



La régulation des marchés fonciers ruraux : une voie vers une allocation plus efficiente et équitable du foncier agricole en Algérie

Ali Daoudi¹ & Jean-Philippe Colin²

Janvier 2019

Les marchés fonciers ruraux, grands oubliés des politiques foncières en Algérie

La faiblesse des superficies agricoles constitue, avec le manque d'irrigation, l'une des principales limites structurelles à la croissance de la production agricole en Algérie, malgré les efforts importants consentis les trois dernières décennies pour mettre en valeur de nouvelles terres en steppe et au Sahara. Dans ce contexte, l'amélioration régulière de la productivité de la terre est nécessaire pour maintenir et améliorer la part de la production agricole nationale dans la satisfaction de la demande en produits alimentaires, toujours croissante. Pour ce faire, l'État devrait tant accompagner les exploitants agricoles pour améliorer la productivité, que faciliter la réallocation de la terre vers les producteurs qui sont en mesure de la valoriser au mieux. La question des transferts fonciers des terres agricoles n'est pourtant abordée aujourd'hui en Algérie qu'à travers le prisme de la privatisation/redistribution des terres publiques. A aucun moment n'est envisagée l'option de promouvoir ou de faciliter la réallocation des terres agricoles via les marchés fonciers. Ces dernières années, le Ministère de l'Agriculture affiche avant tout un objectif de reprise en main des terres du domaine privé de l'Etat qui avaient été concédées mais ne sont pas exploitées, dans la perspective de les réaffecter à d'autres bénéficiaires via une procédure administrative (cf. *infra*).

Lorsqu'ils fonctionnent d'une manière transparente et fluide ces marchés des droits sur la terre sont pourtant susceptibles de jouer un rôle central dans le développement agricole, en permettant une réallocation (définitive ou temporaire) des terres à des producteurs plus efficaces. Un fonctionnement efficient et équitable des marchés fonciers suppose cependant un environnement institutionnel (relatif en particulier aux droits de propriété et aux dispositifs de leur transfert) et économique (accès au crédit, fiscalité, assurance, système d'information, etc.) approprié et suffisamment clair et prévisible. En l'absence d'un tel environnement, la réallocation par les marchés peut être économiquement et socialement sous-optimale, en induisant une exclusion des petits producteurs, dont certains sont pourtant efficaces, et un accaparement foncier, y compris spéculatif. De surcroît, certaines configurations de marchés fonciers (contrat de location de très court terme, avec des preneurs sans ancrage territorial) peuvent induire des usages peu durables de la terre et d'autres ressources stratégiques (comme l'eau d'irrigation).

En Algérie, les politiques foncières postsocialistes, engagées depuis le début des années 1980, ont mis l'accent sur les terres du domaine privé de l'Etat, avec un focus, dans le nord du pays, sur la redéfinition des droits des attributaires des anciennes terres coloniales, nationalisées après l'Indépendance, organisées depuis 1987 en exploitations agricoles collectives ou individuelles (EAC/EAI), et en zones

¹ Professeur à l'École Nationale Supérieure Agronomique d'Alger

² Professeur invité à l'ENSA d'Alger, Directeur de recherche à l'IRD, UMR GRED (Montpellier),

arides, sur l'affectation de terres à mettre en valeur par l'irrigation³. Ces choix politiques demanderaient à être complétés par une réflexion sur l'optimisation de la circulation ultérieure des droits ainsi alloués. A cet égard, malgré leur orientation libérale, ces choix semblent paradoxalement ignorer le rôle potentiel des marchés fonciers.

A l'heure actuelle, les types de transferts marchands des terres agricoles permis par le cadre légal varient en fonction du statut juridique de ces terres.

- Sur les terres agricoles privées (y compris celles privatisées dans le cadre de l'APFA), les achats-ventes et les contrats de faire-valoir indirect (FVI) sont autorisés, en étant régis par les dispositions du code civil (sans qu'existe une régulation spécifique pour les baux agricoles). Le marché de l'achat-vente reste fortement contraint par les problèmes d'indivision, de morcellement et d'absence de titre de propriété. L'offre sur le marché du FVI est importante, mais porte principalement sur des arrangements de court terme. Elle est souvent stimulée par l'indivision et le morcellement, qui jouent donc ici un rôle inverse de celui qui est le leur sur le marché de l'achat-vente, le FVI palliant alors pour partie les contraintes induites par ces dernières.
- Sur les terres du domaine privé de l'Etat concédées à des exploitants privés⁴, les transferts marchands sont prohibés ou contraints.
 - Ces terres ne peuvent pas être vendues, mais le droit de concession lui-même peut en principe l'être. Dans les faits, le marché de ces droits est inexistant sous une forme légale : (i) dans le cas des terres des EAC/EAI, la cession du droit de concession est prévue depuis 2010 (loi 10-03) et codifiée (décret exécutif 10-326). Les transferts formels restent cependant inexistant à ce jour, du fait d'un blocage de l'administration, qui semble motivé par la crainte d'une dynamique de concentration foncière ; (ii) dans le cas des terres de MEV, on constate un vide juridique concernant l'organisation légale de ces transferts.
 - Pour le FVI, la contrainte porte sur la location, qui est interdite ; le partenariat est par contre autorisé, sous la forme de contrats d'association (forme de métayage).

En pratique, le droit sur les terres de concession se vend et se loue (évidemment de façon informelle), ce qui assure à certains l'accès à la terre pour créer une exploitation, à d'autres de renforcer leur assise foncière, et à d'autres encore de sortir de l'agriculture définitivement ou temporairement en valorisant leurs disponibilités foncières. Ces transactions sont tout au plus sécurisées par des actes sous seing privé.

Il semble nécessaire aujourd'hui d'envisager une nouvelle génération de politiques foncières, qui reconnaissent et régulent les marchés fonciers, de façon à contribuer à la réallocation des terres agricoles, qu'il s'agisse des anciennes terres privées (*melk*), des terres publiques de concession ou privatisées via l'APFA. La réflexion sera ici alimentée par nos résultats de recherches dans les zones de mise en valeur (MEV) des wilayas de Biskra, Laghouat et Tiaret, menées entre 2013 et 2017 (voir références). Dans les régions de MEV, l'État a transféré et transfère des terres de son domaine privé à des producteurs, en contrepartie de leur mise en valeur. Le fait que pendant des décennies l'État n'ait pas sanctionné l'absence de MEV⁵ (les choses semblent évoluer depuis quelque temps) n'a pas été sans incidences sur les marchés fonciers.

³ En Algérie, « mise en valeur » (MEV) s'entend au sens de mise en culture irriguée de terres du domaine privé de l'État, situées pour l'essentiel en régions steppiques et sahariennes, et jusqu'alors non exploitées ou exploitées par l'agropastoralisme et, le cas échéant, en céréaliculture pluviale extensive. Le transfert de ces terres à des exploitants privés conduit à l'établissement d'un droit de propriété privée après constat de MEV (loi de l'APFA de 1983), ou se fait à travers un droit de concession.

⁴ Concessions accordées pour 40 ans, renouvelables.

⁵ En particulier dans un souci de paix sociale, mais aussi du fait de dysfonctionnements administratifs.

En régions de mise en valeur, des marchés fonciers informels dynamiques, catalyseurs de développement agricole

Nos investigations montrent combien les marchés fonciers, en l'absence des contraintes structurelles qui pèsent sur le foncier dans le nord du pays (indivision, morcellement, pression urbaine), sont dynamiques dans les zones de MEV et sont globalement favorables au développement agricole – la réserve majeure venant de l'opportunité qu'ouvre le marché du FVI à des pratiques productives « minières » (sans souci de durabilité agro-écologique).

Le *marché de l'achat-vente* est actif sur certains sites.

- Les vendeurs sont des bénéficiaires d'attributions publiques dans le cadre des programmes de MEV, qui, pour des raisons d'absence de projet agricole (accès à la terre par effet d'aubaine) ou par manque de moyens (financiers, compétences technique et managériale), vendent leur terre, généralement avant même leur MEV. Ces ventes sont légales lorsqu'elles concernent des terres APFA, mais restent extra-légales⁶ lorsqu'elles portent sur des terres de concession. Notons que pour ces terres, dans la perception des acquéreurs, c'est bien la terre en tant que telle qui est achetée, avec un transfert définitif des droits fonciers.
- Les acquéreurs sont des exploitants locaux ou venus d'autres régions du pays. Les acquisitions spéculatives sont très rares dans les sites étudiés, à l'exception des zones périurbaines.

Les transactions documentées correspondent pleinement à ce qui pourrait être qualifié de réallocation positive, dans le sens où la terre transférée est mieux exploitée et où le marché n'est pas alimenté par des ventes de détresse réalisées par des producteurs contraints de se défaire de leur moyen de subsistance (de telles ventes existent dans les contextes étudiés, mais elles restent marginales). Nos études ne font pas apparaître non plus de concentration notable qui serait induite par le marché de l'achat-vente. Les transactions portant sur les terres de concession ou APFA non titrées sont sécurisées avec des actes sous seing privé (reconnaissance de cession ou reconnaissances de dette du cédant vis-à-vis de l'acquéreur). Quel que soit le statut foncier des terres, nos observations indiquent que les ventes ne sont pas particulièrement conflictuelles et, de ce fait, le caractère extra-légal ou illégal de la transaction ne semble pas avoir d'incidence sur l'investissement. L'absence de titre de propriété pourrait avoir une incidence négative sur l'accès au crédit bancaire, mais, dans les contextes étudiés, les détenteurs de titres sont réticents à les utiliser en garantie d'emprunts.

Le *marché du FVI* est particulièrement dynamique, flexible et ouvert à toutes les catégories d'acteurs. Presque totalement informel, ce marché échappe complètement à la connaissance de l'administration agricole, malgré ses conséquences sur le fonctionnement du secteur productif. Il est largement dominé par la location, illégale sur les terres de concession (mais non sur les terres privées, y compris allouées dans le cadre de l'APFA). On note une diversité de contrats d'association faisant intervenir, outre la terre, différents facteurs de production ou services (financement, main-d'œuvre, intrants, travail à façon, achat de la récolte) – ce type de contrat étant autorisé sur les terres quel que soit leur statut foncier.

- Les cédants sont généralement des attributaires de terres publiques (APFA ou concession) qui n'avaient pas véritablement de projet agricole, ou qui sont en incapacité d'exploiter la terre. Certains reprennent en main leur terre après une phase d'apprentissage aux côtés des preneurs, durant laquelle ils construisent leur propre projet agricole et accumulent les moyens de le mettre en œuvre – nos observations font bien apparaître l'effet d'entraînement des tenanciers extérieurs à la région dans les dynamiques productives locales. D'autres, généralement des pluriactifs, maintiennent plus structurellement leur statut de cédant sur le marché du FVI.

⁶ Le qualificatif d'extralégal est relatif à des pratiques admises par la loi mais sans textes d'application ou sans mise en œuvre, lorsqu'ils existent.

- Les preneurs peuvent avoir différents profils – depuis le jeune exploitant qui se lance pour son compte après avoir été aide-familial ou métayer, jusqu’à l’entrepreneur agricole « itinérant », spécialisé dans les cultures annuelles (déplacées, dans une logique « minière », une fois le capital de fertilité et les conditions phytosanitaires dégradés et/ou la nappe phréatique trop rabaissée), en passant par l’agriculteur installé cherchant à étendre ses surfaces en exploitation. Pour toutes ces catégories d’exploitants, le marché du FVI permet d’accéder à la terre sans avoir à investir dans son achat. Pour certains, le recours à ce marché est transitoire ; pour d’autres, il s’agit d’un choix structurel, parfois dans une logique d’exploitation minière, comme dans le cas des tenanciers itinérants.

Bien qu’informelles, les pratiques de FVI n’apparaissent pas comme conflictuelles dans nos enquêtes. Leur caractère informel empêche cependant les preneurs de bénéficier directement de nombreux avantages offerts par la politique agricole (subventions des intrants, primes à la production, vente à un prix administré soutenu).

Argumentaire pour une reconnaissance et une régulation flexible des marchés fonciers ruraux

L’attitude de laisser-faire de l’État a certes permis le développement de transactions marchandes illégales ou extra-légales, et ainsi une réallocation foncière source de dynamisme agricole dans certains territoires. Elle le prive toutefois d’un instrument stratégique de régulation lui permettant d’influer sur l’évolution des structures agraires et d’œuvrer pour un jeu efficient, équitable et durable des marchés fonciers. On peut à cet égard suggérer quelques pistes, en élargissant la perspective au nord du pays.

La reconnaissance des transactions marchandes

Il s’agit d’abord de reconnaître l’existence de ces marchés, là où ils ne le sont pas encore, i.e. sur les terres du domaine privé de l’État. Les observations faites dans de nombreux pays montrent que la prohibition n’empêche pas l’essor des marchés fonciers, mais qu’elle leur impose d’opérer avec des coûts de transaction élevés, supportés tant par les cédants que par les preneurs, et avec une incidence à la baisse du prix de la terre, dommageable pour les cédants. Le laisser-faire des autorités algériennes explique que nos enquêtes en zones de MEV ne font pas apparaître de tels coûts de transaction. Il n’en demeure pas moins que l’informalité des transferts fonciers pose certains problèmes, particulièrement dans le cas du FVI (cf. *supra*).

Relativement à la vente des droits de concession, pour les terres des EAC/EAI, il s’agit de mettre en œuvre les textes existants afin d’assurer un transfert sécurisé et légal. Pour les concessions dans le cadre de la MEV, il est urgent que l’État produise les textes cadrant les ventes du droit de concession, en intégrant (comme cela existe dans les textes relatifs aux cessions de terres d’EAC/EAI) des garde-fous pour éviter une concentration foncière excessive induite par le marché⁷.

Pour la location de terres de concession, l’existence d’une demande sur ce marché suggère d’autoriser les locations non structurelles⁸, l’alternative (irréaliste) étant que l’État lui-même propose des contrats de FVI de court et moyen termes sur les terres publiques.

Fluidifier le marché de l’achat-vente des terres privées

L’indivision semble être un véritable frein à l’exploitation des terres du secteur privé (essentiellement localisées dans le nord du pays) et à leur transfert à travers l’achat-vente. Même si l’exploitation du patrimoine foncier par l’un des indivisaires ou la cession en FVI permettent à certains égards de surmonter la contrainte productive créée par l’indivision, la sous-valorisation de ces terres est largement admise. La prise en charge de ce problème nécessite d’abord que soient mieux connus les

⁷ De fait, la question de la concentration foncière ne se pose pas que par rapport au marché foncier, mais invite à une réflexion qui concerne aussi les choix actuels privilégiant la « grande MEV ».

⁸ L’argument du ministère de l’Agriculture selon lequel l’absence d’exploitation directe justifierait la reprise de la parcelle par l’Etat fait sens pour les cessions en FVI pour de longues durées ; il est en revanche discutable dans le cas des cessions conjoncturelles, qui sont un facteur de flexibilité pour un bon usage de la terre.

dispositifs de gestion foncière intrafamiliale dans les contextes d'indivision, et les modalités effectives de sortie de l'indivision, ainsi que leurs coûts. Ensuite, il conviendrait d'envisager des mesures facilitant la sortie de l'indivision à moindre coût. De telles dispositions favoriseraient les transferts marchands, y compris intrafamiliaux, pour une meilleure valorisation productive des terres agricoles.

En termes d'outils réglementaires

Concernant la régulation du marché du FVI, tant sur les terres privées que sur les terres de concession (si la location devait être reconnue par l'État), quelques recommandations peuvent être formulées :

- **Durée des baux** : il conviendrait de prévoir différentes durées, allant d'une campagne à plusieurs années, la durée optimale d'un contrat étant variable selon le montant et le type d'investissements, la nature de la production et les besoins des acteurs.
- **Sécurisation des contrats** : il s'agirait de permettre l'expression de formes adaptées de sécurisation, depuis l'acte sous seing privé jusqu'à l'acte notarié (en fonction, en particulier, de la durée de l'arrangement et des investissements à engager).
- **Régulation des prix** : une régulation prescriptive offre l'avantage, si elle est effective, d'éviter le jeu de rapports de force déséquilibrés dans la détermination du montant de la location. Elle présente cependant des inconvénients : (i) si la fourchette de prix avancée par les pouvoirs publics ou une instance de régulation locale ne rencontre pas l'assentiment des acteurs, on peut anticiper, en l'absence de mesures de coercition, l'ineffectivité de la régulation et le maintien des pratiques dans un cadre informel ; (ii) une régulation contraignante est susceptible de faire disparaître la zone de négociation entre les acteurs et d'empêcher de parvenir à un accord. Le pragmatisme suggère donc de se limiter à la production de barèmes indicatifs susceptibles de « cadrer » la négociation des acteurs et de faciliter la production d'accords.

En termes d'outils économiques et fiscaux

- **Crédit** : pour les preneurs, des crédits bonifiés, spécifiquement dédiés à des catégories ciblées, peuvent faciliter l'accès au marché de l'achat-vente à des acteurs sous contrainte de financement, et réduire le risque d'une concentration foncière au bénéfice des plus aisés. Pour les cédants, renforcer l'offre en produits d'assurance adaptés peut éviter les ventes ou les locations de détresse.
- **Fiscalité** : pour l'achat-vente, taxer les plus-values peut contribuer à dissuader la spéculation foncière induite par les changements d'usage du sol. Une telle mesure semble possible dans le contexte algérien, vu la formalisation de plus en plus fréquente des achats-ventes, particulièrement en milieu périurbain. Pour la location (qu'il s'agisse des terres privées, où elle est légale, ou des terres de concession, en cas de légalisation), réduire la charge fiscale ou défiscaliser totalement les pratiques de FVI inciterait à leur formalisation.

L'enjeu de l'information

Il est nécessaire de reconnaître les marchés fonciers pour mieux les réguler et assurer leur transparence.

- Pour les achats-ventes de terres privées titrées et de droits de concession, les procédures administratives permettent (pour les premières) ou pourraient permettre (pour les secondes) de produire l'information sur ces marchés. L'enjeu est ici d'assurer le traitement de ces informations et de faciliter leur accessibilité.
- Concernant les achats-ventes de terres privées non titrées, la carence d'information est totale. Ces transactions sont généralement sécurisées par un acte sous seing privé (établi par un écrivain public, un « agent d'affaire agréé », ou encore un notaire). Cette information pourrait être produite à travers un dispositif léger, alimenté par les acteurs qui établissent les actes sous seing privé, motivés par des incitations *ad hoc*. Réfléchir à de telles incitations demande une bonne appréciation des logiques et des pratiques de ces acteurs.

- Pour la location de terres privées et de terres de concession (si la location de ces dernières devait être autorisée), les nouvelles technologies de communication pourraient être mobilisées pour produire de l'information, par exemple à travers des plateformes numériques où les preneurs seraient incités (par des moyens à identifier) à déclarer leurs contrats de location.

Références

Daoudi A., J.-Ph. Colin, 2016. Land Policy and Land Markets on the Agricultural Frontier in Arid Algeria. Communication, Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, 14-18 mars 2016.

Daoudi A., J.-Ph. Colin, 2017. Construction et transfert de la propriété foncière dans la nouvelle agriculture steppique et saharienne en Algérie. In *Propriété et Société en Algérie contemporaine*, D. Guignard (ed). Aix-en-Provence : Iremam, OpenEdition Books, pp. 158-176.

Daoudi A., Colin J.-Ph., 2018. Innovations foncières et jeux des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie. Contribution au projet ANR *Protection du foncier agricole périurbain en Méditerranée : enjeux de justice et innovations foncières* (JASMINN, sous la responsabilité de Coline Perrin, INRA).

Daoudi A., J.-Ph. Colin, A. Derderi, M. L. Ouendeno, 2017. Le marché du faire-valoir indirect vecteur de nouvelles formes d'exploitation dans la néo-agriculture saharienne (Algérie), *Géographie, Economie, Société*, 19 : 307-330.

Derderi A., A. Daoudi, J.-Ph. Colin, 2015. Les jeunes agriculteurs itinérants et le développement de la culture de la pomme de terre en Algérie. L'émergence d'une économie réticulaire. *Cahiers Agricultures* 24(6) : 387-395.

Derderi A., A. Daoudi, J.-Ph. Colin, 2017. 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 et Développement.

Ouendeno M.L., A. Daoudi, J.-Ph. Colin, 2015. Les trajectoires des jeunes dans la néo-agriculture saharienne (Biskra, Algérie) revisitées par la théorie de l'*agricultural ladder*. *Cahiers Agricultures* 24(6) : 396-403.

Ouendeno A., J.-Ph. Colin, A. Daoudi, 2017. Marchés fonciers et mise en valeur à Doucen (Biskra) : une dynamique inclusive, une dynamique conflictuelle ? Rapport de recherche, Comité Technique Foncier et Développement.