

Déterminants et premiers effets de la réorganisation de l'agriculture algérienne

Foued Chehat

Citer ce document / Cite this document :

Chehat Foued. Déterminants et premiers effets de la réorganisation de l'agriculture algérienne. In: Économie rurale. N°207, 1992. pp. 7-10;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1992.4427>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1992_num_207_1_4427

Fichier pdf généré le 26/03/2019

Abstract

Reforms in algerian agriculture : causes and results

In 1963, the nationalization of the lands belonging to the colonizers has endowed the Algerian State with a broad agricultural public sector which has been subjected to manifold reorganizations. The State has continuously tempted to enlarge the area of its interventions and to strengthen its ascendancy over the agrarian sector. This behaviour mainly induced a general recession of the outputs and a stagnation of the agricultural production. The 1987-88 reorganization, scheduled in the wave of the current reforms and aiming to an adjustment of the economical policies, should allow, inter alia, a withdrawal of the State. In the light of a first statement of affairs, it proves that today more than ever, the State finds itself in the core of social fights around and in connection with the land.

Résumé

Par la nationalisation des terres coloniales en 1963, l'Etat algérien s'est doté d'un vaste secteur agricole public auquel il a fait subir de multiples restructurations. L'Etat a, de manière permanente, tenté d'élargir l'aire de ses interventions et de renforcer son emprise sur le secteur agricole, ce qui a eu pour principale conséquence une régression générale des rendements et une stagnation de la production agricole. La réorganisation de 1987-88, inscrite dans la vague des réformes en cours visant un réajustement de la politique économique, devait permettre, entre autres, un désengagement de l'Etat. Il s'avère, à la lumière d'un premier bilan, que l'Etat se trouve aujourd'hui, plus que jamais, au centre de luttes sociales autour et à propos de la terre.

DÉTERMINANTS ET PREMIERS EFFETS DE LA RÉORGANISATION DE L'AGRICULTURE ALGÉRIENNE

Foued CHEHAT*

Résumé :

Par la nationalisation des terres coloniales en 1963, l'Etat algérien s'est doté d'un vaste secteur agricole public auquel il a fait subir de multiples restructurations. L'Etat a, de manière permanente, tenté d'élargir l'aire de ses interventions et de renforcer son emprise sur le secteur agraire, ce qui a eu pour principale conséquence une régression générale des rendements et une stagnation de la production agricole. La réorganisation de 1987-88, inscrite dans la vague des réformes en cours visant un réajustement de la politique économique, devait permettre, entre autres, un désengagement de l'Etat. Il s'avère, à la lumière d'un premier bilan, que l'Etat se trouve aujourd'hui, plus que jamais, au centre de luttes sociales autour et à propos de la terre.

REFORMS IN ALGERIAN AGRICULTURE : CAUSES AND RESULTS

Summary :

In 1963, the nationalization of the lands belonging to the colonizers has endowed the Algerian State with a broad agricultural public sector which has been subjected to manifold reorganizations. The State has continuously tempted to enlarge the area of its interventions and to strengthen its ascendancy over the agrarian sector. This behaviour mainly induced a general recession of the outputs and a stagnation of the agricultural production. The 1987-88 reorganization, scheduled in the wave of the current reforms and aiming to be adjustment of the economical policies, should allow, inter alia, a withdrawal of the State. In the light of a first statement of affairs, it proves that today more than ever, the State finds itself in the core of social fights around and in connection with the land.

Parmi les idées les plus couramment développées à propos de la question agraire en Algérie, une idée émerge incontestablement parce qu'également partagée par tous. Il s'agit de l'idée selon laquelle l'Etat aurait constamment « négligé » ou encore « marginalisé » l'agriculture.

Or, l'examen de l'évolution des structures agraires montre, non moins incontestablement, que l'Etat n'a jamais cessé de déployer de multiples formes d'interventions dans le secteur agraire, au sens large. La loi du 8 décembre 1981, portant réorganisation du secteur étatique et modalités de son application, constitue l'exemple le plus récent de ces interventions. Votée et appliquée dans une période de crise profonde de l'Etat et de la société civile, cette loi se présente d'emblée comme un élément-clé de la politique de restructuration générale de l'économie nationale. Elle fait suite aux opérations qui ont permis le démantèlement des grandes sociétés nationales mises en place dans les années 1970. Elle précède de peu l'autonomisation relative, vis-à-vis des tutelles ministérielles, des nouvelles entreprises issues de ce démantèlement.

Qu'apporte donc de nouveau cette loi, dans son esprit et sur le terrain ? De quels maux prétend-elle être le remède ? Quels ont été ses premiers effets sur le monde agricole ? C'est là les principales questions auxquelles on tentera d'apporter des éléments de réponse.

LES DÉTERMINANTS DE LA RÉORGANISATION

Pour repérer les déterminants, qui sont à l'origine de la réorganisation de 1987-88, on est contraint de procéder à un bref rappel des caractéristiques qui ont marqué l'évolution des structures agraires durant le dernier quart de siècle.

Dès 1962-63, l'Etat intervient dans le secteur agraire en nationalisant les 22 037 fermes coloniales qu'il regroupe en 1994 domaines, dits autogérés, d'une taille moyenne de 1 154 hectares.

Dès lors, l'emprise de l'Etat sur le secteur agraire ira en se renforçant et elle s'exercera sous des formes et selon des moyens différents, tant sur les domaines autogérés que sur les exploitations privées. Pour accroître son emprise sur l'agriculture, l'Etat aura pour constant objectif d'élargir l'aire

* Chargé de cours, Institut National Agronomique à Alger.

de ses interventions, celles-ci étant marquées par une volonté d'uniformisation. L'extension de l'aire des interventions étatiques sera marquée notamment par l'incorporation des terres communales et domaniales (près de 500 000 hectares) dans le fonds de la révolution agraire, en 1972, ainsi que par l'inclusion, dans ce même fonds, de terres appartenant aux exploitations privées nationalisées (près de 450 000 hectares), en 1973-74. Ainsi, en 1986, à la veille de la réorganisation, l'Etat contrôlait directement 3 millions d'hectares, soit 40 % de la SAU totale.

Mais, ce mouvement d'extension de l'aire des interventions étatiques est aussi marqué par la mise en place d'Offices et d'Entreprises publiques chargés de l'approvisionnement des exploitations et de la commercialisation des produits agricoles, (OAIC, OFLA, ONAB, CAPCS*...).

Toutes les interventions de l'Etat, quel que soit le niveau d'application (gestion quotidienne des exploitations, circuits de commercialisation, moyens de financement...), seront marquées par une volonté d'uniformisation de ses modalités et de ses moyens, ce qui se traduit par une vision non moins uniformisante du secteur agricole.

Au total, de 1963 à 1980, le renforcement de l'emprise de l'Etat sur l'agriculture aboutira à :

- l'extension de la part de la SAU contrôlée ;
- l'exercice d'un monopole sur la distribution et la commercialisation des inputs ainsi que sur le financement de l'agriculture ;
- l'exercice d'un quasi-monopole sur la commercialisation des produits agricoles.

Ce contrôle étroit et sourcilieux ne pouvait se réaliser que par le biais d'un personnel administratif pléthorique, injecté à tous les niveaux de l'appareil ainsi mis en place. Celui-ci étouffera rapidement toute velléité d'autonomie au sein des exploitations à l'intérieur desquelles les producteurs vont alors développer une stratégie défensive qui rendra vaine la recherche, par l'Etat, d'une intensification de la production. Cette stratégie défensive conduira, au contraire, à une stagnation générale, voire à une régression des rendements. Elle conduira également à un mouvement de plus en plus net d'extensification des systèmes de production.

De par la place qu'elle occupe dans la SAU (80 % du total), la céréaliculture prend ici valeur d'exemple. Les superficies emblavées connaîtront, en moyenne, un accroissement net significatif de 18 % entre la décennie 1960-69 et la décennie 1970-79, passant de 2 954 327 à 3 490 378 hectares. Mais les rendements moyens diminueront, dans le même temps de 10 %, en tombant de 605 kg/ha à 546 kg/ha.

Dans de telles conditions, l'accroissement des ressources financières mises à la disposition du secteur étatique, à la fin des années 70, ne permettra qu'un ralentissement du processus de désaccumulation connu par les exploitations. Par ailleurs, si l'accroissement des importations d'inputs était le signe de l'inefficience relative du secteur industriel et, parfois, de son sous-dimensionnement, l'accroissement des importations de produits agricoles destinées aux industries agro-alimentaires était le signe de l'improductivité relative de l'agriculture. En effet, les importations de grains de céréales passent d'un niveau annuel moyen de 386 750 tonnes entre 1963 et 1967 (indice 100) à 1 538 490 tonnes entre 1974 et 1977 (indice 398) et

atteindront 2 148 272 tonnes entre 1978 et 1980 (indice 555). Les importations de lait en poudre et de matières grasses, de tabac brut, d'huiles brutes, des œufs de consommation et des œufs à couver... etc., connaissent des hausses aussi spectaculaires.

LE CHANGEMENT DANS LA CONTINUITÉ

Manifestement, l'ancienne vision de la place de l'agriculture dans le développement ne pouvait perdurer davantage. Mais des résistances multiples au changement vont se manifester sur le terrain, et ces résistances expliquent le caractère cahotique des réformes mises en œuvre dans les années 1980-86. Elles expliquent également le caractère fortement conservateur des mesures décidées, mesures qui ne font finalement que tenter d'assouplir les formes de l'intervention étatique sans la remettre en cause fondamentalement. Les changements seront donc apportés par touches successives. On retiendra, pour l'essentiel :

— la circulaire présidentielle n°16 de 1980 qui annonce des mesures de libération de la commercialisation des fruits et légumes ;

— la restructuration du secteur d'Etat en 1980-81, restructuration qui aboutit à l'élimination des coopératives de la révolution agraire, au redimensionnement des domaines (3 400 au lieu de 1 994), à la dissolution des CAPCS et à la vente de leur matériel, ventes qui bénéficieront pour l'essentiel au secteur privé ;

— la création de la BADR (Banque de l'Agriculture et du Développement Rural) en 1982 pour prendre en charge le financement de l'agriculture avec des formalités d'octroi de crédits simplifiées autorisant l'attribution d'enveloppes plus conséquentes au secteur privé et à certaines spéculations considérées comme prioritaires ;

— l'application de la loi sur l'accession à la propriété foncière, à partir de 1985, loi qui semble développer le mythe d'une « nouvelle frontière » à conquérir dans le sud du pays, mais, loi qui semble surtout avoir pour ambition de « prouver » la supériorité de l'initiative privée et de l'exploitation individuelle par rapport à l'absence de dynamisme des collectifs travaillant dans les domaines étatiques.

Durant toute la période 1980-86, les nouvelles mesures mises en œuvre seront fondées, en définitive, sur l'idée que les problèmes vécus par l'agriculture algérienne pouvaient être résolus par la mise au point de « recettes techniques » ainsi que par un accroissement du volume des investissements. Il y avait donc évacuation des aspects socio-politiques de ces problèmes, même si la restructuration de 1980-81 visait, entre autres, l'éclatement des collectifs de travailleurs en place dans les domaines autogérés, et donc la mise en échec des stratégies défensives développées jusque-là par ces mêmes collectifs.

Ces premières mesures auront quelques effets positifs sur la situation générale du secteur agricole. On constate d'abord une amélioration de la situation financière des domaines du secteur étatique. En 1985-86, 32 % des 3 408 DAS sont bénéficiaires au lieu de 13 % en 1982-83. Les subventions de consolidation se réduisent de 43 % entre les deux campagnes, mais restent énormes : 1 059 millions de DA soit, au taux de change courant, l'équivalent de 212 millions de US \$. On constate aussi une amélioration notable des rendements et de la production ainsi que la suppression des importations de quelques produits de large consommation (pommes de terre,

* Coopérative Agricole de Production, de Commercialisation et de Services.

œufs, viandes blanches), le marché étant alors relativement saturé par la production locale.

Cependant, ces mesures auront également de nombreux effets pervers, davantage soulignés par l'aggravation progressive de la crise des liquidités. On s'aperçoit très vite que :

1) La libération de la commercialisation est factice puisque la plupart des produits sont considérés comme stratégiques et donc obligatoirement livrables aux offices étatiques. Quant aux autres, la spéculation dont ils feront l'objet, de la part des distributeurs privés, les met hors de portée de la bourse de la majorité de la population. Celle-ci se rabat sur des produits subventionnés (pains, semoule, lait, huiles, beurre) et importés, ce qui entraînera une hausse considérable du volume (et de la valeur) des importations alimentaires (8,8 à 11 milliards de DA courants entre 1984 et 1985, soit 1,8 à 2,2 milliards de US \$, au cours officiel, soit encore, respectivement 15,3 % et 22,1 % des recettes tirées des exportations d'hydrocarbures).

2) L'indépendance conquise pour quelques produits est aussi factice puisqu'elle repose sur un accroissement plus que proportionnel des importations d'inputs. Quel meilleur exemple que celui de l'aviculture, filière où la régression puis la suppression des importations d'œufs et de viandes blanches s'accompagne d'une croissance proprement phénoménale des importations de maïs (12 000 tonnes en 1970, 168 000 tonnes en 1979 et 91 800 tonnes en 1986) et de tourteaux (8 000 tonnes, 49 000 tonnes et 220 000 tonnes respectivement pour les mêmes dates).

3) La conquête d'une nouvelle frontière s'avère fort coûteuse et provoque une critique sociale de plus en plus virulente du gaspillage qu'elle engendre et des risques qu'elle fait courir à l'environnement dans les zones steppiques et dans le Sud, alors qu'au même moment des centaines de milliers d'hectares, susceptibles d'être mis en valeur dans le Nord, sont abandonnés à l'érosion ou... à une urbanisation anarchique. Si au 25 avril 1989, 130 963 hectares ont été attribués dans le cadre de cette loi, la mise en valeur n'a démarré que sur 41,3% du total des surfaces (54 122 hectares) et seuls 33% sont effectivement cultivés (43 201 hectares).

4) L'accroissement spectaculaire de la production en 1985, spécialement de la production céréalière, se révèle bien éphémère et peut largement être mis sur le compte de conditions météorologiques particulièrement favorables.

5) L'amélioration de la situation financière des domaines étatiques n'a pas engendré une réduction du poids des subventions, qui devient de plus en plus insupportable.

Au total, durant cette période 1980-86, l'interventionnisme étatique semble avoir épuisé ses possibilités d'action et le passage à des réformes plus radicales paraît incontournable.

LA RÉORGANISATION DE L'AGRICULTURE

Elle sera réalisée sur une base d'un décret interministériel, pris en septembre 1987, puis soumis à l'APN (Assemblée Populaire Nationale) en tant que projet de loi en décembre 1987. Son contenu ayant été mis au point en dehors du ministère de l'Agriculture, celui-ci réagira en demandant la limitation de son application à un échantillon de 200 DAS (Domaine Agricole Socialiste), à titre d'essai. Cette proposition rencontre l'hostilité de la majorité des députés, qui exigent son application à l'ensemble du secteur étatique sans passer par un stade expérimental.

La campagne de réorganisation est alors entamée en octobre 1987 et devait s'achever en avril-mai 1988.

La loi portant réorganisation de l'agriculture se propose de réaliser un désengagement de l'Etat en accordant un large degré d'autonomie à des exploitations fondées sur le travail en coopération et créées à partir des anciens DAS mais d'une échelle plus petite que ces derniers. Pour aboutir à cet objectif, la loi fixe :

— des fourchettes pour le collectif des nouvelles exploitations Entreprise Agricole Coopérative (EAC) soit 4 à 11 membres,

— des fourchettes pour la taille de l'EAC en fonction des zones agro-climatiques, la distinction essentielle se référant à la nature des cultures praticables (en sec ou en irrigué).

La loi prévoit, en outre, que des négociations seront menées au sein de l'Assemblée Générale des travailleurs des DAS pour le partage, l'Assemblée Générale pouvant faire appel à l'avis technique d'ingénieurs, de géomètres... Le principe essentiel retenu étant la non intervention des autorités administratives ou politiques locales. Une fois le partage entériné par les travailleurs concernés, une commission d'experts, désignée par les ministères de l'Agriculture et des Finances, doit évaluer le patrimoine de l'EAC, ainsi que le niveau de son endettement vis-à-vis de la banque, en vue de l'établissement d'un plan de remboursement.

La loi prévoit également la possibilité de dégager un fonds de terre, constitué de parcelles trop exiguës ou trop éloignées des EAC créées pour leur être rattachables. Augmenté de toutes les terres du domaine public susceptibles d'une mise en valeur, ce fonds peut faire l'objet d'attributions à titre individuel et permettre la création d'EAI (Entreprise Agricole Individuelle).

Sur le terrain, l'application de la loi sera gênée par de nombreuses contraintes. Nous citerons, pour l'essentiel :

— les délais trop courts (six mois) réservés à l'opération ;

— la complexité des négociations vu l'hétérogénéité relative des collectifs en place dans les DAS, l'hétérogénéité des terres et des moyens matériels disponibles dans les exploitations ainsi que, très souvent, l'absence d'un cadastre alors même que des exploitations privées se trouvent imbriquées à l'intérieur des DAS ;

— les réticences exprimées ou diffuses vis-à-vis de la réorganisation, particulièrement dans les exploitations les plus sous-équipées et les plus endettées.

Malgré ces contraintes, 22 356 EAC et 5 677 EAI sont en fonctionnement à l'heure actuelle.

PREMIERS EFFETS DE LA RÉORGANISATION

Au plan économique, les effets positifs attendus de la réorganisation tardent à se manifester et ce, d'autant plus que les trois dernières campagnes agricoles ont été marquées par la sécheresse.

Par contre, la réorganisation a provoqué une relance des luttes sociales dans les campagnes (mais aussi dans les villes) autour du problème de la terre. La création des EAC et des EAI déclenche un regain d'intérêt pour la terre, d'abord chez la paysannerie pauvre ou sans terre. Pour une partie d'entre eux, les éléments de cette couche sociale trouvait à s'employer, en tant qu'ouvriers saisonniers, sur les DAS et se voient menacés de perdre une source de revenus. Remonte alors à la surface une revendication déjà latente en 1962-63 :

le droit de bénéficier du partage des anciennes terres coloniales. Différents arguments sont invoqués à l'appui de cette revendication :

- les ouvriers saisonniers ont, en règle générale, été des permanents jamais permanisés. Ce deni de justice risque d'être, avec la réorganisation, perpétué ;

- la réorganisation doit être l'occasion d'offrir un travail stable à une partie de la masse des chômeurs ruraux ;

- les anciens combattants d'origine rurale, délaissés jusqu'ici, peuvent être réinsérés dans la vie active par le biais d'attributions de terres agricoles.

Ces arguments sont repris à leur compte par certaines couches de la population urbaine selon lesquelles :

- les chômeurs des villes peuvent aussi se présenter en tant que prétendants à une parcelle de terre ;

- les anciens combattants, employés de l'industrie, des services et de l'administration, réclament une mise à la retraite anticipée pour pouvoir se porter attributaire d'EAC ou d'EAI ;

- les ingénieurs et techniciens, employés du ministère de l'Agriculture ou des Offices et Institutions agricoles, veulent avoir le droit d'opter pour la participation au partage, compte tenu de la menace latente qui pèse sur leurs emplois devenus bien souvent sans objet ;

- les citoyens, toutes catégories confondues, exercent des pressions de plus en plus grandes sur les municipalités pour que celles-ci procèdent à la récupération du maximum de terres dans la banlieue des villes et des villages, afin de les incorporer dans les réserves foncières communales distribuables en lotissements.

Par ailleurs, les anciens propriétaires fonciers, nationalisés durant la révolution agraire, réclament la restitution de leurs propriétés en invoquant divers arguments :

- la révolution agraire avait nationalisé de nombreuses petites exploitations de propriétaires « absentéistes », qui souhaitent reprendre une activité agricole ;

- la révolution agraire avait pour objectif de donner des terres à ceux qui n'en avaient pas et acceptaient de la travailler. La réorganisation donne des terres à ceux qui ont les moyens de la faire travailler. Les deux logiques sont différentes et la révolution agraire paraît encore plus caduque ;

- les « nationalisés » sont souvent aujourd'hui à la tête de familles nombreuses, comptant plusieurs inactifs. Si des chômeurs ont droit à la terre, alors leurs propres enfants devraient être propriétaires ;

- les attributions, surtout d'EAI, ont été très souvent faites à des individus qui n'y avaient pas droit (hauts fonctionnaires, commerçants, retraités...) ;

- les indemnités promises, dès 1971, aux propriétaires nationalisés n'ont commencé à s'opérer qu'en 1984 et la plupart des offres faites par l'Etat ont été refusées par les anciens propriétaires vu leur niveau dérisoire. En 1987-88, la grande majorité d'entre eux n'était toujours pas indemnisée. Comment pourraient-ils supporter un transfert de terres qui se présente comme un enrichissement sans cause pour les uns et comme un deni de justice pour les autres ?

A partir de 1988, la pénurie grandissante de moyens matériels (tracteurs, matériel aratoire, matériel de récolte, engrais, équipements hydrauliques...) et la distribution des faibles quantités disponibles sur la base d'un clientélisme de plus en plus mal supporté renforcent le clan des mécontents. En voulant se désengager, l'Etat se retrouve ainsi plus que jamais la cible privilégiée de tous les insatisfaits. Du même coup, il se retrouve plus que jamais impliqué dans la gestion quotidienne de ces luttes sociales.

La tension ira en s'aggravant et les agriculteurs auront tendance à être de plus en plus incisifs dans leurs actions et à s'organiser pour mieux marquer leur présence, à l'image de l'Association des Anciens Propriétaires Nationalisés.

Face aux pressions qu'il subit, l'Etat adopte un comportement très ambivalent. D'une part, il semble favoriser la transparence dans la gestion des structures foncières publiques. Ainsi, les vérifications des titres d'attribution aux coopérateurs en EAC ou aux individus en EAI se multiplient. Les résultats de la dernière opération de vérification sont même, partiellement, rendus publics. Les listes des attributaires déchus de leurs titres sont publiées dans les quotidiens. Un bilan, établi au 8 novembre 1990, constate 13 952 attributions illégales sur 156 548 bénéficiaires, soit un taux de 9 %. Mais la transparence semble avoir des limites vite atteintes : du 8 au 25 novembre, les listes publiées ne concerneront que 28 wilayates (sur 48) et 2 323 attributions non conformes à la loi.

D'autre part, l'Etat s'efforce de garder un minimum de contrôle sur le monde agricole en canalisant les quelques efforts d'organisation en œuvre au sein de la paysannerie. Outre les facilités accordées à la création des coopératives de production ou de services, l'Etat précipite la création de Chambres d'Agriculture au niveau des wilayates et au niveau national, même quand la situation ne semble pas du tout favorable.

Cette attitude ambivalente de l'Etat n'a pas permis de désamorcer les luttes sociales dans les campagnes autour et à propos de la terre. Le redressement du secteur agraire semble, aujourd'hui plus que jamais, dépendant du traitement accordé à la question foncière et de la célérité avec laquelle sera clarifiée la question de l'individualisation de la propriété.