

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/352688035>

LA NÉO-AGRICULTURE SAHARIENNE : ENTRE MIRAGES ET RÉALITÉS

Chapter · May 2021

CITATION

1

READS

159

1 author:



[Ali Daoudi](#)

Ecole Nationale Supérieure Agronomique

53 PUBLICATIONS 407 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Dynamiques agricoles irriguées au Maghreb (DAIMA) [View project](#)



LES GRANDS ENTREPRENEURS AGRICOLES ITINERANTS ET LEUR ROLE DANS LES DYNAMIQUES FONCIERES ET AGRAIRES DANS LES ZONES ARIDES EN ALGERIE (STEPPE) [View project](#)

LA NÉO-AGRICULTURE SAHARIENNE : ENTRE MIRAGES ET RÉALITÉS

Ali Daoudi

Professeur / École nationale d'agronomie d'Alger

Dans beaucoup de pays, l'augmentation des besoins alimentaires internes et/ou l'émergence d'opportunités à l'exportation, poussent à la mise en culture de terres marginales, autrefois non affectées à l'agriculture ou utilisées d'une manière extensive. La mise en culture de ces terres ne peut se faire qu'au moyen de lourds investissements préalables à leur mise en valeur (mobilisation de l'eau, amélioration de la fertilité, défrichement, désenclavement, mobilisation de l'énergie, etc.). Le processus de mise en valeur peut être long et complexe et les modèles finaux d'exploitation agricole n'émergent qu'au bout de plusieurs décennies d'expérimentation et de tâtonnement. Une large gamme de choix techniques et organisationnels peut être testée, avant que des combinaisons réunissant les conditions de pérennité, même relative, ne s'imposent.

En Algérie, la mise en valeur agricole a commencé à prendre des proportions importantes depuis qu'une politique publique lui a été dédiée, dès les années 1980. Les zones semi-arides et arides, qui constituent la majeure partie du territoire du pays, sont l'objet d'une dynamique de mise en valeur qui ne faiblit pas et qui continue d'alimenter les ambitions les plus démesurées. Depuis la découverte de leur potentiel hydrique, immense par endroit, et la maîtrise de sa mobilisation par la technique de forage, les zones arides sont considérées comme l'espoir de l'agriculture algérienne, le moyen de résorber le déficit

agricole, qui alourdit aujourd'hui le déséquilibre de la balance commerciale du pays (8,22 milliards de dollars sur un total d'importation de 46,7 milliards de dollars, en 2016).

Les trente dernières années, la mise en valeur a nourri de grands espoirs et a engendré beaucoup de déceptions également. Les résultats remarquables réalisés par certaines filières, cultures maraîchères et phœniciculture principalement, n'ont d'égales que les contre-performances des productions dites stratégiques (céréales, fourrages, lait), qui ne décollent pas, malgré les efforts déployés par l'État. Les nombreux cas d'échec et d'abandon de candidats à la mise en valeur (grands et petits), l'arrivée de nouveaux candidats, qui semblent mieux adaptés, montrent que le processus de mise en valeur en zones arides n'est pas encore totalement maîtrisé, ni par l'État, ni par les acteurs privés, et que le tâtonnement reste important.

Propriétaire des vastes étendues destinées à la mise en valeur, mais aussi des ressources hydriques souterraines indispensables à cette entreprise, l'État est un acteur central de la dynamique de mise en valeur; il détermine les modes et les conditions d'accès à ces facteurs de production et par moment tente d'imposer ses choix en termes de production.

Cet acteur clé semble également procéder par tâtonnement. Les modèles d'exploitation qu'il promeut et ses choix de productions changent au gré des priorités du moment. Depuis 1983, et jusqu'à la fin des années 2010, ses choix ont oscillé entre promouvoir les petites exploitations (de 2 à 10 hectares) ou les grandes (50 à 500 hectares). Le débat portait donc sur la taille, et éludait officiellement la question des formes d'organisation de l'agriculture à promouvoir (familiale versus d'entreprise). Globalement, les différents gouvernements, qui se sont succédé depuis, ont privilégié l'octroi de petites parcelles, tout en laissant une place, variable d'une période à une autre, pour les grandes attributions.

Depuis la crise alimentaire de 2008-2009, un revirement progressif est perçu dans la nouvelle politique de mise en valeur, lancée dès 2011, visant à accélérer la mise en valeur des terres, notamment dans les wilayas sahariennes. Sans négliger les petits bénéficiaires, les investisseurs privés sont ouvertement privilégiés par la nouvelle politique; leurs quotas dans les programmes quinquennaux (2010-2014; 2014-2019; 2020-2024) sont illimités.

À la fin 2014, le ministère de l'Agriculture faisait état d'un bilan de 400 000 hectares attribués à cette catégorie depuis le lancement de la nouvelle politique en 2011.

Un autre élément nouveau est introduit dans cette politique, les projets d'investissement agricoles intégrés, dits structurants, sont désormais privilégiés (plusieurs milliers d'hectares). Ces derniers, portés par des sociétés économiques déjà établies, sont encouragés par des avantages économiques et fiscaux. On n'est donc plus dans l'agriculture entrepreneuriale, mais dans l'agriculture de firme. Ainsi, de grandes entreprises ont bénéficié de dizaines de milliers d'hectares pour y installer des projets en apparence très ambitieux, mais dont aucun n'a été mis en œuvre jusqu'à aujourd'hui. Portant ces projets péchaient tous par leur irréalisme; leurs faisabilité technique, rentabilité économique et impact à long terme sur les nappes souterraines, avaient été largement soulignés par les observateurs. Ces méga-attributions foncières, réalisées pour l'essentiel entre 2014 et 2019, seraient annulées ou en voie de l'être, sans aucun bilan chiffré et documenté n'ait été établi.

Pour que ces erreurs, pour ne pas dire abus, ne se reproduisent pas, il est nécessaire d'évaluer minutieusement ces programmes d'attribution foncière. Une évaluation rendue d'autant plus impérieuse que l'État s'apprête à lancer un nouveau programme de mise en valeur agricole destiné avec le même objectif de promouvoir les méga-projets intégrés (plan d'action du gouvernement 2020-2024).

Bilan mitigé de trente ans de politique de mise en valeur

En optant pour la promotion de la mise en valeur des terres de son domaine privé, situées dans les zones dites marginales, notamment dans les zones arides, l'État a mis en place graduellement un cadre juridique et réglementaire (loi relative à l'Accès à la Propriété foncière par la mise en valeur agricole de 1983 ; circulaires relatives aux concessions agricoles de 1997 et 2011, 2017 ; loi d'orientation agricole de 2008) facilitant l'accès à la terre aux exploitants privés. En plus de ces instruments juridiques et réglementaires, l'État a mobilisé de grands moyens financiers pour appuyer les opérations de mise en valeur sur le terrain. Ainsi, il a engagé de nombreux programmes d'aménagement de périmètres dans plusieurs wilayas du pays (lotissement, électrification agricole, réalisation de forages collectifs, ouverture de pistes agricoles, etc.) et à certaines périodes, il a subventionné des investissements individuels à la ferme et a facilité l'accès aux crédits pour les exploitants privés.

De 1983 à 2019, plus de 2,4 millions d'hectares ont été attribués à des dizaines de milliers de bénéficiaires, dans le cadre de l'APFA et des programmes de concession (circulaires 2011 et 2017). Sur ces superficies distribuées, seule une partie relativement faible a été réellement mise en valeur. En effet, pour les superficies attribuées dans le cadre de l'APFA, le bilan total établi en 2013 par l'ONTA fait ressortir que 17,7% des 810 000 hectares attribués ont été effectivement mis en valeur, et presque autant (17,5%) ne l'ont pas été (attributions annulées) ; pour le reste des superficies, peu d'informations sont disponibles. Ces chiffres, assez faibles, rendent compte de la difficulté de la mise en valeur agricole dans les zones arides et suscitent également beaucoup d'interrogations sur la faisabilité de l'ambitieux programme d'un million d'hectares annoncé par le gouvernement pour l'actuel programme quinquennal (2020-2024).

Cependant, dans les régions où la mise en valeur a réussi, les résultats sont assez spectaculaires. De véritables pôles agricoles y ont émergé, conduisant à un changement de la géographie de la production agricole de l'Algérie. La wilaya de Biskra, en consolidant sa vocation phœnicicole (production de dattes), s'est également spécialisée dans les cultures maraîchères sous serre, elle assure 37% de la production nationale de tomates et au moins une proportion équivalente de dattes; El Oued est devenue en une décennie la première wilaya de production de pomme de terre à l'échelle nationale et la commune de Rechaiga (wilaya de Tiaret) occupe la même place pour l'oignon. L'émergence de ces nouvelles zones de production comme pôles agricoles n'est pas le fruit du hasard. Elle est le résultat d'un processus de transformation des modes de production (introduction de nouvelles cultures, nouvelles techniques et nouvelles formes d'organisation de la production) et des modes de coordination entre les acteurs en présence (nouveaux arrangements fonciers, nouveaux modes de financement, plus d'accès aux marchés des intrants et des produits, etc.).

Si l'utilité et l'importance du développement d'une agriculture irriguée intensive, y compris dans les régions arides où la disponibilité des ressources hydriques souterraines le permet, sont indiscutables pour l'Algérie, les conditions de sa réussite et sa durabilité restent encore à maîtriser. Trente ans après le lancement de cette politique, une évaluation multidimensionnelle des processus de mise en œuvre et des résultats des différents programmes, les échecs comme les réussites, s'impose afin de mieux raisonner les programmes futurs.

Les enseignements d'une évaluation partielle

L'étude des processus à travers lesquels la mise en œuvre a réussi dans certaines régions a permis de dégager plusieurs enseignements sur les conditions de faisabilité de la mise en valeur dans les zones arides. La lecture que nous proposons n'est sûrement pas représentative de

toute la diversité de situations empiriques qui peut exister ; elle fait ressortir, cependant, des éléments saillants qui expliquent la réussite dans des périmètres étudiés (Biskra, El Oued, Tiaret, Msila, Ghardaïa, Ouargla). La disponibilité du foncier, de l'eau et des infrastructures de base (routes, électricité, etc.) sont des conditions nécessaires, mais pas suffisantes. La combinaison graduelle de quatre autres facteurs a été déterminante pour la réussite dans les périmètres étudiés : i) le choix de systèmes de production rentables, basés sur des cultures de rente (maraîchage primeur ou d'arrière-saison et/ou le palmier dattier variété *Deglet Nour*) ; ii) l'arrivée d'entrepreneurs maraîchers itinérants, qui ont contribué à diffuser le savoir-faire technique et managérial ; iii) l'émergence d'exploitants locaux (familiaux et entrepreneurs) performants, qui ont adopté et adapté le système de production maraîcher ; iv) l'émergence au niveau local d'une économie agricole de services (marchés de gros de fruits et légumes, commerce d'intrants et d'équipements agricoles, etc.).

Cette dynamique économique a été permise à la base par l'émergence de marchés fonciers informels dans les périmètres aménagés par l'État. Ces marchés ont, dans un premier temps, facilité l'introduction des agriculteurs entrepreneurs, venus d'autres wilayas du pays à traditions agricoles anciennes, et par la suite, ils ont permis la réaffectation du foncier entre des acteurs principalement locaux et de différentes conditions (grands et petits). Les marchés fonciers fonctionnent sans régulation formelle, sans que cela cause de problèmes rédhibitoires. Ce fonctionnement semble adapté aux besoins des acteurs en présence (durée, prix, modalités de paiement), et confère une flexibilité à ces marchés, qui fait d'eux des instruments de régulation fiables pour les acteurs locaux.

À travers les marchés fonciers, les agriculteurs venus des autres régions, notamment les agriculteurs/entrepreneurs maraîchers itinérants (venus principalement des wilayas du nord du pays comme Tipasa, Mascara, etc.), ont contribué à déverrouiller techniquement et

économiquement le modèle de la petite mise en valeur, pensé et installé par l'État dans les périmètres de l'APFA et de la concession. Ce modèle, basé sur la distribution de parcelles nues équipées en forages collectifs (souvent sans équipement de pompage) à de jeunes chômeurs ou à des paysans peu dotés en terre, supposés capables de mobiliser le reste des facteurs de production, a montré ses limites dans beaucoup de régions. Dans les régions étudiées, les agriculteurs itinérants ont dynamisé une phase transitoire préalable au décollage de la mise en valeur. Leur arrivée et leurs effets d'entraînement ont été permis par l'émergence de marchés fonciers (à l'achat vente et locatif).

Le marché foncier locatif, dans les sites étudiés, a par ailleurs assuré le transfert temporaire de la terre (et de l'eau) des propriétaires (bénéficiaires des programmes publics de mise en valeur agricole) sans compétences techno-managériales et sans capitaux, vers des exploitants mieux dotés et plus performants (relativement à la moyenne locale et nationale). Certains des cédants se contentent de capter la rente foncière sans développer un projet agricole personnel, mais d'autres ont acquis avec le temps et au contact des locataires, les ressources qui leur manquaient, et se sont, à leur tour, engagés dans le maraîchage intensif, à une échelle modeste ou reproduisant le modèle des maraîchers entrepreneurs locataires, y compris par la prise en location.

Là où la mise en valeur a réussi ont émergé des nouvelles formes d'exploitation agricole, familiale et/ou entrepreneuriale, dynamiques et fortement intégrées aux marchés. Ces exploitations, généralement de taille moyenne, qui ont réussi le pari de la mise en valeur, ont le mérite d'avoir su trouver les compromis techniques (choix des cultures, des itinéraires techniques) adaptés aux conditions de leur environnement naturel et économique. Elles ont réussi, ce que les très petites et les très grandes exploitations n'ont pas toujours réussi à faire.

En définitive, la réussite de la mise en valeur implique de relever des défis « *à la fois (i) technique : maîtriser les difficultés spécifiques aux zones arides et vivifier des terres incultes dans un environnement hostile ;*

(ii) économique : mettre en place des combinaisons de facteurs génératrices de niveau de valeur ajoutée appréciable, rapportée aux efforts engagés ; et (iii) institutionnell/organisationnel : créer des dispositifs de coordination qui facilitent, à coûts non prohibitifs, l'échange de biens et services dans un environnement marqué par l'imperfection des marchés. Accéder aux informations et aux ressources techniques et économiques nécessaires pour faire des choix appropriés techniquement et rentables économiquement passe par l'intégration dans des réseaux socioprofessionnels, qu'il faut parfois contribuer à créer ou du moins à étendre et alimenter » (Colin et Daoudi, 2020).

Mise en valeur agricole et durabilité des ressources hydriques

Le développement à grande échelle d'une agriculture intensive fortement consommatrice d'eau dans un environnement aride où l'eau souterraine se renouvelle peu ou pas du tout, soulève la question de la durabilité d'une telle dynamique. Le choix de promouvoir la mise en valeur au Sahara à très grande échelle (plusieurs millions d'hectares) nous laisse sceptiques ; il est plus judicieux de prendre le temps d'évaluer la durabilité de ce type d'agriculture intensive et d'explorer et de construire des choix alternatifs. L'eau souterraine, véritable facteur limitant dans ces zones, est aujourd'hui considérée comme un simple facteur d'intensification agricole. Dans les modèles alternatifs, l'eau devrait être la ressource rare à valoriser et l'agriculture serait une des formes de cette valorisation. Ce changement de perception de la ressource eau permet de redéfinir les enjeux relatifs au développement de l'agriculture en zone aride et d'envisager de nouvelles orientations et de nouveaux critères pour son appréciation et évaluation.

Distribuer de grandes étendues de terre au Sahara sans dimensionner temporellement et physiquement le projet de mise en valeur en fonction des disponibilités en eau est certainement une erreur de conception lourde de conséquences. Il nous paraît donc évident que le

développement dans ces zones est avant tout tributaire de la maîtrise de la valorisation de l'eau ; tous les autres enjeux lui sont sous-jacents.

Après quarante ans de mise en valeur, les premiers signaux d'une crise hydraulique commencent à pointer dans de nombreux territoires. Le rabattement des niveaux des nappes exploitées et la baisse des débits atteignent dans ces territoires des niveaux inquiétants, qui freinent l'expansion de la mise en valeur dans ces régions et obligent, dans certains cas, à baisser les superficies déjà mises en culture.

Le volontarisme de l'État développeur, coincé par des arbitrages de court terme, et l'imperfection du marché, qui ne considère la rareté qu'à travers des prix très souvent distordus, privilégient des choix qui conduisent vers la surexploitation d'une ressource rare et peu renouvelable. Des choix qui risquent d'entraîner, à terme, l'effondrement de toute la néo-agriculture des zones arides. Notre espoir est que l'approche court-termiste cède la place à une stratégie de développement de l'agriculture saharienne intégrant d'une manière cohérente les impératifs du court terme tout en garantissant la pérennité du développement et l'équité intergénérationnelle en termes d'accès aux ressources non renouvelables.

Bibliographie

Colin J.-P., Daoudi A., 2020. *Innovations institutionnelles. Une approche par le jeu des marchés fonciers dans les zones de mise en valeur agricole en Algérie*, in Perrin C. & Nougariès B. (coord.), *Le foncier agricole dans une société urbaine. Émergence d'innovations locales*. Cardère éd. : pages 233-257.

Daoudi A., J.-Ph. Colin, 2019. *Installation des jeunes dans le cadre des politiques de mise en valeur en Algérie : portées et limites*. In Merlet M., Lesvesque R., Rangé C., Benkahla A. (dir.), *Structures agraires et accès des jeunes à la terre : gestion intrafamiliale du foncier et stratégies d'autonomisation des jeunes*, Regards sur le foncier no 7, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, pp. 99-111.

Baroud K., Colin J.-Ph., Daoudi A., 2018. *La politique d'accès à la propriété privée des terres « vivifiées » en zones arides en Algérie*. Éléments de discussion. *Économie rurale* n° 363, p : 81-98.

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

Daoudi A. Colin J-Ph., 2017. *Construction et transfert de la propriété foncière dans la nouvelle agriculture steppique et saharienne en Algérie*. In : Grangaud I et Guignard D, eds. *Propriété et Société en Algérienne contemporaine*. Aix-en-Provence : Iremam, Open Edition Books.

Daoudi A., Lejars C. et Benouniche N, 2017. *La gouvernance de l'eau souterraine dans le Sahara Algérien : enjeux, cadre légal et pratiques locales*. *Cahiers Agricultures*, 26, 34004.

Daoudi A., Colin J.-Ph, 2016. *Land policy and land markets on the agricultural frontier in arid Algeria. Communication presented at the "2016 World Bank conference on land and poverty"*, the World Bank – Washington, DC, March 14–18, 2016

Daoudi A., Lejars C., 2016. *De l'agriculture oasienne à l'agriculture saharienne dans la région des Ziban en Algérie : acteurs du dynamisme et facteurs d'incertitude*. *New Medit*, Vol 15, n ° 2, pp. 45-52