une des tendances majeures qui ressort des cas d'étude est que les bénéficiaires qui vendent leurs terres (souvent les natifs : chômeurs, professions libérales, commerçants, anciens moudjahidines) ne le font pas par détresse mais parce qu'ils n'ont pas de projets agricoles et/ou les moyens de mettre en valeur les terres. À l'inverse beaucoup d'acheteurs ont les moyens d'investir (souvent allogènes) mais n'ont pas le savoir-faire. Ainsi, les marchés fonciers de ces « petites » et « moyennes » mises en valeur

se caractérisent par l'absence de barrières à l'entrée (seule interdiction : utiliser les terres à des fins de logements), l'émergence d'une demande locale et une **dynamique d'agricultural ladder** (« ascenseur social ») qui fonctionne (processus d'accumulation de savoir-faire facilité par l'arrivée d'agriculteurs itinérants).

En conclusion, cette recherche atteste que les dotations foncières réalisées par l'État (sélection des bénéficiaires, développement des infrastructures et allocation des droits de propriété privée ou des droits d'exploitation à long terme) ne garantissent en rien le développement agricole. Les dynamiques de mise en valeur les plus porteuses se font en réalité par le jeu des marchés et il apparaît donc nécessaire de **reconnaître l'existence des marchés fonciers** et leur rôle dans le développement agricole. En somme, c'est un bilan mitigé qui ressort de trois décennies de politiques foncières de mise en valeur, avec seulement un tiers des 1,3 million d'hectares affectés effectivement mis en valeur.

L'enjeu central de la ressource en eau : vers une politique hydro-foncière ?

Alors que l'État algérien continue de promouvoir la mise en valeur des terres non cultivées et que « mise en valeur » rime avec « irrigation », la question de

Labour d'une parcelle à planter en pommes de terre, région d'Aflou/Laghouat.



la gestion durable des ressources en eau devient plus que centrale. Ces dernières années, de plus en plus de « grandes » concessions ont été attribuées pour développer de grands projets intégrés avec des cultures fortement consommatrices d'eau (fourrages, lait, viandes et céréales). Dans les cas d'études menés dans les régions de la Doucen et le Rechaïga, la gestion collective des forages a échoué partout où il n'y avait pas de tradition de gestion commune de l'eau et de nombreux forages s'assèchent à cause de l'épuisement des ressources souterraines. Cette raréfaction des ressources en eau montre les freins d'une mise en valeur des terres, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, et atteste des **limites d'une approche purement foncière dans les politiques de mise en valeur des terres des zones arides**. Dans le cas algérien, à l'exception des zones de steppes où l'agriculture pluviale existe, ce n'est pas la terre qui est la ressource limitante, mais l'eau qui doit être gérée durablement. Il y a tout intérêt à inverser la tendance et à passer d'une conception de larges étendues de terres mises en valeur par l'irrigation à une **gestion des ressources en eaux souterraines par l'agriculture**.

Ainsi, dans la mesure où les politiques de mises en valeur des terres telles qu'elles sont pensées aujourd'hui conduisent forcément à l'épuisement des ressources souterraines d'eau, il est nécessaire de mieux documenter les droits sur l'eau pour les candidats à la mise en valeur des terres. Si les droits fonciers sont globalement définis (conditions d'accès à la propriété, limite de la parcelle, cahier des charges de l'exploitation, etc.) : il y a un réel **manque de gouvernance concernant l'eau** et un besoin de monitorer l'utilisation de la ressource. L'évolution vers des politiques hydro-foncières de mise en valeur des terres, avec des instruments réglementaires, techniques et économiques, est donc l'enjeu principal auquel les autorités algériennes doivent répondre.

Les « grandes » concessions de mise en valeur des terres *arch* : fin d'un compromis historique

Terres dominantes de l'Algérie précoloniale, les terres *arch* disparaissent progressivement au profit de concessions privées de larges superficies, parfois sur des dizaines de milliers d'hectares. La majorité des bénéficiaires de ces concessions sont issus des élites économiques du secteur de l'agroalimentaire, qui voient dans la concession la possibilité de sécuriser leur approvisionnement, mais aussi d'avoir des conditions privilégiées d'accès aux crédits et aux subventions publiques, tout en investissant leurs profits dans un autre secteur d'activité. **La concession est vue en réalité comme une étape dans le processus de privatisation** et l'idée est de



Serres de cultures maraîchères, commune d'El Ghrous/Biskra.

sécuriser à terme leurs droits par l'obtention de titres fonciers.

Le principe de concessions détruit ce qui reste des compromis passés entre l'État et les communautés rurales (reconnaissance des droits d'usage des tribus). Fait nouveau, les conflits jusque-là relativement évités par l'État autour des terres *arch* se développent entre éleveurs, agriculteurs, *arouch*, entrepreneurs privés et entreprises agricoles. Pour les éviter, les concessionnaires s'acquittent d'un « droit à la sérénité », une sorte de dîme payée aux *arouch* en échange de l'utilisation de leurs terres. Parallèlement, les identités culturelles vont se réveiller et le sentiment tribal va se renforcer, à travers des mouvements de contestation sous des formes d'organisation moderne (par exemple associations).

De nombreux débats émergent aujourd'hui sur les différents systèmes de mise en valeur des terres. Le principe des larges concessions agricoles est remis en cause, d'une part il est taxé de contribuer à pérenniser et consolider la richesse d'une oligarchie algérienne qui par ce moyen capte des fonds publics, et d'autre part du fait de sa volatilité économique. Des concessions de telle envergure sont en effet trop gourmandes en eau et en moyens techniques coûteux. Néanmoins, malgré le fait que ce système apparaisse comme insoutenable sans subventions publiques, il reste à ce jour promu et présenté par les autorités algériennes comme un modèle de réussite et de projets structurants.

> CONCLUSION

Avec les événements récents et la période de transition actuelle, le contexte politique algérien est aujourd'hui sujet à de profondes mutations. Le climat semble plus propice aux discussions et il y a plus d'espaces investis par les citoyens pour les débats. **Les questions relatives à la soutenabilité des choix de mise en valeur des terres et du modèle d'agriculture à promouvoir n'échappent pas à cette mise en débat**, il y a actuellement un amorçage de discussions sur cette thématique auquel les universitaires contribuent.

Il y a un relatif consensus sur le fait que l'attribution de terres ne peut fonctionner que si les bonnes conditions sont réunies. Aujourd'hui c'est 16 % du PIB agricole algérien qui provient de ces mises en valeur. Néanmoins distribuer les terres n'est pas suffisant, la sélection des bénéficiaires est primordiale : il faut que ceux-ci soient dotés d'un réel projet agricole et disposent des moyens d'investissement requis. Il y a un réel intérêt à **documenter ces cas qui fonctionnent pour encourager les bonnes pratiques**, notamment celui des petits entrepreneurs, jeunes innovants et très prometteurs pour

lesquels la mise en valeur des terres fonctionne très bien. Il y a un besoin fondamental de poursuivre les recherches sur ces questions.

La gestion des ressources en eau apparaît également comme l'enjeu fondamental de la mise en valeur des terres. **De véritables politiques hydro-foncières sont indispensables afin que les mises en valeurs des terres fonctionnent durablement**, sans entacher l'avenir. Pour cela, des mécanismes de régulation des prélèvements en eau liés aux capacités de captage dans les nappes doivent être mis en place. Plus que sur l'accès aux terres, le véritable enjeu porte en effet aujourd'hui sur la question de l'irrigation et de la gestion de l'eau, véritable pierre angulaire du développement agricole en Algérie. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Charlotte Ravaux et Amel Benkahla** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), sur la base des apports écrits et oraux d'**Omar Bessaoud** (IAMM), **Ali Daoudi** (ENSA d'Alger) et **Jean-Philippe Colin** (IRD – UMR GRED – Pôle Foncier), ainsi que des débats tenus avec la salle.

Pour en savoir plus

- BESSAOU D. O., 2013, *La question foncière au Maghreb : la longue marche vers la privatisation*, Les cahiers du CREAD n° 103-2013, p. 17-44.
- DERDERI A., DAOUDI A., COLIN J.-Ph., 2019, *Les entrepreneurs agricoles itinérants et leur rôle dans les dynamiques foncières et agraires dans les zones arides en Algérie. Le cas de Rechaïga*,

Rapport de recherche, Comité technique « Foncier & développement ».

- OUENDENO A., COLIN J.-Ph., DAOUDI A., 2019, *Marchés fonciers et mise en valeur à Doucen (Biskra) : une dynamique inclusive, une dynamique conflictuelle?* Rapport de recherche, Comité technique « Foncier & développement ».

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

