

ENCOURAGER LA SUBVERSION : RECOMPOSITION DE L'ÉTAT ET DÉCOLLECTIVISATION DES TERRES PUBLIQUES DANS LE BAS-CHÉLIFF, ALGÉRIE

[Hichem Amichi](#), [Pierre-Louis Mayaux](#), [Sami Bouarfa](#)

Karthala | « [Politique africaine](#) »

2015/1 N° 137 | pages 71 à 93

ISSN 0244-7827

ISBN 9782811114275

DOI 10.3917/polaf.137.0071

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2015-1-page-71.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Karthala.

© Karthala. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE DOSSIER

HICHEM AMICHI

PIERRE-LOUIS MAYAUX

SAMI BOUARFA

**ENCOURAGER LA SUBVERSION :
RECOMPOSITION DE L'ÉTAT
ET DÉCOLLECTIVISATION
DES TERRES PUBLIQUES
DANS LE BAS-CHÉLIFF, ALGÉRIE**

Cet article analyse le gouvernement du foncier en Algérie en retraçant, sur une trentaine d'années, la décollectivisation des terres publiques d'une commune du Bas-Chéiff. Comment l'État a-t-il conduit cette décollectivisation et géré ses conséquences, qui menacent pourtant l'une de ses bases sociales ? Cet article soutient que, à l'encontre de la vision d'un État autoritaire et rentier, la décollectivisation n'a pas été brutalement imposée par le biais d'une modification du cadre juridique (privatisation des terres) et d'une indemnisation des perdants. Soumis à des pressions contradictoires, l'État a plutôt opéré de manière lente et hésitante, en encourageant la subversion rampante de ses propres règles juridiques : d'abord en soutenant financièrement des acteurs privés extérieurs aux terres publiques ; puis en autorisant tacitement ces mêmes acteurs à exploiter en location une partie de ces terres. La redéfinition des acteurs politiquement « marginaux » et « centraux » se déroule alors de manière souple et négociée, à l'écart des rigidités de la loi.

Les théories de l'État rentier, prédominantes dans les analyses de l'économie politique algérienne, insistent traditionnellement sur la capacité des élites politiques à dispenser aides et faveurs en échange de la loyauté politique de leurs bénéficiaires¹. La pertinence de ce modèle est aujourd'hui largement débattue². À l'appui des nombreuses critiques qui en ont été formulées, nous souhaiterions montrer dans cet article toute la complexité des modes

1. M. L. Ross, « The Political Economy of the Resource Curse », *World politics*, vol. 51, n° 2, 1999, p. 297-322 ; M. Hachemaoui, « La rente entrave-t-elle vraiment la démocratie ? Réexamen critique des théories de "l'État rentier" et de la "malédiction des ressources" », *Revue française de science politique*, vol. 62, n° 2, 2012, p. 207-230.

2. M. Hachemaoui, « La rente entrave-t-elle... », art. cité. ; voir aussi, M. J. Kurtz, *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

d'imbrication de l'État et de la société algérienne³. Selon nous, l'étude de la gestion des terres agricoles publiques constitue un objet privilégié pour explorer cette complexité, et ce, pour au moins trois raisons.

En premier lieu, et comparée aux rentes pétrolières et gazières, la rente foncière est éminemment décentralisée. Les luttes pour son contrôle sont donc *a priori* plus ouvertes, mettant aux prises une plus grande diversité d'acteurs. Il est donc probable que les compromis y soient à géométrie plus variable et évolutive que pour le contrôle des autres rentes. En deuxième lieu, la préoccupation pour la modernisation et pour le développement (par opposition à une simple logique clientéliste de distribution de rentes) est susceptible d'être plus élevée et plus systématique pour l'agriculture que pour d'autres secteurs. En effet, la sécurisation d'un approvisionnement alimentaire régulier et à bas prix pour une population urbaine en pleine expansion constitue toujours un enjeu décisif pour la paix sociale. De surcroît, l'agriculture est le principal fixateur de main-d'œuvre en zones rurales, dans un contexte où les jeunes urbains sans emploi constituent la principale « classe dangereuse » pour le régime⁴ : son développement reste ainsi la meilleure manière de ralentir l'exode rural. Troisièmement, enfin, les mondes ruraux ont constitué, depuis l'indépendance, une base politique relativement stable pour le régime. Dès lors, la nécessité de ne pas s'aliéner cette base sociale, dont il a de plus en plus besoin à mesure que les villes lui sont plus critiques, est susceptible d'atténuer l'autonomie d'action du régime à l'égard de la paysannerie, l'exposant ainsi davantage aux pressions sociales et aux négociations complexes⁵.

Les agriculteurs algériens ont subi des bouleversements radicaux depuis trois décennies. À la période « socialiste », marquée par la fonctionnarisation des agriculteurs sur de grands domaines collectivisés, a en effet succédé, à partir des années 1980, un processus de libéralisation caractérisé par le démantèlement du soutien des prix à la production, l'extinction des subventions à la consommation domestique, la réduction sensible de l'encadrement technique étatique, et la mise en concurrence des exploitations publiques avec les exploitations privées. Plus généralement, comme nous le verrons, l'État semble avoir modifié sa base sociale de référence dans le monde rural :

3. F. Talahite, « La rente et l'État rentier recouvrent-ils toute la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ? », *Revue Tiers Monde*, n° 210, 2012/2, p. 143-160.

4. W. B. Quandt, *Between Ballots and Bullets : Algeria's Transition from Authoritarianism*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 1998 ; G. Kepel, *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Paris, Gallimard, 2000.

5. De manière intéressante, ce rôle de stabilisateur politique de la paysannerie se retrouve également dans un pays comme le Maroc, alors même que les modes de développement empruntés à l'indépendance diffèrent radicalement. Voir R. Leveau, *Le Fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politique, 1985.

auparavant au centre de toutes les attentions, les salariés des anciens domaines socialistes, devenus « attributaires » de ces domaines, se sont vus marginalisés au profit d'exploitants privés.

De manière à première vue étonnante, ces bouleversements semblent avoir rencontré une assez large acceptation sociale, y compris de la part des attributaires qui apparaissent pourtant comme les grands perdants des transformations en cours. Cette apparente passivité des zones rurales a interrogé les observateurs, qui en ont fait la marque d'une « exception algérienne⁶ ». Le contraste serait particulièrement saisissant avec la Tunisie voisine, où la révolution de 2011 trouverait précisément son foyer d'origine dans les zones rurales marginalisées de l'intérieur du pays⁷.

Comment l'État algérien a-t-il donc géré cette libéralisation agricole, en particulier la décollectivisation des terres publiques ? Comment est-il parvenu à éviter l'émergence de contestations sociales organisées par les perdants de ces transformations, malgré un contexte général d'ébullition politique (l'ouverture démocratique de 1988 et la « décennie noire » des années 1990) ? Que peut nous apprendre l'analyse de cette décollectivisation sur les modes de gouvernement de l'État algérien, sur la manière dont il négocie, subit et réagit aux transformations sociales et économiques ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à ces questions en analysant la décollectivisation des terres publiques à l'échelle d'une petite région, la commune d'Ouarizane (environ 6 000 hectares) située dans la plaine du Bas-Chéliff, au Nord-Ouest algérien (Figures 1 et 2).

Nous avancerons dans cet article que, à l'encontre de la vision d'un État autoritaire et rentier, la décollectivisation n'a pas été une affaire simple et linéaire, dans laquelle l'État aurait brutalement imposé de nouvelles préférences « entrepreneuriales » à la population rurale, en privatisant les terres et en indemnisant les perdants. Au contraire, les gouvernants se sont montrés continuellement soucieux de ne pas s'aliéner irrémédiablement les petits agriculteurs attributaires des domaines publics, pourtant menacés par les restructurations envisagées. Ces pressions contradictoires ont amené l'État à procéder de manière tâtonnante et hésitante, sans plan d'ensemble, autant sous la pression des dynamiques sociales qu'en s'imposant à elles.

6. O. Bessaoud, « Aux origines paysannes et rurales des bouleversements politiques en Afrique du Nord : l'exception algérienne », *Maghreb-Machrek*, n° 215, 2013/1, p. 9-30.

7. A. Gana, « Aux origines rurales et agricoles de la Révolution tunisienne », *Maghreb-Machrek*, n° 215, 2013/1, p. 57-80. L'auteur insiste sur ce que la révolution tunisienne doit aux inégalités socio-territoriales entre les zones littorales et l'intérieur du pays, resté plus agricole et rural. Plus généralement, le chômage chronique qui caractérise les régions rurales du Centre-Ouest tunisien est indubitablement alimenté par la crise qui touche le bassin minier de Gafsa. Mais il est également dû à une agriculture peu créatrice de valeur ajoutée et peu intensive en main-d'œuvre (prédominance des céréales et de la culture de l'olivier dans la région de Sidi Bouzid).

Figure 1 : Localisation de la plaine du Bas-Chéliff

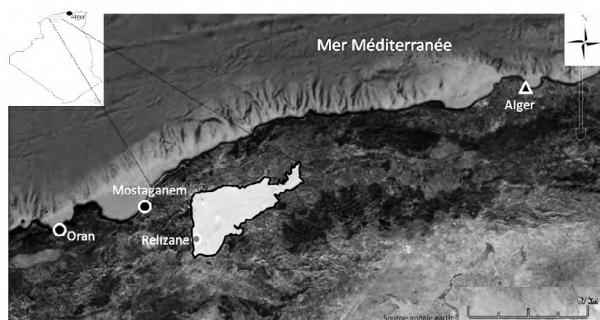
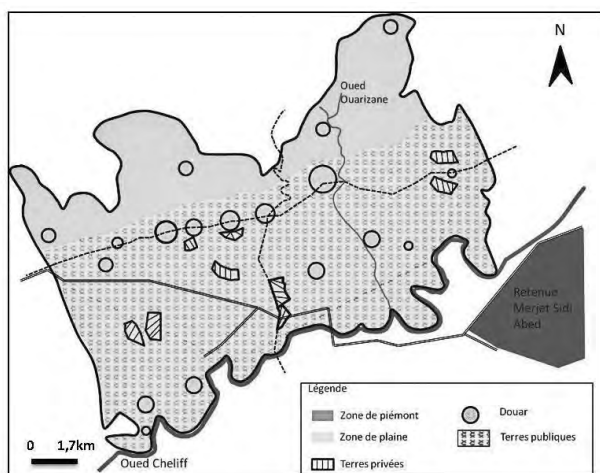


Figure 2 : Répartition et statuts des terres entre plaine et piémont à Ouarizane



Chaque étape a été porteuse d'ambiguïtés et de fortes incertitudes. En conséquence, la décollectivisation a pris une forme rampante et étalée dans le temps, sans être encore pleinement achevée à ce jour.

De manière plus spécifique, nous verrons que certaines fractions de l'État ont encouragé la subversion du cadre juridique par des acteurs privés. Nous empruntons la notion de subversion au courant néo-institutionnaliste historique américain⁸. Elle sert à désigner une situation dans laquelle

8. J. Mahoney et K. Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », in J. Mahoney et K. Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

un nombre massif d'acteurs s'engagent dans la fabrication d'institutions informelles (contrats, pratiques, normes) alternatives au cadre formel, avec une ampleur qui aboutit *in fine* à vider irrémédiablement le cadre formel de toute pertinence. Les « subversifs », dans ce cadre, sont des « innovateurs qui transforment le *statu quo* sans s'attaquer aux règles et aux structures formelles existantes⁹ ». La question est alors de savoir dans quelle mesure cette subversion est subie, tolérée ou encouragée par l'État, et par quels groupes en son sein.

Pour mettre en évidence ce caractère rampant, nous verrons que, depuis les années 1980, l'État n'a modifié que lentement et modérément les droits formels de propriété en vigueur sur les terres publiques. En revanche, il n'a cessé d'avantager financièrement, de manière visible ou moins visible, certains exploitants privés extérieurs à ces terres. Ces exploitants ont alors considérablement accru leurs capacités financières, ce qui les a encouragés à développer leurs activités en exploitant informellement, en location, une partie des terres publiques. Ces dynamiques illégales ne sont que très rarement sanctionnées¹⁰ par les agents de l'État, qui garantissent en réalité tacitement l'existence de ce marché de location. Cela ne signifie pas, toutefois, que l'État contrôle parfaitement ces dynamiques, qu'il connaît en réalité mal, qui le débordent et que certains de ses agents souhaiteraient sans nul doute mieux maîtriser.

Après avoir présenté brièvement notre terrain d'étude, nous retracerons le processus de décollectivisation selon trois grandes séquences chronologiques : la première séquence court du début des années 1980 à la première réforme juridique (très partielle) de 1987. La deuxième séquence couvre les années 1990, qui ont vu la décollectivisation rampante s'accélérer à la faveur de la déprise profonde de l'État sur le monde rural, dans le contexte de la décennie noire. La troisième séquence est celle du retour de l'État agricole dans les années 2000, couronnée par l'adoption d'une nouvelle loi foncière en 2010, qui continue cependant à entretenir de nombreuses incertitudes.

9. *Ibid.*, p. 21.

10. Les dynamiques agricoles illégales, à l'échelle de notre zone d'étude, n'ont fait l'objet d'aucune sanction de la part de l'État à l'heure actuelle. La presse algérienne se fait cependant l'écho, parfois, de sanctions pour pratiques illégales sur les terres publiques dans d'autres régions. Ces sanctions restent toutefois extrêmement marginales par rapport à l'ampleur des pratiques illégales que nous avons observées.

LA COMMUNE D'OUARIZANE, MICROCOSME DE LA DIVERSITÉ DU MONDE AGRICOLE NORD-ALGÉRIEN

Malgré sa superficie restreinte (voir figure 1), la région du Bas-Chéliff est représentative à la fois de la diversité des systèmes de culture et de celle des acteurs du monde agricole présents dans le Nord du pays. Elle se caractérise en effet par la grande diversité de ses systèmes de production : plusieurs variétés arboricoles y sont développées (agrumes, oliviers, abricotiers), ainsi que des cultures maraîchères (artichaut, pastèque-melon), associées aux céréales (blé dur et tendre, orge, avoine) et à des élevages ovins et bovins¹¹.

Cette diversité se retrouve dans la commune d'Ouarizane, qui se compose en outre de deux unités géomorphologiques bien distinctes : le piémont et la plaine. Conjugée à l'histoire politique, cette diversité a favorisé la formation de trois groupes sociaux : les petits paysans sur le piémont, où les terres sont en grande partie privées¹² ; les attributaires des terres publiques sur la plaine ; et des agriculteurs moyens privés, également sur la plaine (voir figure 2).

Ce sont les terres publiques des attributaires qui nous intéresseront ici, et plus précisément le processus de décollectivisation ayant touché ce qu'on appelle, depuis la réforme de 1987, les exploitations agricoles collectives (EAC)¹³. Deux interrogations seront au cœur de notre analyse : comment décrire et analyser le rôle de l'État dans les transformations en cours ? Et comment le mode opératoire de ces transformations a-t-il produit un certain consentement, enthousiaste ou résigné, chez des attributaires qui en ont pourtant été les principaux perdants au cours des trois dernières décennies ?

Le travail d'enquête a été réalisé dans le cadre d'un travail de thèse¹⁴ portant sur l'évolution des dynamiques agricoles à l'échelle locale, en lien avec les changements des politiques publiques, en particulier foncières et

11. H. Amichi et al., « Enjeux de la recomposition des exploitations agricoles collectives des grands périmètres irrigués en Algérie : le cas du Bas-Chéliff », *Cahiers Agricultures*, vol. 20, n°1-2, 2011, p. 150-156.

12. Ce phénomène est le résultat du processus d'accaparement des terres intervenu sous la colonisation française, qui a exproprié les paysans autochtones occupant les plaines, pour les refouler sur les piémonts.

13. La réforme de 1987 a également créé des exploitations agricoles individuelles (EAI), dont les attributaires se sont vus octroyer un droit de jouissance perpétuelle sur des lots de terrain individuels. Ces exploitations restent très marginales en nombre et en superficie, particulièrement sur notre zone d'étude, et n'ont pas subi de transformations majeures depuis 1987. Elles ne sont pas au centre des analyses que nous développons ici.

14. H. Amichi, *Quand tenanciers et attributaires s'arrangent pour exploiter les terres publiques irriguées : du déni à l'émergence d'une configuration de tenure inversée. Cas de la commune d'Ouarizane dans le Bas-Chéliff, Algérie*, thèse de doctorat en agriculture comparée, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), Paris, 2013.

hydrauliques. Environ cent entretiens détaillés, d'une durée moyenne de trois heures, ont été réalisés auprès de différentes catégories d'agriculteurs durant trois campagnes agricoles en 2009, 2010 et 2011. La démarche d'enquête a combiné approche quantitative (traitements statistiques des questionnaires) et approche qualitative (entretiens semi-directifs et observations prolongées).

LES ANNÉES 1980 : RELÂCHEMENT DU CONTRÔLE ÉTATIQUE ET PREMIÈRES RÉFORMES DE COMPROMIS

C'est après la mort du président Houari Boumédiène, en 1978, que l'entourage du président Chadli Bendjedid décida d'introduire un certain nombre de réformes d'inspiration libérale. Dans le domaine agricole, le gouvernement afficha rapidement sa volonté de tirer les enseignements de l'expérience socialiste et autogestionnaire, dont le bilan en termes de capacité de production se voyait de plus en plus ouvertement critiqué¹⁵. Cependant, bien loin d'un retournement brutal, la première réforme juridique des terres collectives n'allait intervenir qu'en 1987, et sous une forme aussi partielle qu'ambiguë. Plutôt qu'une privatisation des terres, les élites politiques allaient mener une série de réformes limitées, tout en favorisant peu à peu certains acteurs privés extérieurs aux terres publiques.

Le premier changement prit la forme, en 1980, d'une circulaire présidentielle qui libérait la commercialisation des fruits et légumes. Désigné comme une entrave particulièrement caricaturale au libre jeu du marché, le monopole des « offices » et des « coopératives » d'État sur la commercialisation se trouva ainsi rompu. Trois années plus tard, un décret du 28 mai 1983 annonçait la dissolution des « assemblées » et des « commissions » populaires en charge de l'exécution de la révolution agraire. La même année, enfin, fut votée une loi d'accession à la propriété foncière. Celle-ci concédait, pour un dinar symbolique, des terres publiques non exploitées à des exploitants privés afin qu'elles soient mises en valeur. Loi officiellement conçue à l'usage des seuls « fronts pionniers » du grand Sud et des Hauts Plateaux, de nombreux exploitants privés du Nord allaient en réalité en profiter¹⁶.

Dans le même temps, et selon un mode d'action qui allait se révéler caractéristique, l'État impulsa une réorientation de ses aides financières en

15. Les systèmes de production des domaines « autogérés » et des coopératives de la révolution agraire étaient très extensifs, conduisant à des situations financières souvent déficitaires de ces domaines en fin de campagne agricole. Voir C. Chaulet, *La Mitidja autogérée. Enquêtes sur les exploitations autogérées agricoles d'une région d'Algérie (1968-1970)*, Alger, SNED, 1971.

16. H. Aït Amara, « La terre et ses enjeux en Algérie », *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, vol. 65, n° 1, 1992, p. 186-196.

direction des exploitants privés. En dinars courants, les crédits alloués au secteur privé agricole furent ainsi multipliés par sept entre 1976 et 1980. Ils passèrent ensuite de 110 millions de dinars en 1982 à 224 millions en 1986¹⁷. Dans le même temps, les subventions au privé pour l'achat d'équipements agricoles s'accroissent fortement. Les achats de tracteurs par les exploitants privés passèrent de 38 unités en 1977 à 1 321 en 1980 et à 5 383 en 1983¹⁸.

L'étape suivante de libéralisation, plus explicite, fut la réforme de 1987, probablement hâtée par les effets catastrophiques, pour les finances publiques, du contre-choc pétrolier intervenu l'année précédente. Cette loi ne fit cependant guère que confirmer l'ouverture prudente amorcée depuis une petite dizaine d'années, avançant cette fois l'idée d'une nécessaire rentabilité économique des exploitations. Le texte mit fin aux anciennes « fermes étatiques¹⁹ » au profit d'un nouveau modèle, dit de l'« exploitation agricole collective » (EAC). Si les terres demeuraient publiques, chaque EAC jouissait désormais de la liberté de production. Les ouvriers et les fonctionnaires des anciennes fermes se voyaient dotés d'un droit de jouissance perpétuel sur leurs terres, formellement garanti au travers de leur nouveau statut d'attributaire. Ces derniers (entre trois et vingt pour une superficie de neuf à cinquante hectares) devaient exploiter collectivement ces terres dans l'indivision, avec des quotes-parts égales pour chacun. Au final, l'État demeurait le propriétaire des terres.

Ainsi, plutôt que de promouvoir une logique radicalement nouvelle, la création des EAC s'inscrivait dans la recherche d'une troisième voie entre le socialisme d'État et l'agriculture capitaliste. Bien loin d'y perdre, les attributaires pouvaient au contraire en apparaître comme les grands gagnants. L'annonce de la réforme suscita d'ailleurs chez les attributaires d'Ouarizane un enthousiasme certain, la perspective de disposer de terres et peut-être d'équipements étant alors très attractive²⁰. « Nous n'avons pas demandé cette réforme mais si l'État souhaite nous répartir les terres pour qu'on puisse travailler mieux, pourquoi pas !... » affirmait le président d'un domaine socialiste et membre actif de l'Union générale des paysans algériens (Unpa)²¹. La réforme de 1987 fut suivie par une autre, en 1990, qui restituait à leurs anciens propriétaires les terres confisquées par la « révolution agraire » de

17. Soit environ, respectivement, 24 et 48 millions de dollars. Voir S. Bedrani, « Algérie : Une nouvelle politique envers la paysannerie ? », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, vol. 45, n° 3, 1987, p. 55-66.

18. *Ibid.*

19. Les anciens domaines « autogérés » de la révolution agraire avaient été préalablement restructurés en domaines « socialistes » placés sous la tutelle directe de l'État.

20. Entretien avec un attributaire, Ouarizane, mai 2010.

21. Entretien avec un ancien directeur de domaine socialiste, Ouarizane, mai 2010.

1971. Cette réforme, qui concernait particulièrement certains agriculteurs privés « moyens » de la plaine d'Ouarizane, confirma le rapprochement amorcé avec les propriétaires terriens issus des notabilités agricoles datant de l'époque coloniale. Elle ne constituait cependant pas, là encore, une réforme agraire fondamentale.

Cette évolution incrémentale s'explique d'abord par les tensions entre partisans et opposants de la décollectivisation au sein du pouvoir central. D'une manière très schématique, deux coalitions dirigeantes s'affrontaient à la fin des années 1980 : une coalition « socialiste », restée attachée au contrôle direct de l'État sur les terres publiques, et qui continuait d'accorder une attention prioritaire aux salariés des domaines collectifs ; et une coalition « libérale » affichant, depuis le début de la décennie, sa volonté de privatiser totalement les terres publiques²². Indiscutablement, les rapports de force évoluèrent à l'avantage de cette dernière, qui ne cessa de se renouveler avec l'arrivée de nouveaux cadres formés dans les grandes écoles de commerce, en France ou aux États-Unis. L'élaboration et la discussion de la loi se déroulèrent d'ailleurs au plus haut sommet de l'État (où les libéraux étaient les plus influents) et à l'écart du ministère de l'Agriculture (alors plutôt réticent à l'ouverture annoncée). Le projet passa ainsi directement du cabinet présidentiel au parlement – l'Assemblée nationale populaire (APN). Le très puissant ministre de l'Agriculture Kasdi Merbah²³ tenta de s'y opposer et d'obtenir une application limitée de la loi à seulement deux-cents domaines « socialistes », à titre expérimental. Mais ses revendications échouèrent et la réforme fut généralisée à l'ensemble du territoire national en l'espace de six mois.

Toutefois la coalition socialiste, quoique vieillissante, parvint tout de même, forte de sa légitimité historique, de son expertise de terrain et de sa forte présence au ministère de l'Agriculture, à freiner la voie juridique de la décollectivisation. On peut également faire l'hypothèse que son influence relative s'explique par la nature même de la classe dirigeante algérienne de cette époque, qui s'était développée depuis l'indépendance comme une bourgeoisie d'État dépourvue d'assise économique privée. Une évolution trop rapide vers un capitalisme agraire, sans que les membres de la classe dirigeante n'aient eu le temps de se préparer à saisir les nouvelles opportunités d'investissement et d'enrichissement offertes, et de se repositionner pour parer l'émergence d'une bourgeoisie concurrente, aurait dès lors été contre-productive pour cette élite²⁴.

22. S. Bedrani, « Algérie : Une nouvelle politique... », art. cité.

23. Patron de la Sécurité militaire (SM) au ministère de la Défense nationale d'octobre 1962 à février 1979. La SM est l'ancêtre du Département du renseignement et de la sécurité (DRS).

24. S. Bedrani, « Algérie : Une nouvelle politique... », art. cité.

**Encadré 1: Abdallah 62 ans, attributaire d'une EAC individualisée:
« On a tout fait pour rester en collectif »**

« Notre groupe est constitué de sept attributaires pour une superficie de 72 hectares. La constitution de notre groupe était basée sur les liens de voisinage, on habite tous dans le douar [...]. Mais les crédits de campagne sont devenus de plus en plus difficiles à avoir, on épuisait le plus souvent nos fonds de roulement et on les reconstituait difficilement. On a fonctionné en deux sous-groupes jusqu'en 1994, date à laquelle on a décidé qu'il était préférable que chacun de nous s'occupe de sa partie d'exploitation. Notre situation financière ne s'était pas beaucoup améliorée depuis notre première division. Certes, on avait moins de divergences que lorsqu'on était à sept mais les problèmes de trésorerie demeuraient quand même. Du fait de notre première division, on ne pouvait plus espérer des subventions ou des crédits étatiques, car on était reconnu uniquement en tant qu'EAC unie. Avec toutes ces difficultés, l'idée de s'occuper de sa propre parcelle sans se soucier de ce que pense l'autre commençait à faire chemin dans notre sous-groupe, d'autant plus que c'était devenu chose fréquente à Ouarizane en cette période.

Ce qui, à mon avis, a déclenché l'individualisation complète de notre exploitation, c'est le remboursement de nos dettes exigé par la banque à partir de 1992. On s'est aperçu que les crédits que nous avions perçus pour l'achat de la pompe d'irrigation et des accessoires du tracteur pour les travaux du sol nous ont été facturés à des taux d'intérêt qu'on ignorait. Nous avons remboursé une petite partie du crédit la première année de notre existence de collectif, mais après on a arrêté de le faire car on voulait d'abord investir [...]. Depuis, notre dette a nettement augmenté. On a été contraints de vendre le tracteur pour rembourser une partie. L'autre partie de la dette a été ensuite effacée par une décision du président de la République dans les années 2000. On n'était pas les seuls dans cette situation, c'est le cas de la plupart des EAC ».

**LES ANNÉES 1990 : DÉPRISE DE L'ÉTAT ET ACCÉLÉRATION
DE LA DÉCOLLECTIVISATION RAMPANTE**

Dans le contexte de la guerre civile et d'une profonde crise économique, les années 1990 furent le théâtre d'une stagnation des investissements publics dans l'agriculture. À peine 4 milliards de dinars²⁵ de fonds publics furent

25. Soit environ 170 millions de dollars.

engagés pour la campagne agricole de 1993-1994, année où le Programme d'ajustement structurel (Pas) était enclenché²⁶.

Individualisation des logiques d'exploitation

Sur fond de paupérisation, les attributaires découvrirent progressivement l'un des effets délétères de la loi de 1987. En effet, et en accord avec sa propre logique collectiviste, la loi exigeait la signature de *tous* les membres d'une EAC pour le montage des dossiers de subvention. Or la plupart des EAC étaient traversées par des divergences internes quant aux meilleures stratégies culturelles à adopter. Nombre d'entre elles peinèrent ainsi à se mettre d'accord, ce qui les empêcha de prétendre aux crédits et aux subventions.

Cette difficulté nouvelle à accéder aux financements de l'État alimenta tensions et frustrations, qui débouchèrent bien souvent sur une individualisation *de facto* des logiques d'exploitation, chaque attributaire se spécialisant de fait sur une parcelle individuelle bien définie. La trajectoire de l'attributaire Abdallah²⁷ est représentative de ce type d'évolution (Encadré 1).

Plutôt qu'une stratégie intentionnelle qui aurait visé à asphyxier financièrement les attributaires, l'application stricte de la loi de 1987 s'explique davantage par l'asphyxie financière générale de l'État algérien à cette époque, dans un contexte d'effondrement des prix du pétrole, de dislocation du parti unique à partir de 1988, et de concentration des ressources financières sur les dépenses militaires. Durant cette période, la « déprise » financière et administrative de l'État algérien a ainsi grandement facilité la progression d'une décollectivisation *de facto*, à l'encontre de la loi de 1987.

L'individualisation des logiques d'exploitation au sein des EAC s'est traduite par une multiplication des centres de décision en leur sein (68 sur 71 d'entre eux se sont ainsi démultipliés en environ 340 exploitations à Ouarizane). Dans ce cadre de plus en plus décentralisé, chaque attributaire tendit alors à cultiver un lot de terrain bien défini, socialement reconnu par les autres attributaires. Confrontés à des problèmes financiers (non-accès aux subventions comme nous l'avons vu, aggravé par la rareté de l'eau de surface), les attributaires se virent contraints de se tourner vers des modes toujours plus extensifs d'exploitation, fondés sur la culture des céréales en sec avec assolement biennal, et du maraîchage selon les disponibilités en eau. Mais

26. O. Bessaoud, « L'agriculture et la paysannerie en Algérie : les grands handicaps », communication au symposium « État des savoirs en sciences sociales et humaines », Oran, CRASC, 2004, p. 21.

27. Entretien avec l'attributaire Abdallah, Ouarizane, juin 2010.

les revenus ainsi dégagés restaient insuffisants pour subvenir aux besoins familiaux. C'est pour y remédier que les attributaires commencèrent à céder en location une partie de leur parcelle, faisant entrer la décollectivisation dans une nouvelle phase.

Naissance d'un marché de location à des «privés»

Nos enquêtes indiquent que, sur les 62 % des EAC individualisées à Ouarizane, 40 % des attributaires ont progressivement cédé leurs terres en faire-valoir indirect, tandis que 17 % ont tout simplement abandonné leur parcelle. Les 43 % restants sont en voie de paupérisation. Cette mise en location n'a pas fait l'unanimité parmi les attributaires, comme en témoigne l'un d'entre eux :

« Au-delà des différends sur la gestion de la trésorerie de l'exploitation, qui étaient réels, c'est plutôt l'usage des terres laissées en friche qui a suscité le plus de divergences. Avec le phénomène de location des terres publiques qui commence à prendre de l'ampleur, des membres de notre collectif ont exprimé clairement le souhait de céder une partie de ces terres en location pour accroître nos revenus²⁸ ».

Les années 1990 ont ainsi vu l'émergence de nouvelles catégories de locataires-investisseurs exploitant les parcelles des attributaires. Ceux qui étaient prêts, à cette époque, à prendre le risque d'une location, étaient souvent des agriculteurs issus des piémonts, historiquement marginalisés. Certains d'entre eux sont alors parvenus à accroître la surface moyenne par actif, souvent à l'aide d'un petit capital issu de l'immigration, et à entamer une trajectoire d'ascension sociale. Aujourd'hui, ils pratiquent typiquement un maraîchage intensif, en travail et en intrants, associé à des céréales. C'est par exemple le cas d'Abderrahmane²⁹ (Encadré 2).

Sur le plan juridique, les tentatives de privatisation pure et simple des terres publiques s'accroissent à partir de 1995, année où un projet de loi favorisant cette tendance commença à circuler dans les ministères. Le projet fut cette fois défendu par le ministre de l'Agriculture, attestant d'une modification des équilibres politiques au sein de l'État. Celui-ci mit justement en avant le développement de pratiques illégales pour justifier la nécessité d'assumer explicitement la privatisation foncière : « 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

28. Entretien avec l'attributaire Abdallah, Ouarizane, juin 2010.

29. Entretien avec Abderrahmane, Ouarizane, avril 2009.

Encadré 2: Abderrahmane, 49 ans: « Hier saisonnier dans les domaines, aujourd'hui locataire des terres d'EAC et demain propriétaire, *inch'Allah!* »

Début de l'activité agricole dans les domaines

« J'ai commencé à travailler dans les domaines comme saisonnier à l'âge de 16 ans. Je m'occupais essentiellement des arbres : binage, épandage d'engrais, irrigation. Je travaillais environ vingt jours par mois durant presque toute l'année. Après une phase d'interruption liée au service militaire (1981-1983), j'ai repris le travail dans les domaines mais avec une autre motivation en tête : développer ma propre activité agricole.

J'ai commencé à réfléchir à l'usage que je pouvais faire de notre demi-hectare dont mon père avait hérité. La parcelle est située sur le piémont, en plus de l'étroitesse de celle-ci, la qualité de la terre n'est pas très propice à l'agriculture. J'ai pensé par conséquent à une activité agricole hors-sol, c'est ainsi que j'ai construit avec mon cousin un petit hangar pour faire de l'élevage de poulets de chair. Nous avons tous les deux des parents émigrés, ils nous ont donné le coup de pouce financier nécessaire pour lancer notre projet ».

« Mais le grand tournant pour nous était la restructuration de 1987 »

« La restructuration des domaines en EAC fut effective en 1988, c'était synonyme de perte d'emploi pour la plupart de saisonniers qui travaillaient dans les domaines comme moi. Heureusement que j'avais développé mon élevage, sinon cela aurait été dur pour ma famille. Mais à aucun moment je ne pensais que cette restructuration allait changer le cours de nos vies, à moi et à mon cousin. En effet au début de l'année 1989, mon frère qui faisait partie d'une EAC, m'a fait la proposition de me louer quelques hectares de leurs terres pour les exploiter. Il était au courant de mes recherches de terres de location et connaissait mon esprit d'entrepreneuriat. [...] J'ai accepté bien sûr, j'ai associé mon cousin à ce projet et on a commencé à travailler dans la plus grande discrétion. Car les locations n'étaient pas très répandues à cette époque. On ne souhaitait pas, de plus, que l'EAC de mon frère ait, à cause de nous, des problèmes avec l'État qui interdisait toute forme de faire-valoir indirect. Nous avons cultivé du melon et des artichauts. L'eau nous était fournie par l'EAC de mon frère, il nous réservait une part de l'eau qu'il recevait de l'office d'irrigation pour les besoins de leur arboriculture. Nous avons renouvelé l'expérience trois années successives. Les membres de l'EAC ont repris les terres pour les exploiter eux-mêmes. Heureusement pour nous qu'à ce moment-là, d'autres terres d'EAC commençaient à se libérer, il y avait plus d'offres de location que

de repreneurs. On a donc pris d'autres parcelles en location avec les EAC qui pouvaient nous assurer un accès à l'eau du barrage ou dont les parcelles se situaient à proximité d'un forage qu'on pouvait éventuellement louer ».

« Nous gérons les terres d'EAC comme si nous étions propriétaires... Alors pourquoi ne pas le devenir un jour ? »

« La plupart des terres que nous louons, nous les exploitons depuis plus de vingt ans. Si nous avons réussi à les garder toutes ces années c'est parce que d'une part, les attributaires de ces terres n'ont pas les moyens de les travailler comme nous le faisons et d'autre part parce qu'ils trouvent bien leur compte avec nous : ils perçoivent les loyers qu'on leur verse chaque mois, parfois, nous leur faisons des avances à l'année et en plus on les fait travailler dans nos champs. C'est grâce à nous si ces terres sont cultivées aujourd'hui ! [...] Je ne connais pas un seul attributaire d'EAC qui prenne autant soin de sa terre alors qu'ils en ont la jouissance perpétuelle. [...] vous imaginez bien qu'après tant d'années de travail on n'accepterait pas de partir du jour au lendemain. On fera tout pour rester... et pourquoi ne pas reprendre officiellement les terres des EAC un jour ? ».

minier, de désinvestissement, de sous-location, de dilapidation du patrimoine et une facilité déconcertante dans la distraction des terres agricoles au profit de l'urbanisme³⁰ ».

Objet de nombreuses critiques internes aux élites de l'État, le projet ne fut toutefois concrétisé que par une circulaire interministérielle en septembre 2002. Celle-ci autorisait cette fois les attributaires à céder leur droit de jouissance à des tiers³¹. L'opportunité de cette réforme, indiscutablement majeure, fut saisie par de nombreux entrepreneurs-locataires (à Ouarizane, des agriculteurs privés moyens, des promoteurs immobiliers et des commerçants urbains dont l'exemple de Mostafa détaillé plus loin). De manière intéressante, une réaction se fit toutefois jour au sommet de l'État : constatant la frénésie de vente et la libéralisation accélérée de l'accès au foncier, une décision du chef du Gouvernement abrogea purement et simplement la circulaire en janvier 2005.

30. Note présentée par le ministère de l'Agriculture à la journée nationale d'information sur le foncier agricole au mois d'août 1995.

31. S. Bedrani, « Le tournant de 1987 : les conditions de mise en œuvre d'une réforme du secteur agricole », in A. Imache, T. Hartani et al., *La Mitidja 20 ans après. Réalités agricoles aux portes d'Alger*, Alger, Alpha éditions, 2010.

Au final, ces évolutions contribuent à brouiller singulièrement la frontière entre propriété publique et privée. Celle-ci tend à se dissoudre dans un foisonnement de contrats d'association et de location entre différentes catégories d'exploitants agricoles.

LES ANNÉES 2000 : LE RETOUR DE L'ÉTAT AGRICOLE

Les années 2000 ont ouvert une période de redéploiement de l'État, marquée par une relance massive des subventions agricoles dans le cadre d'un nouveau « Programme national de développement agricole » (PNDA) adopté en 2000. Plus de 40 milliards de dinars³² ont été injectés dans l'agriculture durant la campagne agricole 2000-2001, soit dix fois le montant engagé durant la campagne agricole 1993-1994³³. On ne saurait toutefois considérer ce retour de l'État comme une politique indiscriminée d'achat de la loyauté politique des zones rurales. Celui-ci s'inscrit plutôt dans le lent déplacement de la base sociale du régime en milieu rural, depuis les attributaires vers les propriétaires privés, moyens et grands³⁴. Nous mettrons d'abord en lumière les principaux bénéficiaires du PNDA, avant de constater que d'autres agriculteurs en ont également profité à la marge, ce qui illustre bien, là encore, le caractère prudent de la décollectivisation algérienne, marquée par la volonté de ne pas s'aliéner les attributaires de manière irréversible.

Une réorientation des aides financières en direction des exploitants privés « subversifs »

Le système de financement mis en place par le PNDA favorise juridiquement la frange d'agriculteurs capable de présenter des garanties de remboursement auprès des banques, notamment des titres de propriété privée de leurs terres, généralement avec l'exigence d'une superficie minimale. En théorie, donc, même les grands investisseurs louant informellement des parcelles aux attributaires devraient se voir exclus de ces financements. Ce n'est pas le cas dans les faits : certains locataires-investisseurs bénéficient de la discrétion des agents de l'État qui les aident à contourner les règles de manière à profiter

32. Soit environ 530 millions de dollars.

33. O. Bessaoud, « L'agriculture et la paysannerie... », art. cité.

34. En réalité, cette base sociale englobe, en plus des attributaires et agriculteurs privés, l'ensemble des fournisseurs et négociants qui profitent du dynamisme de ces nouveaux entrepreneurs agricoles.

Encadré 3 : Mostafa, 48 ans : « Mon projet agricole avance ! »

« Je ne suis pas *fellah* ! Nous avons certes hérité, moi et mon frère, d'un petit lopin de terre familial mais nous ne l'exploitions pas car en plus de sa petite taille, le sol est salé. J'exerçais comme photographe avant que mon frère monte son entreprise de bâtiment. Je l'aidais dans la gestion de l'entreprise. Bien que nous gagnions très bien notre vie, mon frère voulait quand même diversifier ses activités. Il souhaitait notamment profiter des subventions agricoles très généreuses, accordées par l'État à partir des années 2000. Le problème c'est que nous n'avions pas de terres, elles sont détenues, pour l'essentiel, par les attributaires. Nous avons commencé par la location de quelques hectares de terres publiques qui étaient en friche. Les attributaires n'avaient pas les moyens de les cultiver, en plus du fait qu'ils n'ont aucun accès à l'eau.

Le décret de 2002 [...] était pour nous une bénédiction. Nous avons très vite proposé à trois attributaires faisant partie d'une EAC de trente hectares d'acheter leurs droits. Avant même d'avoir la reconnaissance officielle de nos droits, nous avons commencé à préparer les dossiers pour bénéficier des subventions. Grâce à ses connaissances, mon frère a réussi à avoir une dérogation auprès du *wali* (préfet) pour réaliser un forage, pourtant strictement interdit dans la plaine du Bas-Chéliff. Nous avons ensuite bénéficié d'un financement pour réaliser un grand bassin de stockage d'eau ainsi que le matériel d'irrigation localisée nécessaire. Nous avons planté dix hectares en olivier, toujours avec le soutien de l'État. Nous avons ensuite monté un projet d'élevage bovin laitier. Nous avons commencé par l'importation de quarante vaches laitières de race et l'installation d'une salle de traite automatique. Aujourd'hui, nous sommes arrivés à 250 vaches laitières avec une trentaine d'employés permanents dont les trois attributaires qui nous ont vendu leurs droits de jouissance. Nous vendons notre lait à une laiterie de l'État [...]. Notre exploitation est montrée comme exemple, nous avons eu droit récemment à la visite du ministre de l'Agriculture. Rien n'aurait été possible sans les subventions de l'État ».

des subventions. Le plus souvent, ces agents leur accordent des subventions sur la base de présentation de titres fonciers familiaux (des titres de terres parfois improductives et lointaines), alors que ces subventions sont en réalité investies sur les terres d'EAC prises en location. En revanche, une large majorité des petites exploitations privées s'est trouvée écartée de ce programme, faute d'accès aux fonctionnaires locaux qui les méprisaient

souvent car ils les considéraient comme peu productives. De même que bon nombre des EAC qui, faute de pouvoir présenter des demandes de crédits et de subventions de manière collective, comme on l'a vu, ont également été tenues à l'écart. La loi peut donc jouer à plein pour les « petits », tout en étant sélectivement contournée pour les « gros ».

À Ouarizane, ce sont particulièrement les investisseurs extérieurs à l'agriculture, et les agriculteurs privés moyens déjà actifs dans la plaine qui, grâce à leurs connexions étroites avec les autorités administratives locales, ont été en mesure de capter l'essentiel des subventions. Ces privés « moyens » possèdent des exploitations familiales d'une taille d'environ vingt à trente hectares, et disposent de suffisamment de ressources financières, d'équipements agricoles (tracteurs) et d'équipement d'accès à l'eau (forages) pour pouvoir s'agrandir par la location sur des terres d'EAC limitrophes à leurs exploitations. Quant aux citadins, à l'image de Mostafa³⁵ (encadré 3), ce sont essentiellement des commerçants ou des entrepreneurs du bâtiment désireux de diversifier leurs investissements, et de profiter de l'effet d'aubaine des subventions étatiques. Celui-ci est particulièrement important pour la mise en place de systèmes d'irrigation économes en eau (bassin de stockage d'eau, réseau goutte-à-goutte). Le taux des subventions s'élevait au départ à 100 %, le bénéficiaire voyait donc la quasi-totalité de ses ouvrages subventionnée.

Les « petits » locataires, quant à eux, ne s'inscrivent pas dans une trajectoire socio-économique aussi favorable. Nombre d'entre eux doivent en effet se contenter de louer de petites surfaces. Ils s'associent alors à deux ou trois pour louer quelques hectares et apporter le capital nécessaire pour les exploiter. Pour l'accès à l'eau, ils ne possèdent pas de forage et sont contraints d'acheter de l'eau auprès de leurs détenteurs, ou bien de s'associer à eux. Le cas de Smail, 23 ans, qui alterne le travail comme ouvrier chez les grands maraîchers et l'exploitation de quelques hectares en location, illustre bien le fait que tous les locataires ne peuvent pas être considérés comme les grands « gagnants » des changements en cours :

« Après avoir raté mon bac, j'ai travaillé trois ans chez les maraîchers, je faisais notamment les plantations et les récoltes d'artichaut et de melon. J'ai pu acquérir de bonnes connaissances dans la conduite de ces deux cultures. J'ai tenté ensuite l'expérience de location de terres d'EAC avec un associé. Nous avons travaillé ensemble deux années de suite, après on a arrêté. J'ai trouvé que les efforts fournis sont importants comparativement aux gains réalisés. Je vais travailler une année ou deux comme ouvrier agricole de manière à constituer un capital et je vais louer des terres avec mon frère. On trouvera

35. Entretien avec Mostafa, Ouarizane juillet, 2009.

bien une solution pour l'eau. Voilà pour le moment mon projet à court terme. Qui sait ? Peut-être d'ici là je trouverai bien autre chose de meilleur et surtout moins pénible que l'agriculture ?³⁶ ».

Incidentement, l'État a également profité de cette relance des aides pour fidéliser certains clients, en contraignant les bénéficiaires à s'approvisionner auprès de concessionnaires agréés par lui. Ce mécanisme d'accréditation constitue une faveur importante accordée à des entrepreneurs « amis ». Les cas les plus répandus concernent l'octroi d'agréments pour la réalisation de forages d'irrigation, la vente de produits phytosanitaires ou encore le matériel d'irrigation localisée (goutte-à-goutte). L'État se trouve ainsi en mesure de consolider une base politique dans tout un milieu d'entrepreneurs de travaux agricoles.

Toutefois, une réorientation aussi nette des flux financiers menaçait de saper brutalement l'acceptation des transformations en cours par les attributaires. Les gouvernants se sont alors efforcés d'adapter les conditions d'octroi des prêts et des subventions, de manière à en élargir, dans une certaine mesure, les bénéficiaires. Toutefois, ces ajustements constituent davantage une politique de compensation de certains acteurs qu'un véritable élargissement des catégories sociales prioritaires pour le régime.

Une compensation « à la marge » des perdants des réformes

Face aux risques d'une politique trop visiblement inégalitaire, l'État s'est efforcé d'inclure dans le circuit des aides certains petits agriculteurs et attributaires. Des arrêtés au niveau de chaque *wilaya* ont été promulgués pour s'adapter aux conditions d'exploitation de chaque région. Un certain nombre d'attributaires ont ainsi pu bénéficier de subventions, de manière individuelle, pour des plans d'arboriculture, et ont bénéficié de systèmes d'irrigation par goutte-à-goutte. À ces aides, se sont ajoutées certaines mesures prises pour les zones rurales dans leur ensemble, tel que l'effacement unilatéral d'une part importante des dettes des agriculteurs par le président Bouteflika durant la campagne électorale de 2009.

Ces ajustements restent toutefois d'ampleur limitée, seuls les agriculteurs considérés comme économiquement viables pouvant toujours prétendre au crédit bancaire. Par ailleurs, les concessionnaires agréés tendent couramment à réserver aux petits agriculteurs du matériel d'irrigation et des plans d'arboriculture de piètre qualité. Souvent contraints d'arracher les arbres plantés

36. Entretien avec un locataire, Ouarizane, juin 2010.

après une ou deux années, les agriculteurs se montrent alors très insatisfaits, en plus d'exprimer leur mécontentement de contribuer à l'enrichissement de concessionnaires rentiers, profitant d'une situation de monopole créée par l'État.

Au final, le PNDA se décline ainsi de deux manières très différentes dans la commune d'Ouarizane : d'une part, des subventions pour de petits équipements (bassins et réseaux goutte-à-goutte, plants d'arbres) à destination de certains petits agriculteurs et attributaires ; d'autre part, des crédits bonifiés pour des équipements lourds (tracteurs, chambres froides, grands bassins d'eau, bâtiments d'élevage et vaches de races améliorées, etc.) destinés aux moyens et aux grands exploitants privés. Comme cette seconde catégorie de dépense représente bien davantage que la première, le PNDA renforce la polarisation des exploitations agricoles sur les terres publiques.

LES INCERTITUDES DE LA LOI FONCIÈRE DE 2010

La période la plus récente, enfin, a été marquée par l'adoption d'une nouvelle loi foncière en 2010. Celle-ci n'entérine toujours pas la privatisation totale des terres publiques, mais effectue un pas supplémentaire non négligeable dans cette direction, en instaurant un régime de concession. Les fonctionnaires locaux interrogés³⁷ insistent tous sur l'objectif de sécurisation juridique inscrit dans la loi. La transformation des « attributions » en « concessions » entendrait ainsi favoriser l'accès des attributaires et des locataires aux crédits bancaires, car les concessions seront hypothécables auprès des banques. Certains insistent également sur la nouvelle formule du « contrat de partenariat » introduite par la loi, qui fournit une reconnaissance juridique aux contrats, jusqu'alors non légaux, conclus entre attributaires et locataires-investisseurs. À terme, l'objectif, tel qu'exprimé par un responsable d'une institution agricole locale, semble être de faciliter la reprise par les locataires des terres des EAC : les autorités soulignent ainsi la possibilité conférée aux attributaires de céder leur concession à un tiers s'ils souhaitent quitter le secteur agricole, ce qu'elles envisagent explicitement comme une manière de faciliter la sortie de la main-d'œuvre considérée comme la moins productive.

Expression de nouveaux compromis complexes, toutefois, le texte de loi ménage de nombreuses zones d'incertitude qui sont autant d'espaces pour des luttes d'interprétation, et qui ne seront résolues qu'au cours de la mise

37. Responsables d'administrations agricoles locales, chargés de l'application de la politique de développement agricole du ministère de l'Agriculture à l'échelle des communes.

en œuvre. Il est d'ailleurs significatif que les décrets d'application tardent à être adoptés. Par exemple, la nature exacte du contrat de partenariat, ou encore les modalités de transfert de ces concessions à des tiers (y aura-t-il véritablement un marché autorisé des concessions de terres publiques ?) ne sont pas encore précisément définies.

Il n'est ainsi pas sûr que ces tentatives de régularisation d'associations informelles en « partenariats » formels réussissent. Un fonctionnaire local admet d'ailleurs que « penser que les attributaires et les locataires vont évoluer vers un partenariat officiel, ce serait mal connaître les agriculteurs...³⁸ ». Nombre d'attributaires comme de locataires avouent que la nouvelle loi n'aura que peu d'importance par rapport au faire-valoir indirect non reconnu juridiquement, qui se poursuivra. L'attentisme domine : « tant qu'il n'y aura pas un signal fort et visible sur le terrain par l'État qui contrôlerait ce qui se passe réellement, personne ne changera sa façon de faire de l'agriculture³⁹ ». Peut-être que l'incitation, pour les attributaires, d'un accès aux subventions obtiendra toutefois quelques résultats : « S'il s'avère vrai ce qui est apporté dans la nouvelle loi concernant l'octroi de concessions individuelles, cela nous fera sortir de l'informel et de la contrainte du collectif et nous ouvrira, j'espère, les portes des subventions⁴⁰ », souligne un des attributaires enquêtés.

Toujours soucieux de ne pas s'aliéner les attributaires, l'État lui-même ne semble pas communiquer aussi clairement qu'il le pourrait sur les points potentiellement les plus controversés de la loi. C'est par exemple le cas de la possibilité offerte aux attributaires, désireux de sortir du secteur, de vendre leur concession, qui manifeste clairement la volonté de réduire le nombre d'agriculteurs et de favoriser la concentration foncière. Nombreux sont les attributaires qui n'avaient pas été informés de cette disposition cruciale. Comme en témoigne l'un d'entre eux à l'issue d'un entretien :

« J'ai beaucoup appris sur la nouvelle loi foncière avec vous [l'enquêteur], mes connaissances se résumaient à l'octroi individuel de concessions, mais maintenant je peux vous assurer que j'en sors beaucoup plus armé à ce niveau. Je ferai en sorte de partager mes informations avec mes collègues, comme ça tout le monde se tiendra prêt⁴¹ ».

Pour ceux qui en connaissent les termes, le verdict est lucide : « Si l'État nous a délaissés depuis la réforme de 1987 en réduisant considérablement son soutien, financier particulièrement, maintenant il va passer à la vitesse

38. Entretien avec un institutionnel local, Ouarizane, juin 2011.

39. Entretien avec un attributaire, Ouarizane, juin 2011.

40. Entretien avec un attributaire, Ouarizane, juin 2011.

41. Entretien avec un attributaire, Ouarizane, juin 2011.

supérieure avec cette nouvelle loi foncière, à savoir nous mettre dehors et nous remplacer par ceux qui détiennent les capitaux⁴² ».

La loi n'étant pas encore appliquée, ses effets ne peuvent toutefois que faire l'objet de conjectures. On peut au moins relever que des études conduites dans des situations comparables ont montré que la libéralisation du marché foncier, dans des contextes où l'accès aux principaux facteurs de production (crédit, foncier, eau) était largement dépendant du « capital social » de l'exploitant, pouvait conduire à une accumulation foncière improductive et néfaste pour les petits agriculteurs⁴³. On peut ainsi penser que l'instauration d'un marché de concessions des terres publiques en Algérie serait l'occasion de sortir définitivement les attributaires les plus fragilisés de l'activité agricole.

Cet article a montré que, à l'exception possible de la loi de 2010 dont les effets restent encore largement à mesurer, le statut juridique des terres publiques à Ouarizane n'a subi aucun changement révolutionnaire au cours des trois dernières décennies. D'un point de vue formel, les terres sont toujours publiques, le droit de jouissance des attributaires est toujours indivis, et les décisions relatives à la production se prennent toujours de manière collective. Ce n'est donc pas en sécurisant *a priori* des droits de propriété privée que l'État a stimulé la décollectivisation. Celle-ci a plutôt été conduite de manière hésitante et opportuniste, en évitant tout choc frontal avec les attributaires. Les gouvernants ont notamment soutenu financièrement des acteurs privés « subversifs » qui ont entrepris, par leur conduite innovante, de saper l'application de la loi de 1987.

En d'autres termes, la libéralisation est intervenue non pas par le biais d'une thérapie de choc, mais comme le résultat cumulé d'actions politiquement peu saillantes. On retrouve ici une observation plus générale des sociologues Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, lorsqu'ils constataient que :

« la libéralisation [...] peut souvent procéder sans mobilisation politique, simplement en encourageant ou en tolérant la subversion égoïste, par le bas, des institutions collectives. De ce point de vue, la libéralisation semble être confrontée à de moindres problèmes d'action collective que l'organisation du capitalisme et, bien plus que cette dernière, semble pouvoir être atteinte par défaut⁴⁴ ».

42. Entretien avec un attributaire, Ouarizane, juin 2011.

43. P. Lavigne Delville, « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », *L'Économie politique*, vol. 28, n° 4, 2005, p. 92-106.

44. W. Streeck et K. Thelen (dir.), *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 27.

Dans la mesure où les terres publiques de Ouarizane ne se distinguent guère, par leur histoire foncière ou par leurs acteurs, des autres domaines publics, cette proposition nous semble pouvoir être généralisée et mise à l'épreuve pour l'ensemble du foncier public nord-algérien, en particulier celui recouvrant les exploitations agricoles collectives.

Cette illégalité semble bien convenir aux agents locaux de l'État, qui disposent ainsi de la latitude de faire jouer la loi, ou non, dans l'octroi de subventions à des locataires-investisseurs toujours dépourvus de titres formels de propriété. De la même manière, l'intérêt de la codification pour les agriculteurs-investisseurs n'est pas évident : certes, cela leur permettrait probablement d'avoir un accès plus prévisible et moins discrétionnaire aux subventions et aux crédits. Toutefois, nombre d'entre eux ne se plaignent guère de la flexibilité et des possibilités, au cas par cas, de négociation avec les agents de l'État, que leur procure l'informalité. Cela explique l'incertitude pesant sur les effets de la loi de 2010, qui vise à sécuriser juridiquement la libéralisation de l'accès au foncier, et dont on ne sait, en définitive, si les acteurs concernés seront intéressés à en jouer le jeu.

Plus généralement, le caractère flou et négocié du licite et de l'illicite permet de définir de manière souple et évolutive les « marges » politiques (les attributaires, certains petits locataires issus du piémont) et d'inclure, à l'inverse, d'autres acteurs au « centre » du jeu (les grands locataires ayant accès aux commissions d'attribution des subventions, qu'ils soient investisseurs urbains ou issus des anciennes notabilités foncières). Au passage, ces jeux croisés de marginalisation et d'inclusion tendent à apparaître aux yeux des perdants comme des jeux négociés individuellement, au cas par cas, ce qui contribue à obscurcir la manière dont ces transactions à l'écart de la loi (qu'il s'agisse des locations ou des décisions de subvention) contribuent *in fine* à la consolidation de nouvelles formes d'inégalités structurelles.

Ce flou autorisé et entretenu n'est cependant pas « fonctionnel » pour tous les agents de l'État et pour tous les niveaux d'action. Du point de vue des bureaucraties centrales en effet, qu'elles soient agricoles ou financières, une libéralisation juridiquement codifiée permettrait d'obtenir de meilleures informations sur la santé économique des exploitations, de mieux prélever l'impôt, et de faciliter l'accès au crédit bancaire des locataires. Elle permettrait ainsi d'accélérer l'intensification de la production. En ce sens, le gouvernement du foncier, par l'« autorisation à subvertir » accordée aux acteurs privés, indique aussi toutes les contraintes pesant sur un État faiblement autonome à l'égard des dynamiques sociales. Un État dont le pouvoir, qu'il soit « despotique » (dans sa capacité à poursuivre des buts indépendants de certains

groupes sociaux et à se faire obéir) ou « infrastructurel⁴⁵ » (dans sa capacité logistique à infiltrer et à pénétrer la société au quotidien, et à prélever des informations de qualité sur les dynamiques sociales) demeure finalement limité.

Hichem Amichi

Agroéconomiste, IRSTEA, UMR G-EAU, Montpellier

Pierre-Louis Mayaux

Politiste, CIRAD, UMR G-EAU, Montpellier

Sami Bouarfa

Chercheur en sciences de l'eau, IRSTEA, UMR G-EAU, Montpellier

Abstract

Encouraging Subversion : State Restructuring and De-collectivization of Land Tenure in the Bas-Chéiff Region, Algeria

This article analyses the governing of land tenure in Algeria by tracing, over three decades, the policy of de-collectivization in a Bas-Chéiff municipality. How did the State conduct and manage a process that threatens its own social base? This article contends that, against usual assumptions about an authoritarian and rentier State, de-collectivization was not brutally imposed by modifying property rights (i.e. privatization of public land) and financial compensation for those who would lose their land. Instead the State acted slowly and hesitantly under contradictory pressures. More specifically, it encouraged a number of private actors to subvert existing formal arrangements: first, by financially strengthening private farmers living outside public lands ; and then, by tacitly authorizing them to rent parts of these lands. The task of putting some rural actors at the political center, while pushing others at the political margin is thus carried out flexibly, outside the confine of the law.

45. M. Mann, « The Autonomous Power of the State : its Origins, Mechanisms and Results », *European journal of sociology*, vol. 25, n° 02, 1984, p. 185-213.