

Bibliographie

- Belhimer, Ammar, 2011, « Le régime juridique de la propriété foncière en Algérie ». Les Programmes du Centre Jacques Berque, no 1 pp 1-16. <http://www.cjb.ma/289-les-collections-du-cjb/306-les-programmes-du-cjb.html>

- von Benda-Beckmann Frantz, Keebet von Benda-Beckmann & Melanie G. Wiber, 2006, « The Properties of Property » in Changing the The Properties of Property, Berghahn, New-York-Oxford, pp. 1-39.

- Ben Hounet, Yazid, Barbara Casciarri, Baudouin Dupret, François Ireton et Alice Wilson, 2011, « Pratiques de l'appropriation foncière en contexte musulman », Transcontinentales [<http://transcontinentales.revues.org/1275>], 10/11 | 2011, document 7, mis en ligne le 19 octobre 2011,

- Denoix, Sylvie, 1996, « Introduction : Formes juridiques, enjeux sociaux et stratégies foncières », Revue du monde musulman et de la Méditerranée, n°79-80 : 9-22.

- Wilson, Alice, 2010, « Anthropological studies of land tenure in Muslim settings ». Les Programmes du Centre Jacques Berque, no 2, pp 1-18 <http://www.cjb.ma/289-les-collections-du-cjb/306-les-programmes-du-cjb.html>

Conclusion

Ces différents cas évoqués suggèrent d'une part que les modes de résolution à l'amiable sont préférés par les premiers concernés et par les services en charge de l'APFA, et que de fait peu de cas aboutissent auprès du tribunal. À la logique administrative et juridique, qui s'appuie davantage sur des documents écrits (actes de propriété même antérieures à l'indépendance), se superpose néanmoins les modes de « droits à la terre », en vertu de droits d'usage (cas de B. M. porté en justice) ou de pratique coutumière et de nécessités liées à l'activité pastorale (cas du pasteur et des points d'eau). Une ethnographie détaillée de ces cas permet ainsi de rendre compte des différents modes de référencements aux droits et aux normes s'agissant de la propriété foncière agricole, des sources (normes, lois) sur lesquelles elles reposent. On observe ainsi une certaine propension à accommoder, à l'amiable, le droit de l'APFA aux réalités locales, celles du pastoralisme. Toutefois, lorsqu'il y a litige, ces n'est presque jamais le droit à la propriété agricole qui est remis en cause, ni les documents faisant légalement foi (administratifs, juridiques). Les pasteurs, comme les usagers des terres, en sont conscients et essaient néanmoins de défendre et de préserver les acquis liés aux usages de la terre, et ce de diverses manières : arrangement à l'amiable, dispute, recours à la justice, aux autorités judiciaires (gendarmes, wali).

d'exploitation, demandent aux pasteurs de partir. Par la suite, une quinzaine de pasteurs vont voir à nouveau le bénéficiaire du terrain et se disputent avec lui. Les gendarmes reviennent et demandent à nouveau aux pasteurs de partir. Ces derniers vont alors voir le chef de daïra. Celui-ci sort en visite avec eux et après vérifications dit aux pasteurs que le bénéficiaire de l'APFA a bel et bien ses papiers et qu'il est donc dans ses droits. C'est finalement ce dernier, le médecin bénéficiaire du terrain, qui porte l'affaire en justice pour agressions et vandalismes sur ses terres, prétextant que, durant les disputes, les pasteurs ont retiré une partie de ses cultures, notamment un arbre, et qu'ils ont fait des dégâts matériels. Selon, les pasteurs, il n'y avait rien sur le terrain et ce « prétexte » avait surtout pour motif de faire valoir des causes atténuantes à la non mise en valeur de la terre. Le plaignant et les pasteurs vont alors en justice, au tribunal d'Ain Sefra, en avril/mai 2011. La procédure est donc initiée par le bénéficiaire du terrain, suite à une plainte pour disputes et dégâts. 9 pasteurs sont convoqués alors contre celui-ci. Le juge prononcera finalement la bara'a (innocence et acquittement des deux parties) et le classement de l'affaire.

Lorsque je me suis entretenu avec les pasteurs impliqués dans cette action en justice, ceux-ci me faisaient part de leur découragement à se saisir de l'administration judiciaire pour faire valoir leur position. Ils me faisaient part aussi de la multiplication de cas d'APFA dans la région et de la difficulté d'avoir gain de cause au niveau du tribunal. Selon ces derniers, les juges, comme les policiers et responsables locaux se réfèrent en premier lieu aux actes administratifs et, de ce fait, les pratiques coutumières des pasteurs (qui relèvent davantage de l'oralité) ne sont que peu connues et surtout pas reconnues par les services de l'Etat (justice, administration). Les pasteurs semblent ainsi avoir intériorisés le fait que la justice (celle des administrations de l'Etat) ne leur est pas favorable, lorsqu'il est question de l'APFA.

bureaucratiques, reposant d'abord sur les actes écrits et les titres de propriété. À plusieurs reprises, il me rappelait l'usage qu'il avait fait de cette terre depuis de nombreuses années, son exploitation depuis les années 1940. Il se considérait dans son bon droit et estimait que cette terre lui appartenait parce qu'il la labourait depuis fort longtemps. D'ailleurs, il me dit à maintes reprises que les gens de la région savaient que cette terre « lui appartenait ». Quant à la question de savoir pour quelles raisons il avait décidé de porter l'affaire en justice – alors qu'on lui avait informé de ses très faibles chances de faire valoir est point de vue – celui-ci me dit que c'était pour lui « une question de principe ». Son avocat l'avait prévenu de ses fortes chances de voir sa plainte être refoulée mais il avait quand même estimé qu'il devait se saisir de la justice pour manifester son désaccord, et ce quel qu'en soit l'issue.

C'est d'une autre manière que fut porté en justice le dernier cas que je vais maintenant présenter. Il s'agit d'un conflit opposant un médecin, vivant à Ain Sefra, à des familles de pasteurs (fraction des mminat) dont les tentes sont actuellement posées à proximité du lieu dit d'« El Euch », une dizaine de kilomètres au nord d'Ain Sefra. En 2008, le premier obtint une parcelle de 5 hectares au titre de l'APFA, lequel se situe sur un axe de parcours des pasteurs de la fraction des mminat. Ce n'est qu'en mars 2011 qu'il procéda au bornage du terrain en vue de le mettre en valeur (celui-ci devant être mis en valeur au plus tard en 2013 en vertu des cinq années stipulées dans le cadre de la loi de l'APFA). Suite à la mise en place du bornage, des pasteurs, membres de la fraction des mminat, vont le voir – leurs tentes sont localisées à 1 km de la parcelle. Celle-ci est, comme écrit auparavant, située sur la zone de parcours et bloque l'accès du cheptel aux pâturages situés au Sud. Les pasteurs se disputent alors (verbalement) avec le bénéficiaire de l'APFA. Ils vont ensuite chez les gendarmes. Les gendarmes viennent pour procéder à des vérifications et, comme le bénéficiaire de l'APFA présente un titre

Le double cas porté en justice est, lui, relatif à un terrain de culture pluviale concédé à un certain B. M. dans le lieu dit d'El Euch, une dizaine de kilomètres au nord d'Ain Sefra. Ce dernier, très âgé, n'est pas légalement propriétaire du terrain mais en a la concession depuis les années 1940. B. M a commencé à travailler la terre (années 40, environ 60ha), avec autorisation d'exploitation. Celle-ci lui fut réattribuée en 1963 (aux lendemains de l'Indépendance). Il exploitait alors 40ha, jusqu'en 1970, et payait pour ce faire la location des terres. Cette dernière devint terrain de parcours dans le cadre de la réforme agraire et il lui fut interdit de labourer à partir de 1975 et ce jusqu'en 1980. Il reprit par la suite l'agriculture (culture du blé), sans autorisation, par parcelles (10-15ha) en procédant par défrichage au coup par coup, pendant près de 10 ans. Successivement, deux personnes, le fils de son frère dans un premier temps (2003), puis une autre personne (2005) ont établi une demande de parcelle au titre de l'APFA sur le terrain auparavant concédé à B. M et obtinrent des terres dans ce cadre. B. M. porta alors plainte contre eux. Sa première plainte, contre son neveu, fut rejetée en 2004. Dans un premier temps, sa demande de voir « ses terres » lui être réattribuées fut refoulée au terme d'une enquête civile. B. M. porta alors l'affaire en justice (en novembre 2003), puis devant le juge d'instruction (en mars 2004), en vain.

Le traitement de la deuxième était en cours auprès du tribunal d'Ain Sefra lors de mon dernier terrain. Mais comme la première affaire, l'issue semblait s'orienter vers un rejet de la plainte de B. M., au profit du nouvel occupant.

On le rappellera : durant la période coloniale, l'autorisation de labour était précaire et révocable. Or en vertu de la loi du 18 novembre 90 – loi 90-25 : les terres 'arch (zones pastorales) sont devenues propriétés de l'Etat et de fait, B. M. n'a jamais pu avoir le titre de propriété sur les terres qu'il exploitait. De ce fait, ses plaintes furent à chaque fois rejetées. Lorsque je me suis entretenu avec B. M., celui-ci n'arrivait pas à comprendre les logiques

que la délimitation du terrain l'empêchait d'atteindre les points d'eau. Une cession d'un chemin battu large de 60 mètres aboutissant au point d'eau fut alors établit au profit de l'éleveur par les services de la daïra en charge de l'APFA. Ces derniers ont ici proposé une solution à l'amiable pour régler le litige généré par les délimitations du terrain. Outre qu'une telle solution est profitable aux personnes concernées – cela évite d'aller en justice – elle permet aux services en charge de l'APFA de ne pas accroître le nombre de problèmes et complications juridiques liés à la mise en œuvre local de ce programme national. Ces services sont en effet responsables au niveau local de l'application de l'APFA et sont de ce fait également garants de sa bonne réussite. Toute action portée en justice du fait des modalités de l'application de l'APFA constitue pour les chefs des services un échec dont ils portent, en partie, la responsabilité et qu'ils doivent mettre au bilan du programme. De fait, de nombreux cas sont réglés par les services en charge de l'APFA, qui sont aussi chargés de la mise en place du programme et de l'évaluation de la mise en valeur des terres. En outre, il faut rappeler qu'une bonne partie des membres des services en charge de l'application de l'APFA sont des personnes originaires de la daïra ou de ses environs immédiats et connaissent souvent personnellement les personnes concernées par les litiges. Bien souvent, c'est sous le registre de l'acte moral (devoir, responsabilité, empathie) qu'elles justifient leurs implications et leurs propensions à régler à l'amiable les litiges générés par la mise en œuvre de l'APFA.

Par ailleurs, pour remédier à certains litiges générés par la mise en œuvre de l'APFA, une consigne de la wilaya recommande depuis 2010 d'effectuer les relevés de parcelles avec GPS. Car nombreux furent les démêles liés aux mauvais bornages des terres.

terres 'arch (collectives) mais qui juridiquement relevaient du domaine de l'Etat, sans que l'objectif assigné – l'augmentation de la production agricole – ne fût convenablement atteint.

La mise en place du programme de l'APFA engendra également des litiges et conflits, et ce pour diverses raisons que j'évoquerai plus bas. Leur analyse nous permet de comprendre les normes et règles en vigueur s'agissant de la propriété foncière agricole, les manières dont les différents individus s'y rapportent, les modes de recours au droit et aux instances censées l'appliquer (instances judiciaires et/ou administratives), enfin le rôle et positionnement des acteurs de ces instances.

Conflits et formes de règlement de conflit

Lors de mes recherches dans la daïra d'Ain Sefra, j'ai eu connaissance de quelques conflits que les services locaux en charge de l'APFA avaient eu à gérer. À mon grand étonnement, rares étaient les cas portés en justice. Seulement quatre, à ma connaissance, dont un double cas du même plaignant, avaient été portés auprès du tribunal (mahkama) d'Ain Sefra. Il s'est avéré ainsi que la majorité des conflits était réglée à un niveau inférieur : entre les personnes impliquées elles-mêmes, avec ou sans la médiation des services (administrations) en charge de l'APFA. J'évoquerai ici un exemple de cas de résolution de conflit, puis deux affaires portées en justice (dont un double cas). Les exemples que je présenterai par la suite ont l'intérêt de montrer les divers cas de conflits possibles et la manière dont ils peuvent ou non être résolus, par les services en charge de l'APFA ou par voies judiciaires.

Le premier cas que je mentionne, le plus simple également, a été résolu en décembre 2011 par les services de la daïra d'Ain Sefra en charge de l'APFA. Il s'agissait d'un conflit opposant un pasteur semi-nomade et un bénéficiaire de l'APFA dans le lieu dit « El Hammar » ; le premier se plaignant

oppose les personnes originaires des ksour aux personnes d'origines nomades selon une division sociale du travail : au premier l'agriculture, au second le pastoralisme. Il ne s'agit cependant que d'une représentation simpliste qui ne rend compte ni des passages d'un statut à un autre, ni de la complexité de la division du travail telle qu'elle existe actuellement dans la région¹³. Enfin, certaines terres octroyées dans le cadre de l'APFA n'étaient tout simplement pas propice à l'agriculture (manque d'eau, mauvaise qualité de la terre, etc.).

Les avis, selon les différents acteurs des services de la daïra d'Ain Sefra, demeuraient en fait assez mitigés quant au bilan de l'APFA : moins de la moitié des terres attribuées a selon ces derniers été mise en valeur d'une manière satisfaisante et, surtout, durable. Quant aux bénéficiaires rencontrés, nombreux sont ceux qui m'évoquèrent la difficulté à produire des denrées agricoles sur le long terme et le manque d'accompagnement (aides et conseils) dans l'activité agricole en milieu steppique. La mise en place de l'APFA, aux abords de la commune d'Ain Sefra, a aussi contribué à bloquer l'extension de la ville, notamment vers l'Ouest, dans le prolongement de Dzira.

Quant à la nouvelle loi d'orientation foncière : pour certains, elle n'a pas non plus révolutionné les choses. Pour reprendre les propos d'un agent des services de l'agriculture : « Nous avons eu du mal à faire travailler les gens sur des terres dont ils allaient être propriétaires. Mais avec la nouvelle loi ce n'est pas mieux. Il faut se mettre à leur place. 'Pourquoi' j'irai moi travailler sur une terre qui ne m'appartient pas et dont je ne serai pas le propriétaire. La propriété c'est quelque chose (melk haja)' ». Les attributions faites dans le cadre, de l'APFA ont ainsi offert aux intéressés l'opportunité de posséder un titre individuel de propriété sur des terres considérées depuis longtemps comme

13- On précisera également que l'inspecteur du service des domaines est lui-même originaire d'un ksar (qsar) et que j'ai rencontré des exploitants originaires de ces ksour (qsûr), qui faute de savoir faire et de temps, s'associaient avec des travailleurs provenant d'autres régions et disposant d'un savoir faire dans l'agriculture.

Lors de mes derniers terrains (2011, 2012), les différents services impliqués dans le cadre de l'APFA (service des domaines des daïrât¹¹, services agricoles, services de l'hydraulique, daïrât et baladiyât¹²), à l'instar de ceux de la daïra Ain Sefra, s'ils avaient clos les dépôts de dossiers dans le cadre de l'APFA, continuaient encore à suivre l'évolution des dossiers déposés antérieurement (avant 2008) et à organiser collectivement les procès-verbaux de constats de mise en valeur, en vue de l'attribution de la propriété ou non. Selon, les acteurs de ces services, la loi de l'APFA a certes contribué à dynamiser l'activité agricole dans la région (c'était d'ailleurs l'un des objectifs premiers de cette loi), mais hélas pas suffisamment et ce pour diverses raisons. Des exploitants ont ainsi abandonné la mise en valeur de leur terre, une fois la propriété octroyée et après avoir bénéficié d'aides conséquentes de la part de l'Etat (forage du puits, habitat rural, matériels agricoles). Certains ont délaissé leurs propriétés, d'autres les ont louées ou vendues pour des activités diverses, ou tout simplement les ont gardées avec l'habitat rural comme résidence secondaire. Une fois la propriété octroyée, plus rien légalement parlant ne forçait les nouveaux propriétaires à continuer à mettre en valeur leurs terres et à produire des denrées agricoles. Des parcelles ont également été attribuées à des personnes qui ne disposaient ni de moyens ni de savoirs faire dans le domaine de l'agriculture et nombreux furent ceux qui ne purent concrètement mettre en valeur leur terre de manière satisfaisante. Selon l'inspecteur du service des domaines de la daïra d'Ain Sefra (entretien mars 2011), cela concernait surtout les pasteurs. D'après lui, ceux-ci ne disposaient pas du savoir faire nécessaire à l'agriculture contrairement aux populations des Ksour (qsûr, villages traditionnels) de la région, 'habituées' à cultiver leurs jardins et ayant de ce fait une expérience qu'elle pouvaient mettre à profit dans le cadre de l'APFA. Cette vision dualiste, que l'on retrouve fréquemment dans la région,

11- Sous-préfectures.

12- Municipalités.

Cette même année, les bénéficiaires de moins de 5 ans (dont la mise en valeur n'avait pas encore été évaluées) étaient au nombre de 71110.

La seule commune d'Ain Sefra comptait, en 2008, 1648 bénéficiaires, et au total 285 cas d'annulation (de personnes qui, ayant obtenus des terres en 2003 et avant, n'avaient pu les mettre en valeurs au terme des 5 ans). En somme, environ 85% des demandeurs de terre au titre du programme de l'APFA avaient effectivement obtenu le titre de propriété au terme des cinq années de mise en valeur et environ 15% avaient échoué.

Le programme de l'APFA a été suspendu en raison de la nouvelle loi évoquée plus haut, non sans laisser toutefois en cours quelques conflits liés à l'attribution (ou non) de parcelles agricoles au titre de l'APFA et à la question de l'effectivité des mises en valeur des terres, au terme des cinq années prévues par la loi. Le droit d'accession à la propriété foncière agricole se heurte, en effet, en zone pastorale, à quelques difficultés pratiques : les contraintes bureaucratiques, souvent arbitraires, qui freinent, voire empêchent l'accession à la propriété foncière de certains demandeurs au bénéfice d'autres requérants ; les conflits s'agissant des règles d'usage et droits collectifs des zones de parcours des pasteurs ; les contraintes économiques qui ne permettent pas l'investissement et donc la mise en valeur des terres, etc. De fait, l'accession à la propriété foncière semble moins difficile lorsque le requérant établit une demande sur une parcelle située « sur les terres » de son clan ('aqîla, farqa) et s'il dispose des moyens nécessaires à sa mise en valeur (capitaux économiques et sociaux). Elle semble plus compliquée lorsque le requérant n'appartient pas au clan qui fait traditionnellement usage du territoire sur lequel se trouve la parcelle, bien que la loi et le principe de vivification des terres puissent être avancés.

10- 577 pour Ain Sefra et 134 pour Tiout.

à partir de recherches de terrain menées dans la wilaya steppique de Naama (Ouest algérien) et plus précisément dans la sous-préfecture (daïra) d'Ain Sefra⁴.

La mise en place du programme de l'APFA : le cas de la daïra d'Ain Sefra (wilaya de Naama).

En 2002, près de 20 ans après la promulgation de la loi, sur l'ensemble de la wilaya de Naama, région steppique et pastorale où j'ai mené mes recherches, 13 762,4 ha de terre étaient attribués au titre de l'APFA, moins d'1% de la superficie des terres agricoles de la wilaya, et concernaient 4 920 bénéficiaires⁵.

Dans le bilan réalisé, en 2008 – au moment de la suspension du programme de l'APFA, par la subdivision des services agricoles de la daïra d'Ain Sefra (comprenant les communes d'Ain Sefra et de Tiout), le nombre de bénéficiaires était de 23276. La même année, 4907 cas avaient été acceptés – attribution de la propriété foncière agricole au terme de la mise en œuvre de la parcelle concédée, et 1058 avaient été annulés (refus), 819 cas avaient été prolongés.

et politiques fondant toute société, et ces relations constituent l'objet central de la régulation juridique. Cf. Ben Hounet, Casciarri, Dupret, Ireton et Wilson [2011], en particulier l'annexe pour ce qui est des enjeux théoriques de la propriété. On pourra également se référer utilement à l'introduction de l'ouvrage *Changing Properties of Property*, édité par Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann et Melanie G. Wiber [2006].

4- Pour un aperçu des enjeux de la propriété foncière en Algérie et en Afrique du Nord, cf. Belhimer [2011] et Wilson [2010].

5- La superficie totale de la wilaya est de 29 514 km². La superficie des terres agricoles est de 22034,6 km². La surface agricole utilisée (SAU), en 2002, était de 20 495 Ha (1 % de la superficie totale des terres agricoles). Les pacages et parcours ont une étendue de 218 3005 Ha, soit 99 % du territoire.

6- 1648 pour la commune d'Ain Sefra et 679 pour celle de Tiout.

7- 399 pour Ain Sefra, 91 pour Tiout

8- 75 pour Ain Sefra, 30 pour Tiout

9- 54 pour Ain Sefra et 27 pour Tiout

quiconque vivifie une terre en la cultivant, en la restaurant ou en la rendant utile d'une autre manière, en acquiert la propriété.

En 2008, soit 25 ans après sa promulgation, la loi de l'APFA fut suspendue en raison des nouvelles politiques d'orientations foncières dictées par le gouvernement, lesquelles se sont concrétisées, entre autre, par l'adoption, durant l'été 2010, au niveau de l'Assemblée Populaire Nationale, d'une loi modifiant les conditions d'exploitation des terres agricoles¹. Ce texte réserve de manière pérenne à l'État la propriété de terres ; les exploitants étant à présent autorisés à les mettre en valeur par voie de concession². La concession a donc remplacé l'accession à la propriété ; autrement dit, diverses formes d'appropriation du foncier agricole, complètes (propriétés privées) ou temporaires (concessions), sont ainsi apparues en Algérie – et en particulier en milieu saharien et steppique – ces trente dernières années, reconfigurant ainsi les modes d'accès à la terre et à ses ressources.

Dans cette contribution, je m'attacherai à présenter et analyser le processus d'appropriation privative du foncier agricole généré par la loi de l'APFA et certains des conflits qu'elle a pu engendrer. Ceci me permettra de discuter de la question de la propriété foncière agricole, ses problématiques spécifiques, et celle du droit, plus exactement les modes de référencement au droit lorsqu'il est question de propriété foncière³. J'aborderai ces thèmes

1- La loi n° 10-03 du 15 août 2010 fixant les conditions et les modalités d'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'État a été publiée dans le Journal officiel n° 46 du 18 août 2010.

2- Cette nouvelle loi a attisé la crainte d'un processus de land-grabbing (accaparement de terres agricoles par des sociétés ou des États étrangers) et les inquiétudes de l'Union nationale des paysans algériens (UNPA). Ainsi, selon le quotidien le Jeune indépendant : « Le ministre de l'Agriculture et du développement rural, Rachid Benaïssa, (serait) en train d'examiner une série de candidatures étrangères en vue de l'exploitation de terres agricoles dans le pays. Depuis 2006, les opérateurs étrangers (seraient) autorisés à investir dans (...) les zones sahariennes, steppiques et montagneuses » : « Ouverture du secteur agro-industriel aux multinationales Plusieurs groupes mondiaux intéressés », Le Jeune Indépendant, 16 septembre 2010.

3- La question de la propriété et de sa transmission est au principe des relations économiques

5

L’accession à la propriété foncière agricole et les pratiques du droit en milieu steppique

Yazid BenHounet

Le 13 août 1983 fut instituée la loi 83-18 relative à l’accession à la propriété foncière agricole (APFA). Celle-ci, modifiée en 2008, portait sur des terres relevant du domaine de l’État, situées en zone saharienne ou présentant des caractéristiques similaires – cas des régions steppiques – ainsi que sur les autres terres relevant du domaine public et susceptibles d’être utilisées, après mise en valeur, pour l’agriculture. Toute personne physique jouissant de ses droits civiques ou toute personne morale de statut coopératif, de nationalité algérienne, pouvait, dans le cadre de cette loi, acquérir des terres agricoles ou à vocation agricole, dans les zones concernées, au prix du dinar symbolique ; le transfert de propriété public/privé étant alors assorti d’une condition résolutoire de cinq ans (sauf cas de force majeure) pour la mise en valeur de la terre, selon un programme élaboré par l’acquéreur et avalisé par l’administration. La loi relative à l’APFA reprend, sans le dire explicitement et sans que cela ne soit non plus nécessairement un implicite, le principe, que l’on retrouve dans la tradition juridique musulmane et dans d’autres, de la vivification (ihyâ) de la terre comme moyen d’appropriation [Denoix, 1996] :