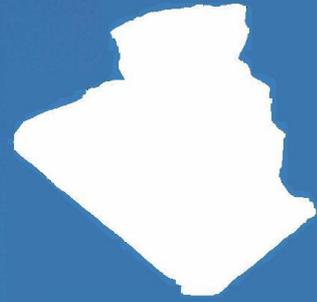


# L'Algérie de demain

Relever les défis  
pour gagner l'avenir



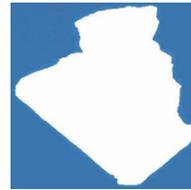
## Politiques agricoles, dépendance et sécurité alimentaire

Mourad Boukella



# L'Algérie de demain

## Relever les défis pour gagner l'avenir



Dans la continuité de ses efforts de consolidation du processus démocratique engagé dès 1988 en Algérie, la Fondation Friedrich Ebert souhaite élargir ses contributions en mettant à la disposition des acteurs politiques, économiques et sociaux ainsi que des universitaires une série de réflexions analytiques et prospectives sur les mutations socio-économiques et politiques en cours dans le pays et sur leurs perspectives d'évolution prévisibles. Cette volonté d'élargissement des contributions de la Fondation procède de la conviction de celle-ci quant à la nécessité de mettre en commun les efforts de tous les acteurs, y compris les amis de l'Algérie, pour affronter les défis qui s'annoncent.

La série de réflexions, intitulée "**L'Algérie de demain - Relever les défis pour gagner l'avenir**", abordera une quinzaine de thèmes répartis selon les dimensions économique, sociale, sociopolitique ou encore en rapport avec les relations internationales ; les travaux s'y rapportant devant être publiés sous forme d'opuscules et feront l'objet de débats publics.

Les thèmes en rapport avec la dimension économique traiteront de questions aussi diverses que d'actualité, comme l'économie pétrolière, l'industrialisation ou encore les enjeux de l'ouverture commerciale en Algérie. Outre les défis de l'économie de la connaissance, les thèmes en rapport avec la dimension sociale approfondiront des questions relatives à l'emploi et au chômage ainsi que l'interrogation relative au contenu d'un contrat social orienté vers l'avenir. Les réflexions à caractère sociopolitique porteront sur la gouvernance en Algérie et le pluralisme ainsi que sur l'information, la communication et les médias. Enfin, s'agissant des relations internationales de l'Algérie, une première réflexion traitera de l'Algérie face à la mondialisation. Elle sera suivie ultérieurement par celle relative à la place de l'Algérie dans le monde.

Chacune des réflexions susmentionnées est articulée autour de quatre axes ; en l'occurrence un rappel historique concernant le thème, un état des lieux, les défis et les enjeux pour la décennie à venir et des suggestions d'action. Les auteurs ont été entièrement libres quant à l'orientation générale de leur(s) réflexions mais s'en sont tenus aux exigences de rigueur scientifique dont la présentation de données chiffrées, évitant ainsi toute forme de polémique.

L'élaboration de ces réflexions a profité de la conduite éclairée de M. Abdelmajid BOUZIDI et n'aurait pas été possible sans les précieuses interventions de l'équipe scientifique. La Fondation tient à remercier l'ensemble des consultants algériens faisant partie de l'équipe pour la qualité du travail fourni et, par anticipation, ceux qui auront à réaliser ultérieurement leurs réflexions. La liste complète des auteurs et des intitulés de leurs réflexions se trouve au verso de la couverture.

La Fondation émet le vœu que tous les acteurs impliqués ou intéressés par l'évolution prévisible de l'Algérie trouvent dans ces opuscules des informations et des instruments utiles à leur travail.

Armin HASEMANN  
Ahmed L. AMRANI  
*Fondation Friedrich Ebert  
Bureau Algérie*

ISBN: 978-9961-9689-7-0

Dépôt légal: 3319-2008

© Tous les droits de reproduction sont réservés à la Fondation Friedrich Ebert. Toutefois, des extraits peuvent être cités sous réserve de l'indication de la source.

Les opinions exprimées dans cet opuscule ne sont pas nécessairement celles de la Fondation et n'engagent que leur auteur.

# L'Algérie de demain: Relever les défis pour gagner l'avenir

## Dimension économique:

- Mustapha Mekideche  
**Le secteur des hydrocarbures en Algérie (1958-2008): problématiques, enjeux et stratégies**
- Abdelmajid Bouzidi  
**Industrialisation et industries en Algérie**
- Kamel Chelgham  
**Les enjeux de l'ouverture commerciale en Algérie**
- Mourad Boukella  
**Politiques agricoles, dépendance et sécurité alimentaire**

*En cours de réalisation (titres provisoires):*  
Décentralisation et développement local  
La politique d'aménagement du territoire

## Dimension sociale:

- Bachir Boulahbal  
**Emploi, chômage, salaires et productivité du travail**
- Abdelkader Djeflat  
**L'Algérie et les défis de l'économie de la connaissance**

*En cours de réalisation (titre provisoire):*  
Quel contenu d'un contrat social orienté vers le futur?

## Dimension socio-politique:

- Abdelmajid Bouzidi  
**La gouvernance en Algérie**  
- Réformer l'organisation et le fonctionnement de l'Etat  
- Réviser les politiques publiques
- Ammar Belhimer  
**Le pluralisme politique, syndical et associatif**
- Abdou Benziane  
**Information - Communication - Médias**

*En cours de réalisation (titre provisoire):*  
Impact de l'évolution de l'Islam politique sur la cohésion sociale

## Dimension internationale:

- Youcef Benabdallah  
**L'Algérie face à la mondialisation**

*En cours de réalisation (titre provisoire):*  
La place de l'Algérie dans le monde

## Éléments de biographie de l'auteur :

**Mourad BOUKELLA** est Professeur à la Faculté des sciences économiques et de gestion d'Alger et Directeur de Recherche au CREAD-Alger où il dirige une équipe sur les Industries agroalimentaires tout en assumant la charge de Rédacteur en chef des « Cahiers du CREAD », la revue scientifique du Centre.

Son intérêt pour l'Economie du Développement l'a orienté très tôt vers les questions de l'agriculture et de l'alimentation en Algérie et dans le bassin méditerranéen. Il y a consacré, notamment, une thèse de doctorat et de nombreux autres travaux et a contribué, avec d'autres chercheurs, à introduire l'Economie alimentaire en tant que nouvelle discipline d'enseignement et de recherche en Algérie.

Depuis l'avènement des phénomènes de mondialisation et de régionalisation, il a élargi le champ de ses préoccupations aux relations Nord-Sud et notamment à l'impact du partenariat euro-méditerranéen en cours sur les économies et les sociétés maghrébines.

Fondation Friedrich-Ebert  
60, bis Bd Bougara  
El Biar  
16035 Alger

Tel. +213 (0) 21-92-68-95  
Fax +213 (0) 21-92-12-49  
fesalger@fesalger.org  
www.fesalger.org  
Imp. Nahla

ISBN: 978-9961-9689-7-0  
Dépôt légal: 3319-2008  
Fondation Friedrich Ebert  
Alger 2008

# Politiques agricoles, dépendance et sécurité alimentaire

**Mourad Boukella**

ABSTRACT .....	2
Introduction .....	3
<b>1. Aux origines du modèle agro-importateur .....</b>	<b>4</b>
1.1. Les politiques coloniales : la destruction du patrimoine et des hommes .....	5
1.2. 1959 - 1972 : L'installation du modèle agro-importateur .....	8
<b>2. L'agriculture aujourd'hui : un état des lieux préoccupant.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. Le PNDAR : un programme multidimensionnel et ambitieux.....</b>	<b>10</b>
2.1.1. Des objectifs diversifiés.....	10
2.1.2. Des résultats partiels mitigés .....	11
<b>2.2. Des problèmes structurels persistants .....</b>	<b>12</b>
2.2.1. La rigidité de l'offre domestique en produits de base .....	12
2.2.2. La réalité de la dépendance alimentaire.....	20
<b>3. Les défis et les enjeux pour la décennie à venir .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1. La gestion de la conjoncture et ses limites .....</b>	<b>25</b>
3.1.1. La volatilité des prix sur le marché mondial.....	25
3.1.2. Les mesures d'urgence .....	26
<b>3.2. Le défi de la préservation des terres et des parcours .....</b>	<b>28</b>
3.2.1. La fragilisation de la base agricole .....	28
3.2.2. L'urgence de l'action dans ce domaine.....	30
<b>3.3. Le défi de la réorganisation du foncier agricole .....</b>	<b>30</b>
3.3.1. Le processus d'individualisation sur les terres publiques.....	30
3.3.2. Les effets de l'héritage et de l'indivision sur les terres privées .....	32
3.3.3. Contrainte des titres de propriété.....	33
<b>3.4. Le défi de la construction des articulations agriculture-industries .....</b>	<b>34</b>
3.4.1. La reconstruction du secteur de l'agrofourriture .....	34
3.4.2. La reconstruction des liens avec les IAA.....	35
<b>3.5. Le défi d'une meilleure intégration à l'économie agroalimentaire mondiale</b>	<b>36</b>
<b>4. Les pré requis du développement de l'agriculture.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1. La modernisation de l'appareil statistique agricole et agro-alimentaire .....</b>	<b>39</b>
4.1.1. L'amélioration de l'information agricole .....	39
4.1.2. Le regain d'intérêt pour l'information alimentaire et nutritionnelle .....	40
4.1.3. L'achèvement de l'opération cadastrale.....	40
<b>4.2. Le développement de la formation et de la recherche agronomique .....</b>	<b>41</b>
4.2.1. Les efforts en faveur de la formation .....	41
4.2.2. La relance de la recherche .....	42
<b>4.3. La modernisation de la gouvernance de l'agriculture .....</b>	<b>43</b>
4.3.1. La rénovation de l'Administration agricole.....	43
4.3.2. La promotion de la profession agricole.....	44
<b>5. En guise de conclusion .....</b>	<b>46</b>

## ABSTRACT

Le travail présenté ici est une contribution au débat, très actuel, sur les politiques agricoles, la dépendance et la sécurité alimentaire en Algérie.

L'analyse part d'un fait d'observation vérifié par les données statistiques disponibles : la fin du colonialisme et l'avènement d'un Etat «indépendant» n'ont pas mis un terme à la dépendance alimentaire, ni créé les conditions minimales de son dépassement à long terme, malgré les transformations radicales dans l'agriculture et dans l'économie. Plus précisément, les réformes engagées à partir des années 1980 dans l'agriculture, puis dans le reste de l'économie, n'ont pas permis d'amorcer un renversement de la tendance historique au recours systématique à l'importation comme instrument quasi-unique de régulation des filières agroalimentaires principales. Même le PNDAR, lancé en 2000, n'a pas répondu positivement et complètement à la question de la sécurité alimentaire à long terme des algériens, si on en juge par la rigidité persistante de l'offre domestique des produits de base et par l'évolution sans cesse croissante de la facture alimentaire entre 2000 et 2007. De ce fait, en 2008, l'Algérie fait partie des pays qui, à des degrés divers, n'ont pas encore réussi à évacuer définitivement du champ de leurs préoccupations, les vieux démons de la faim et de la sous-nutrition.

Cette situation renvoie fondamentalement, nous semble-t-il, au statut de l'Algérie en tant que pays pétrolier : l'aisance financière, en rapport avec l'importance des recettes issues de la vente d'hydrocarbures, a relégué au second rang des préoccupations des pouvoirs publics à la fois les problèmes liés au développement durable de la production agricole et la nécessaire stabilisation de la paysannerie en tant que classe sociale.

Les politiques successives ont été conçues, à chaque fois, dans l'urgence pour résoudre des problèmes conjoncturels nés des perturbations (ou dysfonctionnements) des marchés. Elles n'ont jamais pris racine dans le cadre d'une stratégie de long terme, appuyée par une planification rigoureuse des objectifs et des moyens à échéances précises et des évaluations d'étape objectivement établies. De ce fait, elles ont laissé en suspens des problèmes fondamentaux dont la résolution se pose désormais en termes de défis pour les années à venir : la préservation des terres et des parcours, la réorganisation du foncier agricole, la construction des articulations agriculture - industrie, l'intégration raisonnée à l'économie agroalimentaire mondiale.

La mise en synergie de ces différents éléments d'une politique agricole alternative, exige à son tour la réunion de trois «pré requis» du développement agricole à prendre en charge dans l'immédiat : la modernisation de l'appareil statistique agricole et agroalimentaire, le développement de la formation et de la recherche agronomique, et la modernisation de l'administration agricole au sens large.

## Introduction

Contrairement à une idée reçue, la sécurité alimentaire, c'est-à-dire une situation où toute personne peut accéder durablement à une alimentation adéquate lui permettant de mener une vie productive et en bonne santé, dont toutes formes de malnutrition et de sous-nutrition sont exclues (G. Gheri, 1996), ne dépend ni exclusivement, ni même principalement de l'agriculture et des politiques agricoles. Elle est avant tout affaire de niveau de développement économique général, de pouvoir d'achat moyen des populations, de capacité de l'entière économie à créer des emplois productifs suffisants et durables et de diversification de l'appareil productif.

La solution aux problèmes de l'insécurité alimentaire chronique passe donc par l'accroissement durable de la productivité globale de l'économie, mais aussi par une répartition judicieuse des gains de la croissance ainsi obtenue, au profit du plus grand nombre.

Mais si elle n'en est pas le moteur, l'agriculture constitue tout de même la base de tout projet de sécurité alimentaire durable, particulièrement dans les pays en développement. Il est clair, par exemple, que l'amélioration de la productivité agricole et le relèvement du revenu des populations rurales, sont un élément déterminant de la sécurité alimentaire individuelle et collective. De ce fait, les politiques agricoles peuvent contribuer à la concrétisation d'un tel projet ou, au contraire, aggraver la dépendance alimentaire entendue comme une situation où un pays ne maîtrise plus les conditions de l'alimentation populaire de base.

Le regard porté ici sur l'agriculture algérienne se veut un effort de clarification des termes du débat sur la question alimentaire, débat très ancien et récurrent que les fortes poussées des prix alimentaires médiatisent épisodiquement. Nous tenterons de montrer que les politiques agricoles menées depuis les années 1920 à ce jour n'ont pas apporté de réponse décisive à cette question. Elles ont, de ce fait, contribué à «fabriquer» de la dépendance alimentaire dans un pays déjà très fortement exposé aux aléas climatiques.

Cet échec trouve son fondement dans l'approche dualiste adoptée par les concepteurs des réformes :

- Jusqu'au début des années 1980, soit deux décennies après l'indépendance, la priorité absolue est donnée au secteur agricole public (dit moderne), le plus riche et le plus propice à l'intensification. Selon cette approche, l'extension de ce secteur favoriserait, de façon quasi-automatique, le recul progressif des frontières du secteur traditionnel, pauvre et peu productif, jusqu'à son élimination totale à plus ou moins longue échéance. Dans l'intervalle, une politique d'importation des produits de base et de soutien interne de leur prix à la consommation, ainsi qu'une création massive d'emplois productifs dans l'industrie suffiraient à satisfaire les besoins alimentaires exprimés par les populations paysannes et rurales.
- Après 1980, un changement de cap se dessine : le vent de la libéralisation conduit au démantèlement de l'agriculture publique et au regain d'intérêt pour l'agriculture privée. Le discours officiel se veut por-

teur d'une vision novatrice, en rupture avec toutes les politiques passées. Des réformes sont lancées et des lois sont promulguées, porteuses de l'ambition de mise à niveau de l'agriculture algérienne, en cohérence avec les contraintes de la mondialisation.

Quel bilan peut-on faire aujourd'hui des résultats de ces réformes, notamment celle initiée dans le cadre du Plan national de développement agricole et rural (PNDAR)? Au-delà, quels sont les termes du débat actuel sur la question agricole et alimentaire en Algérie? Comment expliquer les difficultés à sortir définitivement du modèle agro importateur imposé par la colonisation et reconduit dans l'Algérie post-indépendance?

Pour y apporter quelques éléments de réponse, nous proposons de structurer le travail en quatre chapitres. Après avoir rappelé les conditions historiques d'apparition du phénomène de la dépendance alimentaire, nous esquisserons une analyse de la situation actuelle de l'agriculture algérienne, avant d'exposer les grands défis à prendre en charge pour la décennie à venir. Nous terminerons l'exposé par la présentation des actions à engager dès maintenant comme préalables à tout développement agricole durable.

## 1. Aux origines du modèle agro-importateur

L'agriculture algérienne vit une crise très ancienne. Son histoire, depuis la fin des années 1920 à ce jour, est l'histoire du blocage de l'accumulation du capital agraire. Plus largement, elle est l'histoire de l'incapacité des réformes successives à trouver une solution à la question agraire, solution qui passerait par une croissance durable de la production agricole accompagnée, au plan social, de l'émergence d'une classe d'agriculteurs dynamiques, productifs, prospères et au service du développement économique général.

Durant la période coloniale, les colons et les autorités coloniales locales n'avaient pas saisi l'opportunité historique de la Grande crise économique mondiale des années 1920-1930 (marquées par l'affaiblissement des flux commerciaux internationaux et la montée des protectionnismes) pour asseoir une véritable Révolution agricole comme le firent à la même époque, les agriculteurs américains et européens. En effet, ces derniers s'engageaient, entre les deux Guerres mondiales, sur la voie de la modernisation, parachevant ainsi les progrès que leur agriculture avait déjà connus à la suite de la Révolution industrielle de la fin du 18<sup>ème</sup> siècle et début du 19<sup>ème</sup> siècle.

On sait que cette modernisation de l'agriculture a impulsé un accroissement considérable des rendements grâce à la mécanisation et à la fertilisation à grande échelle, mais aussi à l'adoption de nouveaux assolements introduisant les cultures fourragères en substitution au vieux système biennal céréales-jachère. On sait aussi que le développement du capitalisme agraire dans ces pays n'a pas pour autant éliminé les exploitations familiales dont les revenus et le niveau de vie ont régulièrement progressé parallèlement à la production et aux rendements; enfin, on sait aujourd'hui que la modernisation entreprise dans l'Entre-deux-guerres en Europe et aux USA aurait été inconcevable sans l'intervention systématique des pouvoirs publics dont l'action d'encadrement strict des marchés a permis à la fois d'accroître la production, de garantir la

stabilité des prix et des revenus, et de conquérir des marchés extérieurs toujours plus vastes.

Cela n'a jamais été le cas pour l'agriculture algérienne : ni les différentes formes de politique agraire qui se sont succédées pendant la colonisation, ni celles qui ont suivi le recouvrement de la souveraineté politique en 1962 n'ont réussi à soustraire ce secteur aux aléas climatiques auxquels il se trouve encore entièrement soumis. Bien évidemment, ces échecs répétés face à la nécessité de modernisation de l'agriculture ont contrarié lourdement le développement économique général et l'équilibre de la société algérienne.

### 1.1. Les politiques coloniales: la destruction du patrimoine et des hommes

Avec la pénétration française en 1830, le destin de l'Algérie bascule. Amarrée de force à l'économie française, le pays se voit imposer des règles de production, de répartition et d'échange inconnues auparavant : les règles capitalistes. Une poignée de colons s'accapare des terres les plus riches : 1.900.000 ha en 1900, 2.500.000 ha en 1920 et 3.000.000 ha en 1940. Ils concentrent aussi à leur profit la totalité des crédits et des ressources budgétaires afin de promouvoir un secteur agricole tourné exclusivement vers l'exportation.

Loin de la complémentarité, si souvent évoquée, entre les agricultures métropolitaine et coloniale, les choix opérés par les colons ont porté, pour des raisons de profits immédiats, sur des spéculations non complémentaires à celles cultivées en France. Les mêmes productions (blé tendre et vins) que celles qui dominaient en Métropole ont été reconduites en Algérie, au détriment des cultures vivrières de base que sont le blé dur, l'orge et le mouton. De sorte que, lorsque la céréaliculture et la viticulture redémarrèrent en France à la fin des années 1920 consécutivement aux progrès de l'agriculture et du dépassement de la crise du phylloxera touchant le vignoble, les produits algériens se sont trouvés privés de leur débouché « naturel ». Une crise durable a alors affecté le secteur colon, montrant ainsi les limites d'une accumulation du capital exposée structurellement à l'instabilité des débouchés et à la concentration excessive des terres et des ressources.

Face à la mévente persistante de leurs produits, les colons ont refusé de rechercher d'autres débouchés extérieurs ou de peser politiquement pour obtenir des pouvoirs publics l'élargissement du marché intérieur des produits agricoles au moyen de politiques incitatives.

En 1934, l'interdiction de toute nouvelle plantation de vigne a conduit les colons à une reconversion partielle. Les cultures maraîchères et l'agrumiculture ont connu alors une extension importante, mais limitée du fait de l'étroitesse du marché intérieur et de la concurrence internationale autour de ces produits.

Certes, l'agriculture coloniale a pu enregistrer quelques succès techniques ou agronomiques : travaux de restauration des sols, aménagement de périmètres irrigués, mise au point de variétés nouvelles (la clémentine), introduction de cultures industrielles telles le tabacs, le coton, la tomate industrielle... De

plus, un potentiel de savoir-faire a été rendu disponible en matière de recherche agronomique et de formation, de gestion des exploitations et des industries de transformation agricole, de maîtrise des réseaux d'exportation, etc....

Mais ces succès ont été trop chèrement payés par les algériens dans leur quasi-totalité et particulièrement par la paysannerie pauvre.

La destruction économique et sociale des communautés sédentaires et nomades (par la destruction de la transhumance qui assurait l'équilibre séculaire entre le Nord et le Sud) a été systématiquement planifiée de la part du pouvoir colonial et a pris la forme de dépossessions massives, privant ainsi les populations autochtones de leurs conditions de subsistance.

De fait, la colonisation de peuplement a eu pour corollaire la paupérisation d'une population autochtone majoritairement rurale (estimée à quelques quatre millions à la veille de la colonisation) que des famines récurrentes (1858, 1921, 1944-45,...) ont exposé à une insécurité alimentaire endémique.

M. Boukhobza écrit à ce propos : «On sait que 78% des algériens vivaient de la terre jusqu'au début des années 1950. C'est donc la majorité de la population algérienne qui se trouve déstabilisée, appauvrie et soumise à toutes formes d'aliénation».

En fait, la crise de l'accumulation du capital agraire à partir de 1920-1930 peut être analysée comme une crise totale touchant simultanément l'agriculture européenne, la paysannerie et l'économie algérienne dans son ensemble :

- Dès cette époque, les superficies appartenant aux européens stagnent et amorcent même un recul à partir de 1941. Les transactions se font au profit d'une minorité de propriétaires algériens en voie de constitution en bourgeoisie foncière.
- Les expropriations et l'orientation massive des cultures sur les terres les plus riches vers l'exportation (vins, blé tendre, maraîchages et agrumes) ne pouvaient être sans incidence sur l'alimentation populaire. Les disponibilités de céréales locales par tête ont continuellement régressé. Elles sont passées de 4 quintaux en 1901 à 2 quintaux en 1930, puis à 1 quintal en 1961 (M.E Mesli – 2007).
- Enfin, la balance commerciale agricole, largement excédentaire depuis 1880, amorce un retournement significatif entre 1950 et 1959, le rythme d'accroissement des importations alimentaires évoluant beaucoup plus rapidement que celui des exportations alimentaires. Les conditions sont réunies pour une évolution accélérée vers la dépendance alimentaire.

Tableau n°1 : **Balance agricole de l'Algérie (1950/1959) en Milliers de FF.**

Années	Import	Indice	Export	Indices
1950	33.206	100	90.077	100
1951	45.598	137	90.259	100
1952	50.485	152	97.820	108
1954	51.014	153	92.618	102
1955	51.765	155	106.834	118
1956	70.532	212	106.825	118
1957	81.390	245	132.874	133
1958	1.006.208	303	1.650.720	183
1959	1.263.719	380	1.357.746	150

Source : M.E Mesli (2007)

Les différentes réformes agricoles adoptées par le pouvoir colonial («Réformes musulmanes» de 1943, Plans quadriennaux d'équipement et de modernisation de 1949 à 1956, Plan de Constantine) ont bien tenté de redynamiser l'accumulation du capital agricole colon en crise, tout en visant à stabiliser politiquement et socialement les campagnes. Le Plan de Constantine a même lancé une Réforme agraire en 1956 devant faire bénéficier à des familles rurales l'acquisition de quelques 250.000 ha de terres distribuées par la CAPER (Caisse d'accession à la propriété et à l'exploitation rurale). Mais ce projet, qui ne devait toucher que moins de 1% de la population paysanne, ne pouvait pas menacer les intérêts de la colonisation foncière. Il ne pouvait non plus remédier à la précarité des 600.000 paysans parcellaires de l'époque ou des 7 millions de personnes vivant dans le « bled » sur les 10 millions d'habitants que comptait l'Algérie en 1962. En fait, les Rédacteurs du Plan de Constantine avaient déjà le regard tourné vers un autre secteur d'activité dont le développement permettait de préparer les conditions d'une nouvelle domination néo-coloniale de l'Algérie par la France.

En effet, à la fin des années 1950, s'ouvre en Algérie une période nouvelle au cours de laquelle s'opère un déplacement du champ de l'accumulation du capital du secteur agricole en crise vers un nouveau secteur, celui des hydrocarbures, à l'occasion de la découverte puis de la mise en exploitation des richesses pétrolières et gazières au sud du pays. A partir de 1959, les investissements dans ce secteur s'intensifient et la production «explose», comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n°2 : **Production pétrolière (1957-1962) en milliers de tonnes.**

1957	1958	1959	1960	1961	1962
21,3	428,7	1.231,4	8.631,6	15.789,5	20.690,5

Source : M. Boukella (1983)

La part des hydrocarbures dans le PIB passe de 14% en 1958 à 48% en 1962, tandis que leur poids dans les exportations passe, à la même période, de 50% à 59% (M.Raffinot – P. Jacquemot – 1977). Dès lors, la voie est ouverte à une modification radicale des formes d'insertion de l'Algérie à la nouvelle économie mondiale en gestation depuis la fin de la Seconde guerre

mondiale. Le déclasserement de l'agriculture qui en résulte s'accompagne, au plan socio-politique, d'un déclasserement de la bourgeoisie agraire qui constituait jusque là le maillon fort du pouvoir colonial. A nouveau, le traitement de la question agraire, ignorée pendant toute la colonisation, peut être remis à plus tard.

## 1.2. 1959 - 1972 : L'installation du modèle agro-importateur

A la veille de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, le secteur des hydrocarbures est porté par une demande internationale prévisible<sup>1</sup> considérable. En revanche, l'agriculture est confrontée au même moment au problème d'écoulement de ses produits d'exportation (vins, agrumes, légumes frais et conserves) en raison de la forte concurrence de la part des autres pays exportateurs méditerranéens et de la pression politique exercée alors par le gouvernement français.

L'évolution économique générale en faveur du secteur des hydrocarbures et au détriment de l'agriculture explique que, dès 1963, les exportations des produits pétroliers dépassent largement celles des produits agricoles et agroalimentaires :

Tableau n°3 : **Part relative de l'agriculture et des hydrocarbures dans les exportations totales de l'Algérie (en pourcentage) :**

	1958	1959	1960	1961	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<b>Energie et lubrifiants</b>	1,9	4,7	23,7	37,9	57,8	38,9	53,8	59,1	72,9	68,9	62,8
<b>Aliment bois tabacs,</b>	80,4	75,2	59,5	47,2	30,7	38,9	36,1	30,2	16,2	16,1	17,7
<b>Autres secteurs</b>	17,7	20,1	16,8	14,9	11,5	7,3	10,1	10,7	10,9	15,0	19,5
<b>%</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sources : *Statistiques officielles diverses, reprises de H. Mazri (1975).*

Si on ajoute à cela le fait qu'à partir de 1967, la fiscalité pétrolière dépasse en valeur les exportations alimentaires, l'on comprend que les hydrocarbures prennent graduellement le relais de l'agriculture pour l'accès aux ressources financières indispensable à la croissance économique.

La mutation structurelle s'achève avec la prise en mains totale et définitive du secteur des hydrocarbures à la suite de la nationalisation des avoirs étrangers entre 1965 et 1971 : elle ouvre la possibilité, pour le nouveau pouvoir politique, de ne plus dépendre des performances du secteur agroalimentaire pour l'alimentation populaire. En quête de renforcement de sa légitimité et d'extension de sa base sociale, celui-ci s'attachera désormais davantage à intégrer politiquement la population en contrôlant directement son alimentation plutôt qu'à moderniser l'agriculture. Pour y parvenir, il impose son monopole sur la totalité de la chaîne agroalimentaire (importations, production agricole, transformation et distribution des denrées de base) et encourage

<sup>1</sup> Les cours internationaux évoluent dans le sens de la hausse : l'indice des prix du pétrole brut du Moyen-Orient (pétrole de référence) passe de 88 en 1962 à 100,0 en 1966 et à 114,0 en 1969 (H. Mazri – 1975).

l'accès pour tous à ces denrées en soutenant systématiquement leur prix à la consommation<sup>1[1]</sup>

C'est ainsi qu'est né le **modèle agro importateur** qui fait de l'importation la principale variable d'ajustement de l'économie agroalimentaire. Celle-ci ne peut désormais fonctionner et se reproduire sans recours à l'importation massive de matières premières de base, de demi-produits, d'équipements et pièces détachées, de technologie et de savoir-faire. L'extraversion du développement agroalimentaire national est consommée.

Tous les travaux disponibles, réalisés pour l'essentiel entre 1980 et 1996, sur les principales filières comme la semoulerie minoterie, la production laitière, les huiles de graines, le sucre, la production avicole,... confirment cette extraversion : les industries alimentaires installées dans les années 1970 et 1980 ont « tourné le dos » à la fois à l'agriculture et aux autres industries manufacturières locales.

Dans ces conditions, l'agriculture devient le foyer d'une rigidité forte, les exportations agricoles disparaissent, tandis que, la poussée démographique et l'urbanisation aidant, l'accroissement régulier des importations accentue la dépendance alimentaire et transforme le pays en un vaste marché sur lequel s'affrontent les grands exportateurs mondiaux de matières et denrées alimentaires.

---

<sup>1[1]</sup> Le contrôle étatique des circuits de commercialisation des produits agroalimentaires s'est manifesté très tôt, avant même les grandes nationalisations et la constitution du secteur industriel d'Etat. Dès 1963-1964, l'ONACO (Office national de commercialisation), l'ONRA (Office national de la réforme agraire) et l'OAIC (Office algérien interprofessionnel des céréales) seront les institutions privilégiées d'exécution de cette politique de contrôle, avec des modalités d'encadrement et d'intervention différentes selon les filières. A cette phase a succédé, en 1967-1968, le contrôle de la sphère agro-industrielle elle-même au moyen de la « nationalisation » de toutes les unités de production existantes et donc de la liquidation des intérêts privés nationaux et étrangers du secteur. Aussi, on peut considérer qu'en 1969-1970, l'Etat algérien aura récupéré, à son seul profit, tout le patrimoine agroalimentaire « légué » par la colonisation en soumettant à son contrôle tous les mouvements de l'économie alimentaire, y compris l'exploitation des terres des anciens colons placées sous le régime de « l'autogestion ». Ce contrôle une fois acquis, l'Etat entreprend, à partir de 1970, d'élargir sa base économique par le lancement d'un vaste programme d'investissements agro-industriels inscrits dans les « Plans de développement » successifs.

## 2. L'agriculture aujourd'hui : un état des lieux préoccupant

Les politiques agricoles menées depuis 1962 (Autogestion en 1963, Révolution agraire en 1971, Restructuration du secteur public en 1987 et Plan national de développement agricole en 2000) n'ont manifestement pas réussi à relancer durablement le développement agricole et rural. Globalement, les approches et les moyens mobilisés dans le cadre des réformes successives n'ont pas répondu aux attentes légitimes de la communauté nationale : mettre l'agriculture en situation de nourrir correctement une population en constante progression, la faire participer à la modernisation de l'économie et à la préservation des espaces ruraux, assurer aux agriculteurs des revenus décents et relever le défi de la compétitivité internationale dans le contexte de la mondialisation. Les faibles niveaux de la production et des rendements des principales denrées sur la longue période, le recours massif à leur importation et la disparition des exportations indiquent le renforcement de la prégnance du modèle agro importateur dans l'économie nationale.

En dépit du lancement d'un vaste Programme national de développement de l'agriculture (baptisé PNDA, puis PNDAR), la sécurité alimentaire des algériens semble de moins en moins assurée pour le long terme.

### 2.1. Le PNDAR : un programme multidimensionnel et ambitieux

Elaboré en février 2000 et mis en œuvre en septembre de la même année, le PNDAR est annoncé comme une « révolution tranquille ». Projetant la construction d'une agriculture moderne régulée par les mécanismes du marché, ces concepteurs se fondent sur une problématique de recentrage des actions et des soutiens sur l'exploitant et l'exploitation agricole. Pour y parvenir, ils se fixent un large spectre d'objectifs très ambitieux, mobilisent des moyens financiers relativement conséquents et font valoir, tout au long de son application, des résultats très positifs.

#### 2.1.1. Des objectifs diversifiés

La priorité du PNDAR va incontestablement au développement des cultures spéculatives « à avantages comparatifs avérés » là où les conditions climatiques sont les plus favorables : les dattes, les primeurs et extra primeurs hors saison, et même les produits de l'agriculture dite biologique. Le but est de réhabiliter les exportations de produits frais et transformés pour atténuer le déficit de la balance commerciale du pays. Ces cultures bénéficieraient, à cet effet, d'une série de mesures qui vont des allègements fiscaux aux soutiens au développement de la productivité et de la qualité, en passant par la promotion du partenariat avec des opérateurs nationaux et étrangers. Il a même été créé, pour appuyer cette orientation, un Fond spécial pour la promotion des exportations (arrêté interministériel du 01 juin 2002).

Pour atteindre un taux de croissance annuel de la production agricole (en volume) de 10% à partir de 2004, contre 4% entre 1989 et 2000, le PNDAR compte aussi sur le développement des produits de large consommation (cé-

réales, légumes secs, pomme de terre, laits, huiles,...) qui devrait induire une élévation nette du niveau de sécurité alimentaire: 54% d'autosuffisance pour les céréales contre 35% à la veille du lancement du Plan, 50% pour le lait contre 41% à la fin de la décennie 1990, 100% pour la pomme de terre contre 88% en début de période, et 60% pour les légumes secs contre 25% en 2000.

Le PNDAR intègre le développement des grandes cultures dans une politique de rationalisation des ressources et des moyens, le principe arrêté étant de localiser ces cultures dans les zones qui leur sont les plus favorables. Ainsi, les soutiens en faveur des céréales seront limités à quelques 1.200.000 hectares seulement, contre plus de 3 millions d'hectares réservés jusque là à la céréaliculture. Il s'agit donc d'encourager la reconversion des cultures et des systèmes de culture dans certaines zones, notamment en y introduisant l'arboriculture fruitière, la viticulture, l'oléiculture,....

Un autre objectif important du Plan s'inscrit dans une perspective temporelle plus longue. Il s'agit de la préservation des ressources naturelles (sols et eaux) pour un développement durable (en zones steppique, saharienne et de montagne), et de l'élargissement de la base foncière du pays grâce à la mise en valeur de nouvelles terres par la concession.

Le Plan cherche aussi à régler définitivement la question du foncier agricole par la mise en place d'un régime stable et transparent, à moderniser l'Administration agricole pour rendre ses interventions plus efficaces, et à lancer une politique participative, associant et impliquant tous les acteurs concernés par les projets. Enfin, il veut tirer parti de la coopération internationale comme appoint aux efforts de développement de l'agriculture.

Pour encadrer la mise en œuvre du PNDAR, les pouvoirs publics ont mobilisé quelques 400 milliards de DA entre 2000 et 2007 à travers un dispositif combinant trois sources de financement :

- le Fond National de Développement et de Régulation (FNDRA) devant couvrir les opérations de production et d'adaptation à hauteur de 60% du coût total des projets.
- le Fond de Mise en Valeur de nouvelles terres par la Concession (FMVC)
- le Crédit Agricole Mutuel géré par la Caisse Nationale de Mutualité Agricole (CNMA) et ses démembrements régionaux, relayés par la Banque Algérienne de Développement Rural (BADR) redevenue la banque de l'agriculture depuis mars 2002.

### 2.1.2. Des résultats partiels mitigés

L'application du PNDAR aurait abouti à des résultats probants que les Responsables du MADR énoncent comme suit, pour la période 2000-2007 :

- 300.000 exploitations agricoles, aujourd'hui économiquement viables, auraient réussi leur mise à niveau.
- La S.A.U. aurait connu, grâce à la mise en valeur de nouvelles terres, une extension de 500.000 ha au cours de la période.

- Les différents programmes auraient permis la création de quelques 1.000.000 d'emplois nouveaux dont 50% seraient des emplois permanents.
- Le verger arboricole serait le bénéficiaire principal de ces gains de terre et d'emplois. Il serait passé de 470.000 hectares à 1.000.000 d'hectares au cours de la période.
- Les mises en défens sur la steppe auraient permis de sauver de la désertification quelques deux millions d'hectares de parcours.

Il est bien difficile de corroborer ou d'infirmer le bien-fondé de ces réalisations affichées. D'une part, aucun bilan d'étape exhaustif n'a été publié à ce jour pour évaluer correctement les résultats, positifs ou négatifs, du Plan, d'autant que les données de début de période (année 2000) sont elles-mêmes incomplètes et peu fiables. D'autre part, il est peut être prématuré d'établir un bilan pour ce qui concerne le programme de plantations arboricoles dans la mesure où les arbres fruitiers ne commencent à produire qu'après un délai allant de 3 ans pour les arbres à pépins et à noyaux, à 5 ans pour la viticulture et 7 ans pour l'oléiculture. Il en est de même pour les projets liés au reboisement et aux actions de préservation des ressources en terres et en eau.

Cependant, bien des griefs ont été accumulés depuis 2000 à ce jour quant à l'orientation du Plan et à sa mise en œuvre. Le plus important a trait au choix ayant présidé à la distribution des fonds financiers : les deux tiers des agriculteurs ont été tenus à l'écart du soutien du FNDRA parce qu'ils ne répondaient pas aux conditions d'éligibilité arrêtées par les concepteurs du programme, elles-mêmes liées aux orientations générales en faveur des cultures spéculatives sur les terres les plus riches. De plus, les bénéficiaires eux-mêmes n'auraient pas, dans beaucoup de cas, «joué le jeu», si l'on en juge par le taux élevé (entre 70 et 80% selon une récente déclaration du premier Ministre) de non-remboursement des échéances arrivées à terme auprès de la CNMA.

En tout état de cause, l'analyse des données statistiques sur la consommation, la production et les importations alimentaires montre que la question de la dépendance alimentaire quasi-absolue de l'Algérie demeure une préoccupation majeure, près d'une décennie après le lancement du PNDAR .

## 2.2. Des problèmes structurels persistants

### 2.2.1. La rigidité de l'offre domestique en produits de base

Même si les données suffisamment fiables manquent pour mesurer la consommation effective des ménages, on peut raisonnablement penser que celle-ci a régulièrement augmenté sous l'effet de l'accroissement démographique, du mouvement d'urbanisation et du coefficient budgétaire alimentaire très élevé des ménages algériens.

- La baisse régulière du taux de croissance démographique, qui est passé de 3,2% en moyenne dans les années 1960 et 1970 à 1,4% en 2005 est le signe que l'Algérie a largement entamé sa transition démographique. Mais ce taux a été maintenu à un niveau relativement

élevé dans la période 1960-2001, avec 2,64% en moyenne annuelle. Aujourd'hui, il s'agit de faire face aux besoins alimentaires d'une population totale estimée à 32,6 millions en 2005 et à 33,2 millions en 2006 (les premiers résultats du RGA de 2008 évaluent la population totale à 34 000 000).

- Davantage que le croît démographique, la hausse de la demande alimentaire est marquée par l'avancée de l'urbanisation. La population urbaine est estimée aujourd'hui à 60% de la population totale (56% au Maroc et 60% en Tunisie). Il s'agit là d'un nouveau paramètre qui veut que la majorité des algériens ne soit plus constituée de producteurs de nourriture mais d'acheteurs auxquels il faut bien assurer, d'une manière ou d'une autre, l'accès aux marchés des produits alimentaires de base. D'où les liens entre la création d'emplois et la distribution de revenus hors agriculture et la sécurité alimentaire des ménages.
- Enfin, le troisième facteur exerçant une pression à la hausse sur la demande alimentaire relève des habitudes de consommation des ménages algériens. Leur coefficient budgétaire alimentaire représente entre 55% et 60% de leur budget global (contre 15 à 17% en France), caractéristique des modèles de consommation des pays en développement. En d'autres termes, même si la consommation alimentaire par tête en Algérie, comme dans beaucoup de pays du sud de la Méditerranée, demeure encore quantitativement et qualitativement en deçà de celle des pays développés, elle induit quand même une demande alimentaire globale forte en raison du modèle de consommation qui y domine. Et cette demande subit une influence beaucoup plus grande des prix des produits alimentaires de base que dans les pays développés.

Face aux besoins alimentaires croissants, la production agricole (du reste mal saisie par le système statistique), ne progresse globalement que lentement tout en fluctuant assez fortement au gré des aléas climatiques auxquels elle a toujours été soumise. Cette évolution apparaît clairement à travers les fluctuations chaotiques du PIBA :

**Tableau n°4 :** Taux de croissance du PIBA réel (1993-2003) en %

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
- 13,5	11,4	2,7	- 5	13,2	- 1,3	13

*Source :* *Stratégie et politique de relance et de développement industriels.*

– *Avant-projet – MPPI – 2007, p. 56.*

En fait, les 5% de croissance, en moyenne annuelle, réalisés par l'agriculture au cours de la décennie 1995-2005 (pour une contribution au PIB de 10,5% et une participation à concurrence de 20% à l'emploi total entre 1990 et 2003) ont été obtenus essentiellement grâce à la forte croissance de la production dans le maraîchage, l'arboriculture fruitière (dont les agrumes) et l'aviiculture industrielle. Ainsi, la production maraîchère a atteint le chiffre record de 60 millions de quintaux en 2006-2007.

Il s'agit, pour l'arboriculture fruitière et le maraîchage, de cultures commerciales à forte valeur ajoutée, exploitées en irrigué sur les terres les plus fertiles ou mises en valeur au sud du pays dès le début des années 1980 grâce à la mobilisation du potentiel hydrique de la région. Ces cultures ont accaparé, y compris dans le cadre du PNDAR, l'essentiel des moyens financiers et techniques engagés par les pouvoirs publics à travers les programmes de développement agricole successifs. C'est aussi le cas de la production des viandes blanches et d'œufs dont la croissance continue est en relation directe avec le choix en faveur de l'aviculture intensive (fortement dépendante des importations d'intrants) opéré également dans les années 1980.

Les cultures commerciales, très rémunératrices, sont celles dont les prix ont toujours été libres et dont les marchés sont donc les moins régulés et contrôlés par l'Etat. En revanche, la production et les rendements des produits de base sont restés quasiment stationnaires sur la longue période (céréales, légumes secs) ou ont faiblement augmenté (laits), malgré l'intervention de l'Etat en matière de soutien de leur prix (sauf pour l'orge, après 1989). En tout état de cause, leur offre domestique n'a pu suivre le rythme de croissance de leur demande solvable.

Il suffit d'évoquer ici la situation des filières stratégiques que sont les céréales, le lait, les huiles de graines et le sucre.

La céréaliculture occupe près de 80% de la S.A.U. du pays et est pratiquée par la majorité des exploitants agricoles. Les semoules et farines qui en dérivent constituent l'essentiel de la ration alimentaire et nutritionnelle de l'algérien. Pourtant, la production céréalière locale est loin de satisfaire une consommation par habitant et par an de semoules et farines qui ne cesse de progresser, passant de 67Kg équivalent – grains en 1961 à 145Kg en 1991, pour se fixer aujourd'hui autour de 210Kg. Elle n'a pas évolué significativement sur la longue période puisque les niveaux enregistrés ont été de 26 millions de quintaux en moyenne annuelle entre les campagnes 1990-91 et 2003-2004 et n'ont pas atteint 20 millions quintaux sur la période plus longue 1963-2004, malgré des récoltes exceptionnelles (plus de 40 millions quintaux) en 1995-1996, 2002-2003 et 2003-2004.

Cette culture, dominée par le blé dur, l'orge et le blé tendre (respectivement 46%, 32% et environ 20% environ de la production céréalière totale) n'a pas connu non plus une évolution satisfaisante des rendements, tout à fait médiocres (moins de 10 quintaux sur toute la période 1963-2004) en comparaison avec ceux obtenus par le Maroc ou la Tunisie par exemple.

Enfin, signalons la contrainte majeure constituée par la réticence des producteurs locaux à commercialiser leurs blés sur les circuits étatiques. Les quantités récoltées par les Coopératives de céréales et légumes secs (CCLS) sont traditionnellement faibles et ont même tendance à diminuer en termes relatifs, surtout pour le blé dur. Des chiffres provisoires pour la campagne 2006-2007 signalent que sur une production nationale record de 43 millions de quintaux de céréales, les CCLS n'ont engrangé que 7

millions de quintaux (soit à peine 16% du total), alors que les importations céréalières pour cette année dépassent les 60 millions quintaux.

Tableau n° 5 : Evolution de la production céréalière de 1996/1997 à 2003/04 (U = Tonne)

Céréales	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	Moyenne
Blé dur	1291789	1345531	796065	562428	1188670	2034570	455464	1156473
Blé tendre	577599	491221	220438	151536	311250	948034	206050	591709
Orge	1809958	1398290	408023	234067	584980	1800222	190892	775890
Avoine	128142	92890	27246	15204	53100	117174	16815	58857
Maïs	500	662	225	185	419	446	257	662
Ensemble	3807988	3235704	1451997	963420	2138419	4900446	869478	2594113

Céréales	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Blé dur	1500000	900000	486334	1238865	950967	1802300	1876340
Blé tendre	780000	570000	274027	800348	550836	1162600	1240000
Orge	700000	510000	163287	574654	416112	1221976	997320
Avoine	45000	40000	8710	43661	3395	77546	155100
Maïs	310	537	1556	1087	837	1000	1240
Ensemble	3025310	2020537	933914	2658615	1922147	4265422	4031000

Sources de données : Revue Statistiques, M.A.D.R.

Tableau n°6 : Evolution du niveau de la collecte de la production domestique de blés (dur et tendre), Moyennes quinquennales (U =Q)

Période	Production (1)	Collecte (2)	(2)/(1) en %	Production (3)	Collecte (4)	(4)/(3) en %
1962/67	8 962 058	4 110 099	45,86	2 778 497	1 751 423	63,03
1967/72	9 080 522	4 053 476	44,64	5 455 030	3 838 868	70,37
1972/77	8 239 016	3 526 077	42,80	4 868 566	3 671 213	75,41
1977/82	7 475 084	3 865 209	51,07	4 265 596	3 263 703	76,51
1982/87	7 202 132	2 921 937	40,57	3 913 834	2 589 945	66,17
1987/92	8 841 974	5 083 507	57,49	3 603 646	2 282 525	63,33
1992/97	11 406 765	4 306 206	37,75	4 119 485	2 084 526	50,60
2000/04	11 129 616	4 545 400	40,84	6 969 550	2 874 200	41,24
Moyenne	9 042 146	3 588 990	39,69	4 496 788	2 794 550	62,14

Source des données annuelles : O.A.I.C./D.S.A.P. Bilans consolidés.

Cette réticence peut s'expliquer par le besoin des agriculteurs de conserver une partie des récoltes au niveau de l'exploitation pour l'autoconsommation et/ou pour l'emploi de semences jugées de meilleure qualité que celles livrées par les CCLS. Mais les « fuites » peuvent aussi renvoyer à la carence des appareils statistiques qui ne saisissent pas (ou mal) les tonnages de blés livrés, à des prix libres, par les céréaliculteurs aux moulins privés installés à la faveur du mouvement de libéralisation à partir

des années 1990. Dans les deux cas, elles réduisent d'autant les quantités dont pourraient disposer les CCLS/OAIC pour mieux réguler la filière.

Ce sont donc les importations qui ont eu à pallier les carences de la production et de la collecte des blés face à la pression de la demande. L'OAIC a fortement accru les quantités importées et livrées à l'industrie céréalière, au fur et à mesure de la montée en cadence de la trituration industrielle nationale. Dès 1975, le volume des blés importés dépasse largement leur production locale. Il couvre aujourd'hui 70% des quantités triturées par l'industrie céréalière nationale. Cette situation amène l'OAIC à reléguer au second rang sa mission originelle qui est de promouvoir la production domestique en apportant aide et soutiens multiformes aux agriculteurs. Elle se spécialisera de plus en plus dans le commerce d'importation en veillant à la régulation et à la stabilité des marchés céréaliers.

De son côté, l'industrie céréalière publique a très fortement élargi ses capacités de trituration des blés grâce à un vigoureux programme d'investissements lancé à la faveur des Plans quadriennaux 1970-1973 et 1974-1977. Lorsque l'investissement public a tari à partir des années 1980, les minoteries semouleries privées (234 PME/PMI, contre 83 pour le secteur public) ont pris le relais pour porter aujourd'hui les capacités nationales de trituration à quelques 46.000 tonnes/jour, ce qui correspond à un excédent de 230% par rapport aux besoins exprimés par le marché. De sorte que les importations de semoules et farines ont été considérablement réduites et ont même quasiment disparu depuis 2001 :

Tableau n°7 : Evolution des importations de semoule et de farine.  
(U=Q et Million d'US\$)

Année	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	Valeur totale
1995	3 538 845	122	7 624 166	213	335
1996	517 751	18	8 311 601	398	416
1997	691 112	21	9 908 431	302	323
1998	30 000	1,1	2 481 229	111,4	112,2
1999	17 881	0,7	161 966	7,725	8,425
2001	0	0	163 989	5,744	5,744
2002	430	0,013	216 919	5,373	5,386
2003	15 925	7,654	117 844	5,434	13,088
2004	236	0,033	148 124	2,932	2,965
2005	12 830	1,75	200	0,018	1,768

Source : C.N.I.S. Douanes Algériennes – 2003.

On voit ainsi qu'au début des années 1970 se dessine puis se renforce le choix en faveur de la production locale de semoules et farines à partir d'importations massives de blés.

L'OAIC en particulier a joué - et joue encore - un rôle fondamental dans cette politique. L'Office a certainement permis d'assurer des approvisionnements réguliers et garantis à l'industrie de transformation, contournant ainsi les aléas de la production et de la collecte des blés locaux. Mais dans le même temps, il a été historiquement le principal agent de la déconnexion très poussée entre le secteur agricole et le secteur de la transformation agroalimentaire : d'une part, il a contribué à couper l'industrie cé-

réalière de la principale production agricole du pays. D'autre part, il s'est lui-même coupé des producteurs céréaliers puisque le ramassage et le stockage des céréales a toujours été assuré par les CCLS et non par l'OAIC. En conséquences, la fonction d'appui technique à la production des blés ne pouvait être assurée ni par l'industrie céréalière, ni par l'OAIC.

Au total, les performances très médiocres de la céréaliculture s'expliquent d'abord par l'absence d'une vision intégrée des relations entre les exploitants agricoles et les transformateurs industriels, ce qui a empêché l'industrie de jouer son rôle moteur d'entraînement de la base agricole. La responsabilité des pouvoirs publics dans l'échec d'une telle politique est d'autant plus engagée qu'il s'agit d'une culture pratiquée par la quasi totalité des agriculteurs algériens. Dépourvus de ressources suffisantes, ces derniers se trouvent confrontés au caractère fondamentalement pluvial d'une culture qu'ils sont contraints de conduire en sec, selon un système qui laisse annuellement en jachère la moitié des superficies concernées.

Le programme d'intensification céréalière (P.I.C) lancé en 1995, puis la nouvelle politique céréalière mise en œuvre dans le cadre du PNDAR en 2000 ont certes suscité beaucoup d'espoir d'amélioration de la production et des rendements. Notamment, l'orientation retenue dans le cadre du PNDAR de ne subventionner, par le biais du FNDRA, que les céréaliculteurs localisés dans les zones à hautes potentialités céréalières (où domine le secteur agricole public), trouve sa rationalité dans le souci de stopper l'extension de la sole céréalière sur des terres marginales très peu productives et que l'on expose ainsi à une forte dégradation des sols. En effet, la culture des céréales sur les terres marginales s'est faite notamment au détriment des parcours steppiques qu'elle a contribué à appauvrir.<sup>2[2]</sup> Pour autant, cette mesure n'a pas renversé la tendance de fond à l'évolution lente et erratique de la production céréalière. L'objectif d'intensification de cette culture se heurte encore à de nombreuses contraintes, notamment celle du retard de la recherche agronomique pour la mise au point de techniques et de variétés adaptées aux zones semi-arides.

Le cas de figure illustré par la céréaliculture concerne également un autre produit stratégique, celui du lait de consommation. En 1969 est créé l'Office National du Lait (ONALAIT) à la suite de la nationalisation des trois coopératives de production opérant dans ce secteur (COLAITAL Alger, COLAC Constantine et CLO Oran). Bénéficiant du monopole de la production du lait en sachets (mais pas de celle des dérivés du lait, yaourts et fromages), l'Office abandonne dès 1972 l'importation de lait pasteurisé en vrac et se spécialise dans l'importation de poudre de lait et sa reconstitution locale afin de répondre à la progression de la demande urbaine.

Le même «schéma de croissance» que pour la filière céréalière est donc reconduit ici, privilégiant la logique importatrice par rapport à la recherche d'une dynamique productive interne. L'ONALAIT «tourne le dos» à l'activité d'élevage et à la collecte de lait cru. Les relations agriculture industrie d'aval sont quasiment détruites, rendant ainsi illusoire toute possibilité de maîtriser l'intensification de l'élevage bovin laitier.

<sup>2[2]</sup> Nous retrouvons ici l'origine de l'expression «le blé a mangé le mouton».

Avec la libéralisation des marchés dans les années 1980 et 1990, l'ONALAIT est restructuré tandis que s'installent de nombreuses laiteries privées.

En 2007, l'algérien a consommé en moyenne 110 litres par an, ration supérieure à celle du marocain et du tunisien. Ceci correspond à des disponibilités de l'ordre de 3.500.000.000 équivalent litre de lait pour une production domestique de 2.200.000.000 équivalent litre. Encore faut-il préciser que cette dernière n'est collectée qu'à raison de 10% de la consommation nationale.

A partir de 1970, les programmes de développement intensif du lait se sont succédés. Mais leur seul objectif tangible a été de chercher à introduire des races bovines étrangères et à les substituer aux races locales. Ces programmes étaient en outre circonscrits aux seuls domaines agricoles socialistes, excluant ainsi tout le potentiel détenu par les éleveurs bovins laitiers privés. Il faut attendre le programme de réhabilitation de la production laitière en 1995, puis le PNDAR en 2000 pour voir émerger une tentative de développement globale de la filière. Le choix a alors porté sur la création de bassins laitiers à haut potentiel sur des périmètres de grande hydraulique afin d'approvisionner les grands centres urbains du pays. Encore une fois, la priorité est allée aux grands complexes laitiers dans un pays qui ne se prête manifestement pas au gigantisme des projets.

Certes, la production laitière a enregistré, selon le Ministère de l'agriculture, une forte croissance de 60% entre 1999 et 2006. Mais en plus de la question (très sérieuse) de la fiabilité des données officielles, il y a lieu de se demander si ce résultat peut se maintenir à moyen et long terme.

En effet, trois contraintes majeures limitent objectivement la production laitière en Algérie :

- La première est la trop faible taille des troupeaux. D'après le RGA de 2001, un agriculteur sur cinq (soit 200.285) pratique l'élevage bovin, le cheptel national étant évalué à 900.000 têtes. Mais 78,5% d'entre ces éleveurs (soit 157.629) disposent de 1 à 5 têtes au maximum. Moins de 100.000 éleveurs ont plus de 12 vaches et seulement 549 éleveurs ont un troupeau de grande taille (plus de 50 têtes). De plus, les petits troupeaux, qui constituent la majorité, sont composés de vaches de race locale mieux adaptées au climat et peu exigeantes en alimentation, mais faiblement productives en lait (entre 500 et 600 litres par vache et par lactation) et en viande (moins de 450 kg par animal).
- La deuxième contrainte majeure est l'insuffisance chronique de la production fourragère, base de l'alimentation du troupeau. Les superficies consacrées à cette culture ne dépassent pas 2% de la SAU, notamment en raison de la concurrence d'autres cultures à forte valeur ajoutée sur les terres irriguées (arboricultures fruitières par exemple). Enfin, une dernière contrainte est le faible taux de collecte de lait cru: sur une production (largement surestimée à notre sens) de 2,2 milliards de litres pour une consommation totale de

3,5 milliards de litres en 2007, ce taux oscillerait entre 10 et 15% à peine. Il semble que, pour des raisons évidentes de différentiel de prix, les éleveurs s'intéressent davantage à la production de viande qu'à la production de lait. De nombreuses enquêtes ont pu confirmer que le lait produit à la ferme est réparti, pour l'essentiel, entre l'alimentation des veaux, l'autoconsommation et la vente de proximité, ce qui réduit d'autant les quantités disponibles pour la livraison aux laiteries.

- Le troisième cas de figure concerne les filières huiles de table et sucre, filières complètement dépendantes des approvisionnements extérieurs et dont la déstructuration interne est la plus poussée. Les entreprises de transformation qui y opèrent (ENCG et CEVITAL pour l'huile, CEVITAL et ex-ENASUCRE pour le sucre) sont entièrement déconnectées de l'agriculture et sont réduites à des activités de raffinage d'huiles brutes et de sucre roux importés. Les entreprises publiques ENCG et ENASUCRE sont, en outre, en voie de privatisation.

Des essais d'implantation locale de graines oléagineuses (tournesol, colza, carthame et soja) et de betterave à sucre ont été entrepris assez tôt par le Ministère de l'agriculture, avec l'appui technique des Instituts agronomiques (INA, INRAA,...) et de la coopération étrangère. Mais ni les extensions de superficies prévues, ni les niveaux de production et de rendements attendus n'ont pu être atteints. Au delà des aspects purement techniques non maîtrisés localement (mauvaise préparation des sols, de réalisation des semis et des récoltes, mauvaise conduite de l'irrigation, ...), il faut souligner que pratiquement toutes les tentatives n'ont concerné que le secteur agricole d'Etat auquel étaient imposées les conditions de production, de stockage, de prix et de commercialisation des récoltes. Aucune initiative sérieuse n'a pu être entreprise par l'Etat en direction des exploitants privés pour les inciter à adopter ces cultures ou d'autres cultures industrielles.

L'abandon des activités de trituration locale des graines oléagineuses devient effectif à la faveur d'une orientation quasi-exclusive des investissements industriels publics, dans le cadre des deux Plans quadriennaux 1970-73 et 1974-77, vers le raffinage d'huiles brutes importées. Cette orientation est confirmée en 1982 par la fermeture définitive des trois ateliers de trituration des graines oléagineuses en place depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Ces ateliers disposaient d'une capacité globale de 80.000 tonnes de graines triturées annuellement, avec une production de tourteaux (résidus solides destinés à l'alimentation animale) de l'ordre de 40.000 tonnes par an entre 1970 et 1980, ce qui est loin d'être négligeable pour l'époque.

Le même sort est réservé à la filière sucre, avec l'abandon des expérimentations, pourtant prometteuses, sur la betterave sucrière dans la plaine du Haut Cheliff en 1982-1983, et la réduction de l'activité industrielle au seul raffinage du sucre roux importé.

### 2.2.2. La réalité de la dépendance alimentaire

Les importations massives de blés, de légumes secs, de laits, de sucre et d'huile, insuffisamment produits localement, mais aussi des produits destinés à l'alimentation animale comme le maïs et le soja, sont l'expression d'une situation de grave vulnérabilité alimentaire. Le tableau suivant donne la mesure de l'évolution de cette situation depuis 1963 :

Tableau n°8 : **Facture alimentaire (1963-2007) : moyennes décennales. (Million US\$ courants).**

Période	1963-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-2005	2006	2007
Valeur	221,5	1019,8	2729,2	3040,0	3703,3	3800,0	4800,0

Sources : - 1963-2005 : calculs à partir des données fournies par M.E. Mesli - 2006 et 2007 : CNIS/ONS.

L'accroissement de 1 milliard US\$ entre 2006 et 2007 est consécutif à l'élévation brutale des prix des produits de première nécessité sur le marché mondial, mais également à la baisse des cours du dollar américain par rapport à l'euro, monnaie de facturation de la plupart de nos achats à l'étranger. La facture alimentaire pourrait passer à 6 milliards US\$ fin 2008 et à 15 milliards US\$ en 2015.

Selon des données récentes fournies par l'ONS, les ressources affectées au poste «alimentation, boissons et tabacs» sont continuellement en hausse en valeur absolue, mais leur part dans les importations totales de marchandises ont plutôt tendance à reculer, passant en moyenne de 26,9% pour la période 1992-1999 à 21,1% pour la période 2000-2006. Elles tournent aujourd'hui autour de 17% du total, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n°9 : **Evolution de la part des importations alimentaires dans les importations totales de marchandises de 1992 à 2006.**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1 – Alimentation, Boissonst, Tabacs (millions- DA)	46 916,7	50 787,4	102 238,3	131 282,5	142 451,5	146 859,0	148 780,8
2 – Total import de marchandises (millions DA)	188547,1	205034,6	340142,4	513 192,5	498 325,9	591 579,9	552 358,6
3 – ½ en %	24,9	24,8	30,1	25,6	28,6	29,3	26,9

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 – Alimentation, boissons, tabacs (millions DA)	153730	181777	184024	218391	207283	259428	263207	276026
2 – Total importations de marchandises (millions DA)	610673	690425	764862	957039	1047441	1314399	1493644	1558540
3 – 1/2 en %	25,2	26,3	24,1	22,8	19,8	19,7	17,6	17,7

Source : construit à partir de données ONS- 2007.

De fait, les importations alimentaires occupent depuis le début des années 1990 le troisième rang dans les importations totales, après les équipements industriels (30% en moyenne sur la période 1992-2006) et les demi-produits (20%). Cette tendance au recul relatif des importations alimentaires s'est accélérée avec le lancement du Programme de soutien à la relance économique (2001-2004), puis du Plan complémentaire de soutien à la croissance (2005-2006) qui ont vu le lancement- ou l'achèvement- de gigantesques projets d'infrastructure (métro d'Alger, aéroport d'Alger, autoroute est-ouest,...).

En 2007, les importations alimentaires se répartissent à peu près dans la même proportion entre les produits agricoles et les produits agro-industriels. Les blés dur et tendre (cinquième rang mondial avec un volume de 60 millions de quintaux et une facture de 1,39 milliard \$), la poudre de lait (environ 120 000 tonnes) les huiles de graines (400.000 tonnes), le sucre (1million de tonne) et les légumes secs (200.000 tonnes) pour l'alimentation humaine, ainsi que le maïs et les tourteaux de soja pour l'alimentation animale comptent pour environ 80 % de la facture alimentaire totale. Le tableau suivant indique bien l'évolution exponentielle de l'importation de ces produits, tant en volume qu'en valeur entre 1963 et 2005.

Tableau n°10 : Evolution des principales importations alimentaires entre 1963 et 2005 (volumes et valeurs en 1000 T et Millions \$).

	blé		Laits		Sucre		Huiles de graine		Maïs		Tourteaux de soja		Total import. alim. Mion \$
	1000T	Mion s \$	1000T	Mion s \$	1000T	Mion s \$	1000T	Mion s \$	1000T	Mion s \$	1000T	Mion s \$	
1963	217	17	8,7	24	202	35.9	1,3	7.9	00	00	00	00	215
2005	5685	1024	259	674	994	293.8	514,4	311.2	2500		530		4.574

Source : construit à partir des données fournies par M.E. Mesli

Dans le cas particulier de l'Algérie, la dépendance alimentaire se manifeste aussi par la forte concentration géographique de ses importations de produits stratégiques.

L'Union européenne est traditionnellement le premier fournisseur de l'Algérie en marchandises. Sur la période 1992-2006, sa part a été, en

moyenne, de 53,6% du total des importations (52,5% en 2005 et 54,4% en 2006). La France et l'Allemagne y ont occupé respectivement le premier et le quatrième rang mondial avec 20,3% et 6,9 % de ce total en 2006. Or, les mêmes proportions se retrouvent pratiquement dans la structure des importations des principaux produits alimentaires. Ainsi, pour la période 1995-2005, l'Union européenne, à 15 nous a livré, en moyenne annuelle, près de 60% de nos importations de blé tendre. La France, la Fédération de Russie et l'Allemagne sont nos trois premiers fournisseurs de ce produit avec respectivement 36,11%, 15,65% et 13,64% du total.

Au cours de la même période, l'Union européenne a aussi livré 45,46% de nos importations de poudre de lait. La Pologne, seule, accapare 23,15% du marché, contre 9,1% pour la France et 1,35% pour l'Allemagne<sup>3[3]</sup>.

Pour ce qui concerne le blé dur pour lequel l'Algérie est le premier importateur mondial, le marché est partagé, au cours de la même période 1995-2005, entre le Canada (38,28%) et l'Union européenne (31%). La France occupe ici le deuxième rang mondial avec 13,80% et l'Allemagne le troisième rang avec 11,69% du marché. Quant aux importations d'huiles de graines, le marché est constitué, depuis peu, essentiellement d'huile de soja (alors que l'Algérie importe traditionnellement de l'huile de tournesol et de colza) et nos principaux fournisseurs, en 2005, sont l'Argentine (50%) et le Brésil (27%).

L'évolution des **exportations agricoles** est encore plus significative de la fragilité de notre économie agroalimentaire. Elles ont, en effet, quasiment disparu aujourd'hui, réduites à peine à 70 millions US \$ en 2005.

Ce niveau prend tout son sens lorsqu'on se rappelle qu'au cours des premières années de l'indépendance, les exportations agricoles de l'Algérie représentaient encore le tiers des exportations globales du pays (80% dans les années 1950) et couvraient largement les importations agricoles de l'époque.

Voici, à titre de comparaison, les niveaux (en valeur et en volumes) réalisés en 1962 et en 2005 pour les principales exportations.

---

<sup>3[3]</sup> Le marché mondial du lait est un marché oligopolistique : dix exportateurs (Union européenne à 15, Russie, Ukraine, Etats-Unis, Canada, Brésil, Inde, Pakistan, Australie et Nouvelle-Zélande) contrôlent 90% des exportations mondiales. L'Union européenne à elle seule s'accapare plus de 60% des ventes. L'Algérie y intervient comme 7<sup>ième</sup> plus gros importateur.

Tableau n°11 : Principales exportations agricoles de l'Algérie en 1962 et en 2005.

	Volumes (en tonnes)		Valeur (millions US \$)	
	1962	2005	1962	2005
Vins	1.479.704	1.126	174,3	3,0
Agrumes	400.000	00	48	00
Dattes	29.000	11.000	8,5	19
Divers	--	--	57,6	48,4
Total exportations agricoles	--	--	289	70

Sources : construit à partir des données fournies par M.E. Mesli (2007)

On sait que, globalement, la structure des exportations algériennes par groupe de produits est tout à fait atypique de par l'hégémonie «écrasant» des exportations d'hydrocarbures. Aucun autre pays du bassin méditerranéen ne présente une configuration aussi déséquilibrée de ses exportations et aucun autre secteur n'a pu émerger, depuis l'indépendance, pour corriger quelque peu ce déséquilibre. Quant à la rubrique «alimentation, boissons, tabacs», le « record » sur la période 1992-2006 a été enregistré en 1995 avec... 1,1% des exportations totales :

Tableau n° 12 : Structure des exportations algériennes par groupe d'utilisation (1992-06)

Libellés	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alimentation, boissons, tabacs	07	1,0	04	1,1	1,0	0,3	0,3
Energies et lubrifiants	96,0	95,3	96,9	95,0	93,5	96,3	96,4
Matières premières	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Produits bruts	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Demi-produits	2,0	2,8	2,1	2,6	3,7	2,8	2,5
Equipements agricoles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Equipements industriels	0,6	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
Biens de consommation	0,4	0,5	0,2	0,7	1,2	0,2	0,2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Libellés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alimentation, boissons, tabacs	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Energie et Lubrifiants	96,5	97,2	96,6	96,3	97,3	97,4	98,1	97,9
Matières prem.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Produits bruts	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Demi-produits	2,2	2,1	2,6	2,8	2,1	1,9	1,4	1,4
Equipements agri.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Equipements industriels	0,4	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
Biens de consommation	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Total	100	100	100	100,0	100	100	100	100

*Source : ONS – Evolution des échanges extérieures de marchandises 1992-2006 – novembre 2007 – p. 93/94.*

Ainsi, le très faible taux de couverture des importations par les exportations agricoles et la couverture très insuffisante de la demande interne par la production agricole nationale (ce taux est parmi les plus faibles en Méditerranée) indiquent que nous sommes en présence d'une agriculture structurellement peu productive et peu performante que le PNDAR ne semble pas avoir redynamisée. En d'autres termes, notre alimentation dépend encore exclusivement des performances productives des agriculteurs et des agro-industriels du Nord, de leurs découvertes scientifiques et de leurs innovations technologiques. Même lorsque notre pouvoir d'achat international (via l'amélioration de la rente pétrolière) le permet, les excédents en devises étrangères engrangées seront affectés prioritairement au financement des importations alimentaires plutôt qu'à l'amélioration du statut socio-économique de notre paysannerie, à l'accroissement de son niveau de maîtrise des itinéraires techniques, à l'ouverture de la recherche agronomique sur la science et la technologie universelles.

Il est difficile de ne pas lier cette situation globale de notre agriculture aux carences et à l'inadaptation de politiques agricoles incapables de prendre la mesure des spécificités du secteur et de son potentiel réel. Dans le même temps, cette situation renseigne sur l'ampleur des enjeux et des défis à venir pour préserver au mieux ce potentiel et améliorer notre sécurité alimentaire.

### 3. Les défis et les enjeux pour la décennie à venir

#### 3.1. La gestion de la conjoncture et ses limites

##### 3.1.1. La volatilité des prix sur le marché mondial

Les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires de première nécessité subissent depuis 2006 un véritable choc extérieur par le biais d'une hausse très sensible du prix de ces produits sur les marchés internationaux :

Tableau n°13 : Prix internationaux des principaux produits importés par l'Algérie : 2004 à 2008. (Moyennes annuelles en US dollars/tonne)

	2004	2005	2006	2007	2008
- blé tendre	161,31	157,81	199,65	263,80	409,33
- blé dur					1000
- poudre de lait écrémé	2.017,83	2.222,92	2.217,92	4.290,67	3.881,25
- Sucre (cent US/livre)	7,16	9,90	14,75	10,07	12,65
- huile brute de soja	616,0	544,92	598,75	881,42	1.384,00
- huile brute de tournesol	684,08	677,33	658,00	1.021,92	1.803,67
- Tourteaux de soja	157,25	132,08	135,3	213,0	337,3
- maïs	111,72	98,53	122,14	164,26	230,19

Source : F.A.O.

Pour expliquer cette explosion des prix alimentaires, on évoque souvent la réduction de l'offre mondiale de ces produits du fait des changements climatiques et des sécheresses récurrentes qu'ils provoquent, mais aussi de l'orientation nouvelle d'une part non négligeable de la production de maïs, d'oléagineux et de matières premières sucrières aux Brésil, aux USA et en Europe vers la production de biocarburants. On évoque aussi l'accroissement de la demande mondiale entraînée à la fois par l'accroissement de la population au rythme de 1,34% par an (80 millions de personnes naissent dans le monde chaque année) et par la tendance des pays émergents à recourir davantage aux importations. Enfin, certaines sources mettent en avant la hausse des coûts du transport à la suite de la forte augmentation du prix du baril de pétrole, ou encore les pratiques spéculatives sur les marchés mondiaux des matières premières.

Toutes ces causes peuvent bien avoir joué effectivement. Mais il nous semble que, fondamentalement, les fortes hausses observées depuis 2006 sont le résultat d'un «effet boumerang» : pendant longtemps (1980-2005), beaucoup de pays en développement (dont l'Algérie) ont pris l'habitude d'acheter la nourriture à des prix très bas car massivement subventionnés par les pays du Nord. En moyenne, les produits de base étaient vendus 30% en dessous de leurs coûts de production. Ainsi, les couches dominantes, particulièrement dans les pays pétroliers, en sont arrivées à sacrifier leur paysannerie, tout en faisant profiter les importateurs et le Trésor public de gains monétaires substantiels tirés de l'activité d'importation.

Une telle situation ne pouvait durer indéfiniment : la pression sur la demande finit par l'emporter sur une offre nécessairement limitée, d'où l'explosion des prix à laquelle nous assistons. Les pays exportateurs cherchent désormais à accroître les prix dans la perspective de réduire, sous la pression du G23 à l'OMC, les subventions accordées à leurs agriculteurs. Déjà, les importations coûtent 30 à 40% de plus que leur niveau moyen de la période 2000- 2005.

Au total, la convergence des intérêts du Nord et des gouvernants du Sud a fini par ruiner les pays les plus faibles économiquement et à jeter 2,2 milliards de personnes (soit le tiers de l'humanité) dans l'extrême pauvreté.

### 3.1.2. Les mesures d'urgence

A ces hausses de prix fortes et brusques, les pouvoirs publics algériens ont répondu en dégageant des enveloppes budgétaires conséquentes et en recourant à diverses mesures d'urgence dont les plus importantes sont les suivantes :

- Décision récente (avril 2008) de payer les blés livrés aux CCLS aux prix internationaux, c'est-à-dire à 1000 US\$ la tonne de blé dur et à 475 US\$ la tonne de blé tendre livrés aux ports. Le gouvernement doit donc payer aux céréaliculteurs 6700DA le quintal de blé dur et 3200DA le quintal de blé tendre, soit le triple des prix pratiqués en 2007.
- La semoule est venue s'ajouter à la liste des produits subventionnés par l'Etat : le blé tendre et la farine pour la fabrication du pain, le blé dur pour la fabrication de la semoule, pâtes et couscous, la poudre de lait pour la fabrication du lait en sachets, les tarifs de l'électricité, du gaz et de l'eau, les carburants. En effet, un texte récent de janvier 2008 fixe le prix de cession du blé dur par l'OAIC aux semouleries à 2250DA/quintal. Celles-ci livrent leurs produits à 3600DA/quintal pour la semoule ordinaire et 4000DA / quintal pour la semoule supérieure.
- La hausse des prix de l'orge (3500DA/quintal.), du son (2000DA/quintal.) et de la paille (250DA la botte) destinés à l'alimentation du cheptel ovin a mis en difficulté les éleveurs et a conduit à une chute conséquente du prix de la viande de mouton. Les pouvoirs publics ont alors décidé de recourir à l'importation de quantités appréciables d'orge, d'ouvrir les terres de parcours aux pâturages et de suspendre l'importation d'appoint de viande ovine sous forme congelée (8000 tonnes en 2007). La Chambre nationale d'agriculture a même suggéré le « délestage » ou abattage de 2 à 3 millions de têtes pour soutenir le prix de la viande ovine.

Toutes ces mesures relèvent en fait de solutions d'urgence destinées à «parer au plus pressé». Elles agissent sur les effets de la crise qu'elles cherchent à tempérer, mais ne peuvent avoir que peu d'impact sur les facteurs qui ont provoqué la déstabilisation des filières stratégiques.

Les subventions sont souvent un instrument efficace de politique agricole. Elles servent, selon les cas, à stimuler l'offre domestique des produits dits stratégiques, à les protéger contre la concurrence étrangère, à encourager les

exportations ou encore à favoriser l'accès de certains produits à la majorité des consommateurs dont on cherche à soutenir le pouvoir d'achat. En tant que telles, les subventions ont pour finalité de contribuer à pallier les imperfections (ou défaillances) des marchés à chaque fois que les mécanismes spontanés des prix ne réussissent pas à réguler, c'est-à-dire à concilier les intérêts souvent contradictoires des acheteurs et des vendeurs.

Dans le cas de l'Algérie, les subventions libérées ne peuvent jouer ce rôle. En effet, les principales filières agroalimentaires sont si fortement désarticulées qu'une action sur un maillon de la filière risque de ne pas se propager sur les autres maillons dans le sens attendu par les pouvoirs publics. De sorte que les subventions vont peser lourdement sur les finances publiques, tout en provoquant des effets cumulatifs pervers.

Concrètement, face à la hausse continue des prix des matières premières de base (blés, poudre de lait, huiles brutes, sucre roux, aliments du bétail, ...), les producteurs locaux ne cessent de revendiquer (légitimement) l'indexation des subventions sur les prix internationaux. Par exemple, les éleveurs bovins laitiers revendiquent, entre autres, l'accroissement de la subvention accordée pour chaque litre de lait cru livré aux laiteries de 7DA (niveau fixé depuis plusieurs années) à 23DA. Dans le même temps, les transformateurs (publics et privés) de poudre de lait exigent (tout aussi légitimement) le relèvement de la subvention qui leur est accordée de 15DA le litre actuellement à 35DA.

Il est évident que la logique dans laquelle sont installés les pouvoirs publics, celle qui les contraint à indexer en permanence les subventions à la production et à la consommation aux prix internationaux, ne peut conduire qu'à l'expansionnisme budgétaire (et donc au risque d'inflation) sans garantie d'une hausse conséquente de la production agricole. Et qu'advient-il lorsque les subventions se tariront à la suite du tarissement des ressources issues de la vente d'hydrocarbures?

On sait que les subventions à l'investissement à la ferme (forages pour la mobilisation de l'eau d'irrigation, achats d'engrais et de produits phytosanitaires, acquisition de matériels divers, ...), nécessaires à l'intensification et parfaitement autorisés par l'OMC, sont quasiment à l'arrêt depuis la suspension du PNDAR en 2006. Or, en agriculture plus qu'ailleurs, une atonie prolongée de l'investissement peut avoir des conséquences économiques et sociales très dommageables. Elle a pour effet d'empêcher le développement des capacités de production à la ferme et met en péril la compétitivité déjà trop faible de nos exploitations agricoles. En d'autres termes, il est impératif que les mesures d'urgence mises en œuvre face à la crise des prix (du lait, des céréales, de la pomme de terre, ...) pour assurer la disponibilité à court terme des produits de base soient accompagnées de solutions à moyen et long terme destinées à promouvoir un modèle alternatif au modèle agro importateur. Seule cette option permettrait de relever les défis de la décennie à venir en matière de développement de l'agriculture et de l'alimentation :

- le défi de la préservation des terres agricoles et des parcours
- le défi de la redéfinition des droits de propriété et d'exploitation
- le défi de la construction des articulations agriculture - industries
- le défi de l'intégration à l'économie mondiale.

## 3.2. Le défi de la préservation des terres et des parcours

### 3.2.1. La fragilisation de la base agricole

L'importance économique et sociologique encore prégnante de l'agriculture ne devrait pas autoriser à conclure, comme le font beaucoup d'analystes, à une vocation agricole de l'Algérie. La simple lecture du tableau suivant suffirait à détruire le mythe :

Tableau 14: Répartition générale des terres en 1999-2000 (1000 ha)

- Superficie totale	238.174
- Terres improductives	190.466
- Zones alfatières	2.916
- Exploitations forestières	4.196
- Terres utilisées par l'agriculture dont :	40.596.
- Céréales	3.432
- Jachère	3.421
- Légumes secs	63
- Fourrages artificiels	448
- Arboriculture	470
- Maraîchages	275
- Cultures industrielles	40
- Vigne	59
- Autres	20
- TOTAL S.A.U	8.227
- Pacages et parcours	31.504
- Terres improductives des exploitations	865

Source : MADR.

On le voit bien : seulement 17% de la superficie totale du pays sont utilisés par l'agriculture, tandis que les terres improductives s'étendent sur 80% de ce total (Sahara et steppe). Quant à la surface agricole utile (la plus favorable à l'intensification), elle s'étend, selon les estimations les plus favorables, sur 8,2 millions d'ha. Elle couvre donc tout juste 18% de la superficie des terres utilisées par l'agriculture et... 3% de la superficie totale du pays. Elle se trouve concentrée, de surcroît, dans une bande étroite de plaines et de vallées du Nord. Les immenses étendues désertiques du Sud rendent quasiment impossible l'extension de l'agriculture irriguée sur une grande échelle, tandis que, dans le domaine de la steppe (environ 32 millions d'ha situés entre les isohyètes 100 et 350 mm), l'activité agropastorale se limite à un peu de céréales à rendements infimes associées à un élevage extensif de quelques 20 millions d'ovins.

Rapportée à la population totale, la SAU est parmi les plus faibles de la zone méditerranéenne. Elle a régulièrement baissé depuis la période coloniale à ce jour, passant de 1 ha en 1900, à 0,6 ha en 1955, 0,32 ha en 1995, 0,28 ha en 1998 et 0,25 ha en 2000. A ce rythme, elle ne serait plus qu'à 0,15 ha en 2020, sous l'effet de la pression démographique et de la grande difficulté à gagner de nouvelles terres productives dans des proportions appréciables. Cette seule caractéristique de notre agriculture montre à quel point

l'intensification de la production agricole est incontournable pour la résolution de la question de la sécurité alimentaire.

Les ressources en eau sont tout aussi peu favorables. La pluviométrie est rare, irrégulière et inégalement répartie dans l'espace :

- Moins de 2 millions d'ha (plaines littorales et sub-littorales essentiellement) bénéficient d'une pluviométrie supérieure à 600 mm d'eau par an, ce qui y rend possible une agriculture intensive irriguée. S'y concentrent les terres les plus fertiles du pays : vallée du Chélif, plaine de la Mitidja, vallée de la Soummam et plaine de Annaba. La majorité de ces terres est consacrée au maraîchage et à l'arboriculture fruitière et mobilise à cet effet l'essentiel des ressources disponibles en eau.
- 3,2 millions d'ha reçoivent entre 600 mm et 400 mm d'eau annuellement. Ces terres hébergent une part appréciable des cultures céréalières du pays (Hautes plaines constantinoises, Hauts-plateaux oranais), mais on y pratique aussi du maraîchage et de l'arboriculture fruitière en sec. Compte tenu du caractère semi-aride dominant du climat algérien, il nous semble que cette frange de terres a été relativement délaissée par les politiques agricoles passées (y compris par le PNDAR) alors qu'elle recèle le plus grand potentiel de développement agricole par la possibilité qu'elle offre d'une association cultures céréalières pluviales et élevage bovin laitier.
- Près de 3 millions d'ha reçoivent moins de 400 mm d'eau par an et sont donc fortement exposés à l'aléa climatique. Les agriculteurs concernés sont alors contraints de pratiquer une agriculture vivrière très aléatoire, très peu productive et très peu rémunératrice.
- Précisons enfin que sur les 32 millions d'ha des parcours steppiques, 3 millions d'ha seulement seraient encore en bon état, en raison du surpâturage (exploitation non contrôlée et bétail trop nombreux) et de l'extension anarchique de cultures céréalières sur des superficies consacrées auparavant aux parcours.

Le fait est que la faiblesse des potentialités agricoles de l'Algérie et leur état de dégradation rapide et continue ne s'expliquent pas simplement par les données naturelles peu favorables. Elles renvoient tout autant, nous semble-t-il, à l'incapacité des politiques agricoles successives à conserver et encore moins à élargir la base foncière utile du pays. En ce sens, l'avancée du désert au Sud, comme la perte des ressources agricoles du Nord, sont autant le fait de l'Homme que de la Nature.

Ainsi, la déforestation, le surpâturage dans les zones de parcours, et l'extension anarchique des villes et des agglomérations ont conduit à un rétrécissement de l'espace agricole utile que les mises en valeur dans le cadre de la concession des terres du domaine public ne peuvent compenser ni quantitativement ni qualitativement. Evoquant les détournements des terres de leur vocation agricole dans toutes les zones urbaines et périurbaines du pays, M.E. Mesli parle de «dilapidation, sans fin, des terres agricoles avec la complicité des services de l'Etat (Ministères, wilayas, APC)».

### 3.2.2. L'urgence de l'action dans ce domaine

En 1992, la «Consultation nationale sur la situation et les perspectives de développement agricole», puis la «Journée nationale d'informations sur le foncier agricole» tenue le 7 novembre 1995 avaient attiré l'attention et tiré la sonnette d'alarme sur l'acuité du problème. Ces deux rencontres avaient fixé les priorités: réalisation de plantations fourragères, mise en défens et meilleure gestion des parcours steppiques, lutte contre les incendies de forêts, reboisement en zones de montagne et aménagement de bassins versants anti-érosifs pour protéger les barrages contre l'envasement. Elles avaient, en outre, signalé l'urgence de la lutte contre l'avancée du béton, les constructions illicites et l'implantation inappropriée d'usines en zones urbaines et périurbaines.

Plus d'une décennie après, nous ne disposons même pas d'un inventaire exhaustif des pertes de terres agricoles résultant de leur affectation non agricole ou des diverses formes d'érosion et de dégradation des sols que d'aucuns estiment à quelques 40.000 hectares par an. C'est dire le retard pris dans ce domaine également. Pour le combler, il y a lieu d'établir au plus vite une carte des potentialités de toutes les terres agricoles afin de fixer précisément les actions à entreprendre. Du reste, celles-ci ne peuvent être du seul ressort du Ministère de l'agriculture. Elles devraient impliquer la communauté nationale toute entière et appellent la création d'une institution inter-gouvernementale transversale que pourrait coordonner soit le Ministère de l'Aménagement du Territoire au sein duquel l'aménagement rural est partie intégrante, soit le Ministère de l'agriculture et du développement rural.

### 3.3. Le défi de la réorganisation du foncier agricole

Un autre aspect important de la défense du patrimoine agricole est le règlement du statut des exploitations et des exploitants. Véritable talon d'Achille de l'agriculture algérienne, cet aspect est celui autour duquel se cristallisent les plus gros enjeux et les plus sérieuses luttes d'intérêts. Il pose des problèmes liés aux droits de propriété et d'usage des terres d'une part, à la taille optimale des exploitations d'autre part. Il s'agit là d'un défi majeur pour la décennie à venir, sachant que la question foncière agricole conditionne largement l'intensification de la production agricole et l'amélioration des revenus et du niveau de vie des agriculteurs.

Or, cette question n'a pas, non plus, reçu encore de solution définitive, consensuelle et transparente, malgré la promulgation de nombreux textes de lois, d'ordonnances, de décrets et de règlements la concernant.

#### 3.3.1. Le processus d'individualisation sur les terres publiques

Peu d'analystes se souviennent que le vent de la libéralisation et de la «déréglementation» économique a soufflé sur l'agriculture algérienne dès le début des années 1980, avant de gagner les autres secteurs. Tout se passe comme si ce maillon faible de l'économie devait servir comme champ d'expérimentation des réformes qui se préparaient. Les mesures en direction de ce secteur ont visé la «dé bureaucratiation» du fonctionnement de

l'agriculture d'Etat d'une part, l'octroi d'aides plus conséquentes à l'agriculture privée d'autre part. Le ton général était à la «rationalisation» de la production agricole, mais sans remise en cause fondamentale du système d'organisation et de régulation en vigueur. Il a fallu attendre la crise de l'endettement de 1985-1986 et la pression des bailleurs de fonds internationaux pour voir apparaître les prémices d'une nouvelle politique agricole plus attentive aux règles du marché et aux contraintes de la rentabilité des activités économiques.

Parmi les principaux instruments retenus pour concrétiser la nouvelle politique figure la réforme des structures foncières du secteur d'Etat. Celle-ci est menée en deux temps :

- la première vague s'attache à la restructuration physique du secteur. Achevée en 1985-1986, elle est présentée comme une solution au déficit financier chronique de l'agriculture d'Etat<sup>4[4]</sup>. Elle a entraîné l'éclatement des anciens «domaines autogérés» dont la taille était jugée trop grande et les parcelles trop dispersées, en exploitations de taille plus réduite, «économiquement viables et humainement gérables». Les 2071 domaines autogérés passent ainsi à 3412 domaines agricoles socialistes (D.A.S) d'une taille moyennée de 704 ha et intégrant à la fois les anciennes terres de l'autogestion et les 6000 coopératives de production mises en place par la Révolution agraire de 1972.
- Ces nouvelles exploitations se voient accorder la liberté de commercialiser leurs produits en dehors des organismes d'Etat et à des prix librement négociés, du moins pour les fruits et légumes. Mais cette restructuration est à peine achevée que la loi n°87-19 du 28.12.1987 en introduit une autre, d'inspiration encore plus libérale. Elle maintient la propriété de la terre à l'Etat, mais permet aux agriculteurs du secteur de s'organiser librement en EAC (exploitations agricoles collectives) et en EAI (exploitations agricoles individuelles). Elle leur reconnaît un droit de jouissance perpétuel et transmissible aux héritiers. Surtout, elle laisse le libre choix aux exploitants en matière d'orientation de la production et de commercialisation. La seule contrainte introduite par cette Loi est l'exigence de l'exploitation directe (interdiction de la sous-location) et le remboursement à terme des moyens de production disponibles sur l'exploitation au moment de l'acquisition.

Encore en vigueur aujourd'hui, cette Loi n'a réussi ni à stabiliser définitivement le régime foncier sur les terres publiques, ni à stimuler l'intensification agricole sur ces terres. Une fois de plus, la question agraire est laissée en suspens, malgré l'urgence de sa résolution. Manifestement, la volonté du législateur de constituer des collectifs de travailleurs cohérents et solidaires n'a pas porté ses fruits. Il est souvent fait état de divergences et de conflits entre les attributaires d'EAC à propos de la répartition des tâches quotidiennes, du choix des cultures,... De sorte que, pratiquement toutes les EAC se sont d'abord subdivisées en EAC plus petites, pour évoluer ensuite vers

<sup>4[4]</sup> «Jusqu'en 1987, le secteur agricole d'Etat a toujours été globalement déficitaire. De 1975 à 1980, il n'a couvert ses charges par ses produits que pour l'année 1976. En 1982-83, seulement 13% des domaines agricoles socialistes étaient bénéficiaires. S. Bedrani (1991);

l'exploitation individuelle, alors que dans l'esprit de la Loi 87-19, celle-ci devait être l'exception.<sup>5[5]</sup>

Dans le cas de l'agriculture algérienne, la corollaire de l'individualisation est le morcellement des terres concernées par la Loi 87.19, leur superficie moyenne n'excèdent pas les 10ha exploitées en sec dans leur grande majorité. Sachant que la micro exploitation ne permet pas de dégager des revenus suffisants pour la consommation et l'investissement, le morcellement se présente comme un frein à l'intensification de la production agricole.

### 3.3.2. Les effets de l'héritage et de l'indivision sur les terres privées

Le morcellement des terres concerne aussi le secteur agricole privé qui, pendant des décennies, n'avait bénéficié pratiquement d'aucun concours de l'Etat et n'avait pas fait l'objet de tentative sérieuse de restructuration.

Selon les trois Recensements généraux de la population (1958, 1973 et 2001), le nombre total des exploitations n'a cessé de croître, passant de 629.450 en 1958 à 1.037.852 en 2001, soit une progression de près de 65%; Dans le même temps, la taille moyenne de ces mêmes exploitations à régulièrement régressé : de 13,2ha en 1958, elle est passée à 11,5ha en 1973, puis à 8,3ha en 2001.

Tableau n°15 : Répartition des exploitations selon leur taille (RGA de 1958, 1973 et 2001).

Surface (ha)	1958		1973		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins de 10 ha	437.000	69,5	562.789	79,02	818.238	78,8
De 10 à 50 ha	167.100	26,5	134.508	19	200.318	19,3
De 50 à 100 ha	16.850	2,6	9.765	1,3	13.973	1,3
100 ha et plus	8.500	1,4	3.456	0,5	5.323	0,5
<b>Total</b>	<b>629.450</b>	<b>100</b>	<b>710.518</b>	<b>100</b>	<b>1.037.852</b>	<b>100</b>

Source : M.E. MESLI (2007)

L'émiettement des exploitations s'est donc accentué : les moins de 10ha sont passées de 69,5% en 1958 à 78,8% du total des exploitations en 2001, date à laquelle pas moins de 167.180 exploitations de moins de 1 ha ont été dénombrées. A l'opposé, celles s'étendant sur plus de 100 ha ont quasiment disparu. Le mode de succession traditionnel par héritage au sein de familles souvent nombreuses, ainsi que l'absence d'une politique claire de remembrement (par le désintéressement des héritiers par exemple) ont certainement encouragé la tendance à l'émiettement. Il est clair que la poursuite de cette tendance compliquerait encore davantage tout effort de modernisation de l'agriculture avec un nombre aussi élevé de micro exploitations.

<sup>5[5]</sup> Il est certes difficile de prétendre avancer des données fiables sur le nombre exact d'exploitations agricoles du domaine public ou sur leur répartition en EAC et EAI, encore moins sur le nombre de bénéficiaires et sur les superficies concernées. Il faut dire que la Loi 90/25 du 18/11/1990 dite d'orientation foncière a bien compliqué les choses en décidant la restitution de certaines terres nationalisées par la Révolution agraire en 1972 à leurs propriétaires. Mais des recoupements entre diverses sources permettent d'estimer à 150.000 le nombre actuel d'exploitations concernées, contre 94.000 en 2000.

La solution à ce problème s'impose d'autant plus que l'émiettement s'accompagne du maintien d'une forte inégalité dans la répartition des terres, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n°16 : Répartition de la S.A.U en 2001

Classe de SAU	Nombre d'exploitations	%	SAU	%
Sans terre	55040	5,38	0	0
Moins de 0,5 ha	88619	8,66	20038	0,24
0,5 < 1 ha	77761	7,6	50121	0,59
1 < 2 ha	128751	12,58	162259	1,92
2 < 5 ha	241796	23,62	726	8,61
5 < 10 ha	181520	17,73	1201942	14,24
10 < 20 ha	143117	13,98	1897473	22,48
20 < 50 ha	87821	8,58	2472896	29,29
50 < 100 ha	14107	1,38	917865	10,87
100 < 200 ha	4036	0,39	528745	6,26
200 ha et +	1231	0,12	463782	5,49
<b>TOTAL</b>	<b>1023799</b>	<b>100</b>	<b>8442025</b>	<b>100</b>

Source : ME MESLI

On constate d'une part que 55.040 actifs agricoles ne possèdent pas de terre. D'autre part, plus de 500.000 exploitations, soit 57,84% du total, ont moins de 5ha et occupent à peine 11,36% de la SAU, alors que les exploitations de 100 ha et plus représentent 0,51% du total, mais accaparent 11,75% de la SAU.

### 3.3.3. Contrainte des titres de propriété

Aux contraintes liées au morcellement des exploitations et à l'inégale répartition des terres viennent se greffer celles liées à l'absence de titres de propriété sur de nombreuses exploitations publiques et privées.

Les terres de statut melk ne possédant pas de titres de propriété représentent plus de 70% des 777.323 exploitations indivises de ce type recensées par le RGA de 2001. Elles s'étendent sur près de 60% des 5.857.212 ha des terres melk à l'échelle nationale. Encore faut-il y ajouter les 150.000 exploitations du domaine public gérées par des attributaires qui ne disposent que d'actes administratifs au lieu et place de titres de propriété, ou encore la situation des terres collectives de parcours à la recherche d'un véritable statut depuis l'abandon du code pastoral en 1973.

Au total, la réorganisation des droits de propriété, tout comme la protection et la conservation des ressources naturelles disponibles, est un vrai défi posé à l'ensemble de la communauté. Cet axe est prioritaire parce qu'il commande largement un autre défi, celui du choix du type d'agriculture dont l'Algérie a besoin dans le contexte actuel de la mondialisation.

### 3.4. Le défi de la construction des articulations agriculture-industries

Les secteurs de l'agriculture et des industries d'amont et d'aval, qui devraient naturellement former système, sont très insuffisamment inter-reliés .

#### 3.4.1. La reconstruction du secteur de l'agrofourmiture

En amont de l'agriculture, le secteur local de l'agrofourmitures (fabrication de tracteurs, machines, outillages, engrais, films plastiques,...) s'est effondré dans les années 1990, après les immenses espoirs suscités deux décennies plus tôt par l'installation à grands frais des complexes de production de moteurs et tracteurs à Constantine et de machinisme agricole à Sidi Bel Abbès, ainsi que des complexes de production d'engrais azotés d'Arzew et phosphatés de Annaba. Les achats de ces divers intrants (qui sont des biens de productivité tout à fait indispensables à la modernisation de l'agriculture) ont continuellement chuté depuis la deuxième moitié des années 1980 :

Tableau : Vente d'engrais et de quelques matériels agricoles

Années	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Engrais (1000t)	605	540	447	338	270	274	210	302
Tracteur (unité)	----	----	----	----	4342	6837	6185	4575
Moissonneuses batteuses (unité)	----	----	----	----	493	472	568	199

Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Engrais (1000t)	268	178	108	---	---	232	188
Tracteur (unité)	2424	1718	1130	617	1473	1008	----
Moissonneuses batteuses (unité)	147	30	74	13	64	47	----

Source : reconstitué par nous-mêmes à partir de données ML. MESLI (2007).

Cette régression dans l'utilisation des biens de productivité est liée en grande partie au désengagement de l'Etat de la sphère agricole en application de la nouvelle doctrine libérale au début des années 1980. Ceci a conduit à la déstabilisation des domaines agricoles publics traditionnellement gros consommateurs d'intrants agricoles, et surtout à la suppression des soutiens de l'Etat imposée par le Programme d'ajustement structurel (1994-1998). Il en a résulté, évidemment, une hausse du prix des intrants à des niveaux prohibitifs pour les agriculteurs et une asphyxie de toute la chaîne allant de la fabrication à la distribution et à l'utilisation de ces biens de productivité.

Les efforts fournis par le PNDAR pour corriger la tendance constatée (les superficies irriguées seraient passées de 450.000 hectares en 2000 à environ 800.000 hectares en 2007) ne semblent pas avoir porté leurs fruits du fait que la grande majorité des agriculteurs a été exclue des soutiens alors que ces derniers disposent de faibles capacités d'autofinancement et qu'ils recourent très peu aux crédits bancaires.

La relance du secteur de l'agro fourmitures, dans le cadre de la stratégie industrielle et la reconstitution méthodique de ses liens avec l'agriculture sont

donc un défi d'envergure à relever afin d'empêcher la résurgence de la vieille pratique coloniale de l'agriculture minière génératrice de faibles rendements, mais aussi de stérilisation définitive, à terme, des sols de certaines régions.

### 3.4.2. La reconstruction des liens avec les IAA

En aval de l'agriculture, les industries agroalimentaires, dont la fonction est de transformer des produits essentiellement d'origine agricole à des fins alimentaires, devraient entretenir des relations privilégiées avec l'agriculture. Dans les pays développés, elles ont beaucoup contribué à l'industrialisation du secteur primaire par les débouchés qu'elles ont ouverts à ses produits et par la valorisation qu'elles ont rendue possible aux stades de la collecte, du transport, du conditionnement, de la transformation et de la distribution des produits agricoles.

Le problème est que les IAA algériennes entretiennent davantage de relations avec les agricultures et les complexes agro industriels du nord dont elles sont clientes qu'avec l'agriculture et les industries locales. Le planificateur des années 1970 avait bien projeté des articulations agriculture –industriel d'aval, mais ce modèle n'avait fonctionné pour aucune des filières, pas même pour les cultures dites « industrielles » comme le tabac, la betterave à sucre, le coton ou les oléagineux dont la mise au marché nécessite, par définition, une transformation industrielle préalable.

Les IAA algériennes, publiques et privées, ont en commun leur forte dépendance des matières premières importées (ainsi que des produits semi- finis, des équipements et de la technologie), le faible degré de diversification et d'élaboration de leurs produits<sup>6[6]</sup>, et la part encore insignifiante de leurs exportations dans le chiffre d'affaires, sans compter l'inexistence de la grande distribution (supermarchés, hypermarchés) en Algérie, aiguillon essentiel de la modernisation des IAA et foyer important de création d'emplois.

La construction de liens denses et durables entre l'agriculture et les IAA est une autre tâche prioritaire à inscrire dans l'agenda du futur programme de développement de notre système agroalimentaire. Elle passe par la réorganisation totale des filières agroalimentaires. Il s'agit de prendre acte de ce que les IAA sont le moteur du système agroalimentaire dans son ensemble et qu'à ce titre, il leur revient de jouer le rôle de pilotage du développement de l'agriculture. Il s'agit plus généralement d'amener l'ensemble des opérateurs économiques concernés (producteurs, collecteurs, transformateurs, distributeurs, financiers, consommateurs, etc...) à participer à la définition des formules d'articulation agriculture industries les plus efficaces (là où des potentialités existent), en privilégiant l'interprofession et la coordination des actions, filière par filière. Concrètement, cela devrait se traduire par des choix judicieux en matière de politique contractuelle liant producteurs, transformateurs de céréales, de pomme de terre, de lait, de concentré de tomates, d'huile ou de sucre, par la fixation précise des obligations de chacune des

<sup>6[6]</sup> Il faut savoir que les produits agricoles et agroalimentaires à très forte valeur ajoutée comme les plats cuisinés, les produits surgelés, les aliments servis, les sauces et les « alicaments » ne se développent dans une économie que dans la mesure où se développe substantiellement le pouvoir d'achat des ménages et donc leur niveau de vie.

parties contractantes, par le développement du mouvement associatif de façon à lier étroitement les intérêts de tous les partenaires, et enfin par la définition de cadres permanents et souples de concertation et d'échange entre le secteur agroalimentaire productif et les institutions de formation, de vulgarisation et de recherche, en veillant à la coordination institutionnelle de ces relations.

### 3.5. Le défi d'une meilleure intégration à l'économie agroalimentaire mondiale

Contrairement aux assertions souvent répétées, il nous semble que l'Accord d'association avec l'Union européenne, signé le 22 avril 2002 et entré en vigueur le 01 septembre 2005, ne peut changer la nature de l'insertion actuelle du système agroalimentaire algérien à l'économie alimentaire mondiale. N'ayant pas vocation à prendre en charge les exigences d'une nouvelle politique agroalimentaire nationale, il ne peut, par lui-même, renverser en profondeur le statut de l'Algérie comme pays agro importateur absolu.

En effet, l'Algérie n'a pas attendu l'Accord d'association pour s'engager dans la libéralisation et l'ouverture de son économie à la concurrence externe. Dès 1989-1990, c'est-à-dire au moment du lancement des négociations forcées avec le FMI et l'ouverture de négociations multilatérales dans le cadre du GATT, les Responsables avaient fixé comme objectif le passage à l'économie de marché qui inclut l'adoption des règles, des principes et des pratiques régissant le commerce international. En 1994, avec la finalisation du Programme d'ajustement structurel (PAS), le pays a entièrement souscrit aux exigences tarifaires du FMI. Ainsi, le taux maximum de droits de douane est passé, pour la plupart des produits agroalimentaires importés, de 120 à 45%, puis à 30% dans le cadre de la Loi de finances de 2001.

Paradoxalement, ce sont mêmes les négociations avec l'Union européenne et l'OMC qui ont fait prendre conscience à l'Algérie que des mesures de protection aux frontières, mais aussi de soutien interne à la production et de subventions à l'exportation pouvaient être autorisées, sous certaines conditions. Le PNDAR a joué sur ces clauses pour initier et soutenir de nombreuses actions d'investissement à la ferme, ainsi que des mesures de protection du revenu des agriculteurs. Il a également mis en place un dispositif d'aides à l'exportation de certains produits comme la datte et la pomme de terre par le biais d'un soutien au transport et à l'emballage. Cependant, cet effort est demeuré insuffisant et n'a pu être poursuivi au-delà de 2006.

En décembre 2003, le chef de la délégation algérienne à l'OMC reconnaissait que la Mesure globale de soutien à l'agriculture (MGS) était à peine de 1% de la valeur de la production agricole, alors que l'OMC autorisait un taux de 10% et que les pays de l'OCDE assuraient un soutien à hauteur de 30% à 70% de la valeur de la production agricole<sup>7(7)</sup>.

<sup>7(7)</sup> La faiblesse relative de ce soutien s'explique en grande partie par le fait que l'absence d'une stratégie agroalimentaire claire empêche de localiser les créneaux éligibles à la protection, tandis que la méconnaissance de la structure des coûts de production réduit de beaucoup l'efficacité des soutiens existants

Un examen même rapide de l'Accord agricole confirmerait la faible probabilité que son application puisse avoir des effets positifs sur la structure actuelle des échanges agroalimentaires de l'Algérie avec l'Union européenne.

Précisons d'abord qu'un traitement différencié des produits industriels et des produits agricoles est imposé par l'Europe à tous ses partenaires du Sud de la Méditerranée. Les produits industriels ont fait l'objet d'accords précis fondés sur des concessions réciproques sur une période de douze ans au terme de laquelle la protection aux frontières aura totalement disparu. En revanche, les produits agricoles sont exclus du champ du libre-échange intégral, en vertu de la règle, voulue par les européens, de « l'exception agricole ». Les accords les concernant s'étalent sur une échéance de cinq années seulement et une « clause de rendez vous » prévoit l'engagement d'un nouveau cycle de négociations au terme de cette période.

Du côté des exportations algériennes (potentielles) vers l'Union européenne, l'Accord prévoit la réduction à 100% des droits de douanes pour 123 produits agricoles et alimentaires. Mais dans cette large gamme, 21 produits considérés par les négociateurs européens comme des produits sensibles (entendre par là des produits susceptibles de concurrencer des produits agricoles européens similaires) ne connaîtront pas l'élimination totale des droits de douane et seront soumis à des limitations quantitatives (quotas tarifaires ou quantités de référence). Il s'agit de produits comme la tomate, l'oignon, la pomme de terre, les agrumes, les raisins, l'huile d'olive et les vins.

Du côté des importations des produits agricoles en provenance d'Europe, qui sont pour l'essentiel des produits de large consommation massivement importés par l'Algérie (céréales et dérivés, légumes secs, laits et produits laitiers, huiles alimentaires et sucre,...), une libéralisation progressive est prévue à travers des concessions tarifaires sur le tiers des quantités importées traditionnellement de l'Union européenne. Les droits de douane frappant ces produits sont de 5% au maximum.

Même si l'Algérie a obtenu que les produits transformés soient traités de la même manière que les produits agricoles (ce qui éloigne quelque peu le spectre du démantèlement tarifaire intégral et brutal pour ces produits), il paraît évident que les gains à tirer de ces accords ne seront pas également partagés entre les deux partenaires : l'Union européenne a obtenu pour ses exportations vers l'Algérie des conditions d'accès préférentielles par rapport à celles obtenues au sein de l'OMC, parce qu'il s'agit précisément d'une zone de libre-échange. En revanche, l'Algérie ne semble pas devoir tirer profit des concessions tarifaires accordées par son partenaire en raison de la modicité de ses exportations agricoles et alimentaires. Avantages concrets et quasi-immédiats d'un côté, avantages potentiels, voire hypothétiques, de l'autre !!

Il faut bien voir que les pays du sud concernés par l'Accord d'Association avec l'Union européenne ne répondent pas forcément de la même façon au même stimulus externe que constitue la libéralisation des échanges agroalimentaires. Par exemple, le Maroc et la Tunisie sont importateurs de denrées de base, mais disposent aussi de réels avantages compétitifs pour des « produits de niche » : agrumes et tomate pour le Maroc, huile d'olives pour la Tunisie. La libéralisation intégrale des échanges risque donc de renforcer leur spécialisation agricole dépendante vis-à-vis de produits de première nécessité,

mais les exportateurs tunisiens et marocains- et en partie les Etats- y trouvent un intérêt. Ce n'est pas le cas de l'Algérie qui est dans un autre cas de figure.

En effet, le défi alimentaire de l'Algérie est bien difficile à relever tant les atouts à faire valoir sont limités en comparaison de ceux dont disposent l'Union européenne et même la plupart des autres pays du sud de la méditerranée. Dans aucun de ces pays, le lien reliant l'agriculture et les industries d'amont et d'aval n'est aussi mince, la recherche/ développement aussi faible, la maîtrise des rouages des circuits de commercialisation internes et externes aussi fragile et le tissu industriel aussi peu diversifié. C'est dire, encore une fois, la profondeur et l'urgence du problème de la mise à niveau du système agroalimentaire dans son ensemble, afin de combler le différentiel de compétitivité existant entre l'Algérie et ses partenaires méditerranéens dans ce domaine.

En résumé, il nous semble que les contraintes et les défis rappelés ici à grands traits doivent constituer la trame de toute politique agricole et agroalimentaire et s'inscrire dans une stratégie porteuse d'une vision de long terme. Cependant, quels que soient son contenu précis et les moyens qu'elle mobilise, cette politique exige, pour son succès, des préalables (ou pré requis) devant être traités immédiatement et simultanément.

## 4. Les pré requis du développement de l'agriculture

Parmi ces pré requis, nous en retiendrons les trois principaux : la modernisation de l'appareil statistique agricole et agroalimentaire, la promotion de la formation et la recherche, et la modernisation de l'encadrement du secteur au sens large.

### 4.1. La modernisation de l'appareil statistique agricole et agro-alimentaire

L'insuffisance des données statistiques sur l'agriculture, leur non- disponibilité en temps voulu, leur non- fiabilité dans la plupart des cas, voire même leur absence pour certains aspects, constituent une grave lacune dont l'élimination se présente comme une urgence. Elle handicape à la fois les pouvoirs publics, les chercheurs et les opérateurs.

En effet, une politique économique en général, et agricole en particulier, ne peut être correctement évaluée si des données statistiques fiables concernant ses résultats ne sont pas disponibles. Du reste, l'élaboration même des politiques par les décideurs suppose la mise à leur disposition d'informations qualitatives et quantitatives complètes quant à leur contenu, diversifiées et crédibles quant à leur source. En l'occurrence, chacun peut admettre que les décisions de politique agricole à prendre pour répondre aux défis signalés dans ce travail ne peuvent avoir de pertinence que si les administrations publiques en charge du secteur disposent des informations nécessaires à la conduite de leur intervention. Comment orienter efficacement les aides et les subventions aux agriculteurs quand les informations les concernant (taille de l'exploitation, système de culture pratiqué, niveau de la production et des revenus...) sont défaillantes ou approximatives? Comment s'assurer que les bénéficiaires des soutiens et des subventions sont ceux qui en ont le plus besoin ? Comment anticiper les fluctuations de la demande, de l'offre et des prix quand ces paramètres ne sont pas disponibles pour l'année de base? Comment orienter efficacement les négociations avec les partenaires sociaux? Comment justifier, face à des partenaires étrangers, tel niveau de protection et de soutien exigé pour tel type de cultures?

En pratique, les analystes des problèmes de l'agriculture algérienne savent que tout effort d'évaluation, même sommaire, des politiques agricoles (davantage que pour les autres secteurs) se heurterait à des obstacles souvent insurmontables.

#### 4.1.1. L'amélioration de l'information agricole

Lorsqu'elles existent, les informations sur les superficies, la production agricole ou les rendements, mais aussi sur la collecte, la distribution ou la transformation sont souvent imprécises, peu détaillées et non actualisées, ce qui en rend difficiles l'exploitation et le suivi régulier. Il en est de même des informations concernant les productions animales principales (bovines et ovines) dont on évalue mal les effectifs, la reproduction, l'abattage, etc.

Le manque de coordination, entre un grand nombre d'intervenants, dans l'élaboration des statistiques agricoles (Services centraux et déconcentrés du

Ministère, ONS, Instituts techniques de recherche,...) ainsi que le poids très lourd des pratiques informelles dans le secteur, compliquent la tâche de disposer de données fiables.

#### 4.1.2. Le regain d'intérêt pour l'information alimentaire et nutritionnelle

Les données sur la consommation alimentaire et nutritionnelle sont tout aussi défaillantes, sinon davantage. La dernière Enquête nationale, relativement crédible, sur les dépenses de consommation des ménages, est celle réalisée par l'O.N.S. en 1988, après l'Enquête AARDES de 1967- 68 et celle de l'ONS en 1979-80. Les Enquêtes de même type, réalisées par l'Office en 1995 puis en 2000, ainsi que l'Enquête CENEAP de 2005, sont trop incomplètes pour être exploitables, sans compter que leur diffusion, à ce jour, a été très restreinte.

Les deux premières Enquêtes (1967-68 et 1979- 80) avaient donné lieu à des analyses et des notes de synthèse très intéressantes de la part de M.AUTRET, expert auprès de la FAO, sur la situation alimentaire et nutritionnelle en Algérie. A partir des résultats d'enquête et d'un travail très pointu de définition des normes de conversion de l'aliment au nutriment, il avait élaboré la « ration nutritionnelle- type » de l'algérien moyen et établi des projections sur la modèle de consommation alimentaire et nutritionnel souhaitable.

Malgré leur importance en tant qu'outil privilégié d'analyse et d'élaboration des politiques alimentaires, les sciences de la nutrition ont peu de place dans les institutions de formation et de recherche et rencontrent peu d'intérêt auprès des décideurs, faute d'expertise nationale dans ce domaine, et sûrement aussi de volonté politique. Même les fameux Bilans de Disponibilités Alimentaires (BDA), élaborés périodiquement par la FAO sur la base de données fournies par les Départements d'agriculture et qui permettaient des comparaisons intéressantes par pays, ne sont plus publiés pour l'Algérie que de façon très irrégulière.

#### 4.1.3. L'achèvement de l'opération cadastrale

Une autre lacune à lever est l'inachèvement de l'opération cadastrale du territoire national, près d'un demi siècle après l'indépendance.

Le cadastre rural, notamment, fournit pour chaque commune et sur tout le territoire national, toutes les informations techniques et juridiques concernant l'espace foncier. Il attribue à chaque parcelle une identité, un statut juridique, une taille, un type d'affectation. Il permet, concurremment au Recensement Général de l'Agriculture (RGA) et au Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), d'évaluer le potentiel agricole national, de servir d'appui technique aux actions de préservation et de valorisation des ressources, et de faciliter la délivrance des titres de propriété sur des bases saines. De ce fait, il constitue un instrument essentiel et un préalable incontournable pour tout projet de développement agricole.

Or, malgré le lancement, dès 1976, de l'opération cadastrale et la création d'une Agence Nationale du Cadastre (décret 89.234 du 19.12.1989) et le concours de la Banque mondiale, nous sommes encore loin d'un cadastre national moderne fonctionnel et accessible à tous les usagers.

Récemment (avril 2008), les pouvoirs publics ont annoncé un taux de réalisation du cadastre de 60% en zone rurale et de 15% en zone urbaine. Ce retard peut expliquer, à lui seul, l'échec de toutes les politiques agricoles menées jusque là.

Il nous semble que l'opération cadastrale, qu'il faut non seulement conduire à son terme mais aussi mettre à jour périodiquement, devrait s'appuyer sur la mobilisation de l'expertise nationale constituée par l'Ordre des géomètres et experts fonciers (créée en 1997) en tant que réel partenaire des pouvoirs publics, l'Agence nationale devant alors se limiter au suivi et au contrôle de la qualité du travail réalisé.

## 4.2. Le développement de la formation et de la recherche agronomique

Bien que profondément ancrée dans les esprits, l'image du paysan travaillant la terre avec sa paire de bœufs, sa faux et sa faucille, ne comptant que sur sa seule expérience pratique et consacrant l'essentiel de la production à l'autoconsommation, n'est plus un trait dominant de la réalité. Partout dans le monde, l'agriculteur est aujourd'hui un opérateur industriel, utilisant de façon plus en moins intensive des moyens mécaniques, des fertilisants, des semences sélectionnées, des produits phytosanitaires, recourant au marché, au crédit et aux assurances, revendiquant les aides publiques et cherchant à s'associer à d'autres agriculteurs pour mieux défendre ses intérêts. L'agriculture moderne s'appuie largement sur les progrès de la recherche agronomique que des agriculteurs suffisamment formés et informés tentent de mettre en application pour améliorer leur revenu ou leur profit.

Le fait est que, dans ce domaine aussi, l'Algérie a enregistré des retards importants. L'âge avancé des agriculteurs et leur faible niveau d'instruction en sont un indicateur. Ainsi, selon le RGA de 2001, 43% des agriculteurs ont un âge compris entre 41 et 60 ans, 37% ont plus de 61 ans et les moins de 30 ans ne représentent qu'5% du total des agriculteurs. Corrélativement, 67% des chefs d'exploitation n'ont aucun niveau d'instruction et seulement 1,4% d'entre eux ont au niveau moyen et supérieur.

### 4.2.1. Les efforts en faveur de la formation

Le rajeunissement des agriculteurs et le relèvement de leur niveau de compétence sont, d'abord, l'affaire des structures de formation et de vulgarisation. Or, actuellement, les sept Instituts nationaux d'agronomie (formation des ingénieurs agronomes en 5ans), les neuf Instituts techniques moyens d'agronomie (ITMAS) et les deux Centres de formation d'adjoints techniques de l'agriculture et des forêts ne peuvent manifestement répondre efficacement aux besoins de formation exprimés par le secteur, d'autant que ces insti-

tutions de formation sont elles-mêmes insuffisamment dotées en personnels d'enseignement de haut niveau.

La dislocation des «domaines agricoles socialiste» en 1987 et l'apparition d'un nombre croissant de jeunes diplômés en agronomie réduits au chômage ont conduit à une décision malheureuse, lourde de conséquences : la fermeture d'un grand nombre d'Ecoles d'agronomie disséminées sur tout le territoire national et héritées, pour la plupart, de la colonisation. Evidemment, il est illusoire de fixer comme objectif prioritaire la construction d'une agriculture moderne et d'accorder, dans le même temps, une place étriquée à l'enseignement agricole, un des piliers de cette modernisation.

Il s'agit de lever au plus vite cette contradiction en misant aussi et surtout sur le capital humain. Renouveler la population active agricole en attirant les jeunes vers les métiers de l'agriculture au sens large et leur assurer un recyclage périodique tout au long de leur vie professionnelle sont, ici, les tâches prioritaires à entreprendre.

#### 4.2.2. La relance de la recherche

Ces efforts devraient être prolongés vers la recherche en agronomie et en économie agricole et agroalimentaire. Trois types d'Instituts, dotés de missions différentes, existent aujourd'hui :

-L'Institut national de la recherche agronomique (INRAA) et l'Institut national de la recherche forestière (INRF) ont pour mission la production de connaissances fondamentales et l'analyse des problèmes liés aux sciences agricoles et forestières.

Six Instituts techniques sont spécialisés dans la recherche expérimentale par grands domaines d'activité agricole et d'élevage. Il s'agit des Instituts techniques des grandes cultures (ITGC), de l'arboriculture fruitière et vigne (ITAFV), des cultures maraîchères et industrielles (ITCMI), d'élevage (ITELV), de développement de l'agriculture saharienne (IFDAS) et de l'Institut national de vulgarisation agricole (INVA).

-Trois Instituts et Centres de recherche sont davantage spécialisés dans le contrôle, au nom de la puissance publique, d'aspects particuliers de la production végétale et animale : l'Institut national de la protection des végétaux (INPV), l'Institut national de la médecine vétérinaire (INMV) et le Centre national de contrôle et de certification des semences et plants (CNCC).

L'idéal est d'arriver à faire suivre techniquement toutes les exploitations agricoles et les entreprises agroalimentaires par ces institutions de recherche et d'expérimentation ou, à tout le moins, de susciter chez les opérateurs un besoin de conseils et d'encadrement technique que ces institutions peuvent prodiguer. Mais la pénurie de personnel scientifique de haut niveau est là aussi la règle, ce qui limite la portée des programmes nationaux de recherche désignés comme prioritaires par la Ministère.

L'ampleur des investissements à réaliser pour combler le déficit en matière de recherche agronomique est sans équivalent en Méditerranée. La tâche est d'autant plus ardue qu'avec la mondialisation, les transferts de technologie,

dans ce domaine comme ailleurs, ne sont désormais possibles que dans les sociétés elles-mêmes productrices de savoir scientifique.

### 4.3. La modernisation de la gouvernance de l'agriculture

Ce troisième pré requis indispensable au développement de l'agriculture a trait, à la fois, à la rénovation des structures de l'Administration centrale et locale, et à la promotion de la profession agricole sous toutes ses formes.

#### 4.3.1. La rénovation de l'Administration agricole

Les missions de l'Administration sont multiples et décisives dans le succès d'une politique agricole visant à la fois l'efficacité et l'équité. Elles vont de la définition des stratégies agricoles et alimentaires, à la conception des outils réglementaires de contrôle et d'évaluation périodique des politiques mises en œuvre. Il est clair que, comme le soutiennent les théories institutionnalistes, une politique agricole, même finement élaborée, ne peut aboutir aux résultats escomptés sans une administration forte capable de la mettre en œuvre de façon efficace.

L'administration agricole algérienne n'est pas en mesure, dans l'état actuel de son organisation, à assumer ce rôle stratégique. Globalement, il est admis qu'elle est insuffisamment dotée du moyens de travail et de communication modernes, que les ressources financières mises à sa disposition sont peu valorisées, qu'un déséquilibre existe, en son sein, entre une pléthore d'employés peu qualifiés et une insuffisance de cadres de conception, et que l'absence de motivations réduit fortement la productivité globale de son personnel. En outre, il est souvent relevé des disparités importantes entre l'encadrement des wilayas du Nord et de l'intérieur, des structures centrales et locales, et des différents services.

L'exécution du PNDAR a révélé, à titre d'exemple, un hiatus entre l'importance des ressources financières dégagées par l'Etat et leurs performances en termes de résultats, indiquant ainsi l'existence d'un problème lié à la qualité de la gouvernance au niveau de l'Administration agricole.

Il est donc urgent, pour l'Administration, de veiller à l'équilibre et à l'efficacité de ses propres structures, à travers la formation -recyclage de l'ensemble de ses personnels qui assument la lourde tâche de conception des réformes, de réglementation, de collecte des données, d'animation, de suivi et de contrôle. Un programme de formation à moyen et long terme doit être mis en place afin de permettre aux personnels de l'administration agricole de s'initier aux méthodes d'analyse des politiques et des outils de planification et de régulation, avec l'appui technique et scientifique de l'expertise nationale et étrangère.

Enfin, l'Administration agricole, assainie dans ses structures, devrait jouer un rôle dynamique dans l'impulsion et le renforcement du mouvement associatif.

### 4.3.2. La promotion de la profession agricole

Pendant longtemps, les politiques agricoles ont procédé de décisions purement administratives prises sous consultation des principaux groupes socio-économiques concernés. La création de l'Union nationale de la paysannerie algérienne (devenue UNPTA en 1993), organisation de masse du parti unique de l'époque, ne pouvait faire contre-poids (et n'avait pas vocation à le faire) à la toute-puissance de l'Administration centrale.

Depuis les Réformes ayant accompagné le mouvement général vers la libéralisation et l'ouverture, un consensus s'est établi selon lequel aucune agriculture ne peut fonctionner efficacement avec un encadrement administratif autoritaire, pyramidale, fortement hiérarchisé. Il est alors devenu impératif d'inverser les rapports Etat producteurs, traditionnellement favorables à l'Administration, pour y substituer des rapports de partenariat entre celle-ci et les opérateurs du monde agricole et agroalimentaire dont il s'agit d'organiser les professions.

Née au début des années 1990, cette nouvelle orientation sera reprise et défendue par le PNDAR qui l'intégrera comme pièce maîtresse dans sa vision du développement de l'agriculture et du monde rural. Mais les institutions mises en place à ce jour, soit les Chambres d'agriculture, les Associations professionnelles et les Coopératives agricoles, peinent à remplir pleinement leur mission de mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

La chambre nationale d'agriculture est aujourd'hui la principale institution de représentation de la profession agricole. Créée en 1991, elle regroupe 47 Chambres régionales fonctionnant selon une gestion paritaire impliquant la profession (majoritaire) et l'Administration. Jouant le rôle de trait-d'union entre les opérateurs et les pouvoirs publics, elle a vu son audience augmenter depuis que le PNDAR en a fait un passage obligé pour la délivrance des cartes d'agriculteur indispensables à l'obtention des aides de l'Etat. Mais cette audience est toute relative du fait d'un sérieux problème de représentativité existant en son sein : il semble que seule une minorité de grands agriculteurs et de professionnels de l'agriculture, bien introduits, y est représentée et bénéficie pleinement des avantages octroyés par le FNDRA. Le choix en faveur du financement prioritaire des terres les plus riches et les mieux situées n'est évidemment pas étranger à cette situation. D'autre part, les Chambres d'agriculture semblent souffrir aussi du financement de leurs activités, les ressources dont elles disposent étant considérées comme trop insuffisantes pour leur permettre de remplir correctement leurs missions.

Dans le même mouvement et à la même période ont été créées plus de 800 Associations professionnelles couvrant divers domaines et filières d'activité (céréaliculture, maraîchage, oléiculture, pomme de terre, aviculture,.....) et regroupant plus de 100.000 adhérents selon des sources officielles.

Les associations professionnelles sont conçues à la fois comme lieu de débats des préoccupations communes des agriculteurs et des éleveurs et comme lieu d'élaboration de propositions pouvant éclairer les décideurs sur les attentes de la profession concernant la gestion de l'agriculture. Elles sont donc sensées participer, tout comme les Chambres d'agriculture, à la conception des

lois et règlements qui concernent leur activités socio-économiques, les statuts, la politique foncière....

Qu'en est-il réellement ? Mal connues dans leur fonctionnement concret, il est difficile de saisir leur niveau de représentativité ou leur contribution effective à la résolution des problèmes du secteur. Selon des enquêtes concordantes menées dans plusieurs wilayate, ces associations seraient, dans beaucoup de cas, le fait d'impulsions «par le haut ». L'administration agricole aurait suscité leur création dans le seul but de mettre en place les Chambres d'agriculture dont les assemblées et les bureaux sont statutairement issus des associations, sur la base d'élections. Par ailleurs, les associations agricoles enquêtées compteraient un nombre réduit d'adhérents, avec un taux estimé à peine à 2 % des effectifs d'agriculteurs à l'échelle nationale. Enfin, la plupart des membres de ces associations seraient sans qualification aucune et seraient peu préparés au travail en groupes pour conduire un programme d'actions cohérent.

- Le crédit mutuel : C'est dans le même esprit de relance de la concertation entre les acteurs qu'est créée en 1994 la Caisse nationale de mutualité agricole (CNMA) sensée inaugurer une nouvelle politique de financement de l'agriculture gérée par les professionnels eux-mêmes et leurs représentants. Cette politique devait venir en appoint au financement budgétaire de l'agriculture assuré par les Fonds de l'état et, surtout, compenser l'insignifiance structurelle du crédit bancaire classique devant être assuré par la BADR (Banque Algérienne de Développement Rural). L'objectif était donc d'inciter les agriculteurs à adhérer au principe de la mutualisation des risques par des souscriptions conséquentes et une gestion collégiale des fonds collectés pour financer leurs activités.

Dans les faits, la CNMA et ses caisses régionales et locales ont quasiment fonctionné comme des institutions étatiques. Jusqu'à l'avènement du PNDAR, leurs dirigeants étaient nommés par les pouvoirs publics, loin de l'esprit ayant présidé à la création des Caisses de crédit mutuel partout dans le monde. Depuis cette date, l'essentiel des fonds qui y transitent proviennent des dotations budgétaires du FNDRA et du FMVC, les ressources collectées par le biais des souscriptions des adhérents étant marginales.

Au total, la lutte pour la sécurité alimentaire ne peut gagner en efficacité que si elle est accompagnée d'une modernisation de l'Administration agricole au sens large, y compris les services chargés de la recherche, de la vulgarisation et de l'encadrement technique de la production. Seule une administration efficace dans son organisation et son fonctionnement est en mesure, nous semble-t-il, de donner un sens à la représentation des agriculteurs en mettant à leur disposition les moyens matériels et financiers, mais aussi les éléments de connaissance scientifique, d'information et de savoir faire utiles à leurs activités.

## 5. En guise de conclusion

Au terme de ce travail, quelques hypothèses apparaissent, qui constituent autant de «sillons à creuser» en guise d'approfondissement du thème abordé ici :

1. Il n'y a aucune pertinence ni aucun intérêt à traiter la question agricole et alimentaire isolément, tant les influences réciproques de l'agriculture et de beaucoup d'autres secteurs et branches d'activité sont nombreuses et décisives. En ce sens, il n'est pas faux de considérer que le retard pris dans le développement du secteur agricole puise ses racines dans le sous-développement économique et social de tout son environnement : retard du développement industriel, de la recherche scientifique, du système de formation, de la gouvernance des affaires publiques.... Et la dépendance alimentaire absolue n'est que l'expression de la vulnérabilité extrême de l'économie algérienne face aux chocs externes. Mais, en retour, il est tout aussi vrai que le retard de l'agriculture compromet largement le développement économique global. Par exemple, la rigidité persistante de l'offre agricole face à une demande alimentaire toujours croissante contribue au maintien des coûts des biens - salaire à un niveau élevé, ce qui a pour conséquence d'entretenir les pressions inflationnistes à l'échelle macro-économique tout en réduisant les chances des entreprises industrielles de gagner la bataille de la compétitivité par les prix.

Au final, la résolution de la question agricole et alimentaire passe probablement par la recherche d'une **croissance équilibrée** de l'agriculture et des autres secteurs, notamment ceux auxquels elle est le plus intensément inter reliée, en amont et en aval. Pour atteindre cet objectif, y a-t-il encore une place à la planification dans un contexte où l'économie de marché s'impose désormais comme cadre de référence pour l'élaboration des politiques de croissance et de développement?

2. La sécurité alimentaire est perceptible et mesurable d'abord à l'échelle de l'individu (ou du ménage), unité économique de base. Mais elle ne peut être garantie au plus grand nombre que si le pays jouit globalement de l'autonomie alimentaire, c'est-à-dire s'il est capable de mobiliser ses propres ressources matérielles, scientifiques et technologiques afin d'assurer son autonomie d'approvisionnement en produits alimentaires de base, soit par la production locale lorsque les conditions de coûts le permettent, soit par l'importation qui suppose elle-même une amélioration constante de son pouvoir d'achat international. Encore faut-il que ce dernier ne soit pas fondé, comme c'est le cas actuellement, sur l'exploitation d'un «avantage naturel» ou acquis (la vente d'hydrocarbures) mais sur des «avantages construits» que seule la diversification des activités industrielles et des exportations, dans le cadre d'une stratégie globale d'industrialisation, peut garantir. Le problème est de savoir si l'autonomie de la décision en matière d'approvisionnements alimentaires a encore un sens dans un cadre strictement national. Quelle marge de manœuvre est encore possible, à supposer que la volonté politique existe, face à la suprématie des firmes multinationales qui contrôlent le système agro-alimentaire

mondiale et face aux institutions financières internationales qui régulent l'économie mondiale? Dans quelle mesure la recherche de complémentarités entre les systèmes agroalimentaires nationaux, dans le cadre de l'intégration régionale maghrébine ou euro méditerranéenne, peut renforcer l'autonomie alimentaire de l'Algérie ?

3. Certes, la mobilisation de la compétence des acteurs est un impératif du développement de l'agriculture et du système agroalimentaire. Nous avons vu, dans ce travail, qu'une grande part des difficultés du secteur résulte de la faiblesse des systèmes d'information, de formation et de recherche, et de l'insuffisante « mise à niveau » de l'Administration agricole. Mais il nous est apparu aussi que la question agricole et alimentaire ne peut être abordée- et résolue- de façon strictement technique. Nous entendons par là que la **dimension politique** est primordiale dans le succès des politiques agricoles. L'expérience de l'autoritarisme a largement montré ses limites et il est temps d'aménager une place plus grande à la **démocratie réellement participative** dans l'élaboration et la mise en œuvre de tout projet de développement agricole. Notre hypothèse est qu'une corrélation positive forte existe entre la sécurité alimentaire réelle et durable d'un côté, et la démocratie en tant que mode d'organisation des rapports de pouvoir dans la société, de l'autre. En ce sens, la sécurité alimentaire est un véritable enjeu démocratique qui suppose la recherche permanente d'un consensus sociopolitique large autour des politiques agricoles à promouvoir, mais aussi une culture politique qui tend à placer l'action de l'Etat au dessus des pressions des groupes d'intérêt particuliers.