

Département des Sciences Commerciales.

## Thèse de Doctorat

### Les politiques de développement agricole. Le cas de l'Algérie.

« *Impact du PNDA/PNDAR sur le développement économique* »

Présentée par BOURI CHAOUKI

Sous la direction de SALEM AZIZ

#### Composition du Jury :

**Président** : DERBAL Abdelkader, Professeur à l'université d'Oran.

**Directeur de Thèse** : SALEM Aziz, Professeur à l'université d'Oran.

**Examineur** : FEKIH Abdelhamid, Maitre de Conférences «A» à l'université d'Oran.

**Examineur** : MALIKI. Samir, Maitre de Conférences «A» à l'université de Tlemcen.

**Examineur** : KERZABI. Abdelatif, Maitre de Conférences «A» à l'université de Tlemcen.

**Examineur** : CHELLIL. Abdelatif, Maitre de Conférences «A» à l'université de Tlemcen.

2010/2011

# Remerciement.

Il m'est difficile d'affirmer que ce travail de recherche est le fruit de mon seul effort. Les spécialistes, chercheurs, collègues et amis envers lesquels je suis particulièrement redevable sont nombreux.

- Le Professeur **Aziz SALEM**, mon Directeur de thèse, m'a toujours encouragé et manifesté sa confiance dans l'élaboration de tous mes travaux de recherche. Je voudrais préciser à son sujet que, même continuellement absorbé par ses propres travaux, il a su, grâce à sa modestie et à son humanisme, guider nos pas de jeunes chercheurs. J'ai eu pour ma part le privilège de bénéficier de ses précieux conseils sous son autorité de nouveaux travaux dans le cadre de son équipe de recherche.
- Mes remerciements vont aussi au Professeur **DERBAL Abdelkader**, au Docteur **FEKIH Abdelhamid**, au Docteur **MALIKI Samir**, au docteur **KARZABI** et au Docteur **CHELLIL** qui m'ont fait l'honneur d'évaluer ce travail et de m'avoir ouvert, grâce à leurs critiques objectives, de nouvelles pistes de recherche.
- Je voudrais aussi exprimer mes remerciements particuliers à l'ensemble des collègues chercheurs de *l'Université de Créteil-Paris et l'institut du Monde arabe à Paris*, qui ont bien voulu premièrement m'accueillir au sein de leur organisme pour mes recherches bibliographiques et m'aider ensuite, chacun à sa manière, dans la réalisation de mon travail. Ainsi, je ne peux m'empêcher de citer les noms ; **ALBAGLI** et **OULD LAROUSI**.
- Plus proches de moi, **mes collègues enseignants** ainsi que **l'ensemble du personnel administratif** de la faculté des sciences économiques, sciences de gestion et des sciences commerciales d'Oran, et en particulier Monsieur le doyen Dr : **Bachir BOULENOUAR**, le président du conseil scientifique de la faculté le Professeur **Ahmed BOUYACOUB**, Dr : **Abdelhamid FEKIH**, Dr : **Baghdad KOURBALI**, M. **Seddik AMROUN**, M. **Farouk TCHAM**, M<sup>me</sup> **Ghalia TAÏBI**, M. **Mohammed LEZOUL**, M. **Abdelkader TAÏBI**, M. **Nabil BELOUTI** et M. **Djalal ADNANI**, qui m'ont beaucoup aidé à m'acquitter, tant bien que mal, des charges attenantes à ma fonction et à continuer à faire mes recherches.

- C'est faire preuve d'égoïsme que de ne pas mentionner l'évolution éminemment positive que j'ai subie au sein du Panel national du développement rural et au sein du CNEAP d'Alger. Grâce à la diversité des thèmes étudiés, à la richesse des débats et des orientations de recherche qui s'en sont suivis. En pensant au Professeur **Omar BESSAOUD** de l'institut d'agronomie de Montpellier, **M. Rachid MOHAMED BRAHIM** de l'université d'Oran, **Saïd BENMERAD** de l'université d'Alger.
- Les cadres du secteur agricole de la Wilaya d'Oran et du Ministère du développement agricole et rural qui m'ont chacun aidé à sa façon. Je pense à **M. ZADDAM** et **M. AIT OUARAB Kader**.
- Mes remerciements vont aussi à mes collègues chercheurs membres de l'équipe de recherche présidé par le professeur **Aziz SALEM**, je cite **Mme MIDOUN**, **M. CHENNOUF.S**, **M. KHELLADI**.
- Ma reconnaissance est exprimée à **M. MAHMOUDI Lazghem** qui a accepté de lire et de corriger mon document : sans son labeur, j'aurais été plus difficile à lire.
- Enfin, Comment ne pas évoquer ma Femme et mes deux enfants **Imad Eddine Ahmed** et **Moulay Mohamed Wassim** qui m'ont toujours soutenu durant la réalisation de ce modeste travail.

M. Chaouki BOURI.

## Je dédie cette thèse...

Avec une attention particulière à la mémoire de mes chers parents et à celle de mes frères ; Mourad, Bachir et Fouad.

A ma femme, pour son attachement, ses chaleureux encouragements, sa vive compassion à ma réussite et surtout pour sa compréhension et sa patience.

A mes adorables enfants Imad Eddine Ahmed et Mouly Mohamed Wassim, à qui je souhaite plein de succès.

A ma sœur.

A mes frères.

A mes beaux parents.

A mes beaux frères et belles sœurs.

A mes nièces et neveux.

A tous mes amis (es).

A tous ceux qui me sont chers.

Enfin, à tous ceux qui de près ou de loin, ont collaborés à la réalisation de ce travail, en guise de reconnaissance.

## **Abréviations.**

## ABREVIATIONS

AAA	: Agricultural Adjustment Act
ADS	: Fonds Développement Social
ALCA	: Accord de libre-commerce des Amériques
ALENA	: Accords de libre-échange bilatéraux.
AMTA	: Agricultural Market Transition Act
ANEM	: l'Agence Nationale de l'emploi
ANGEM	: l'Agence Nationale de gestion du Micro-crédit
BADR	Banque d'Agriculture et de Développement Agricole.
BIRD	: Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BM	: Banque Mondiale
BNEDER	: Bureau national d'études pour le développement rural
BTP	: Bâtiment et travaux publics
CCC	: Commodity Credit Corporation
CCP	: Counter Cyclical Payment (Paiements anticycliques)

CENEAP	: Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement Centre d'études prospectives et d'informations internationales,
CEPII	: Paris
CJCE	: Cour de Justice des Communautés Européennes
CMFAT	: Caractère Multifonctionnel de l'Agriculture et des Terres
CNDR	: Commission Nationale de Développement Rural
CNES	: Conseil National Economique et Social.
CNMA	: Caisse Nationale de Mutualité Agricole
CPAM	: Coopératives agricoles de production des anciens Moudjahidines.
CRP	: Programme de gel de terre
CSP	: Programme de sécurité de conservation.
DAS	: Domaines Agricoles Socialiste.
DEIP	: Dairy Export Incentive Program.
DGACE	: Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne.
DH	: Dirham- Maroc.
DPAT	: Direction de planification et d'aménagement de territoire.
EAC	: Exploitation agricole collective.
E-BT	: Electronic-Benefit-Transfer.
EEP	: Entreprise Economique Publique.
EQIP	: Programme d'encouragement à la qualité environnementale
ESP	: Estimation du Soutien aux Producteurs.
FAO	: Food and Agriculture Organization.
FCMGRCIC	
P	: Fonds de caution mutuelle de garantie des risques crédits des investissements des chômeurs promoteurs.
FCP	: Fonds de Compensation des Prix.
FDRMVTC	: fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession.
FEOGA	: Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole.
FGPPA	: Fonds de Garantie des Prix à la Production Agricole.
FIDA	: Fonds international de développement agricole.
FLDPPS	: Fonds de la lutte contre la désertification, de développement du pastoralisme et de la steppe.
FMD	: Foreign Market Development Program.
FMI	: Fonds Monétaire International
FMVTC	: fonds de la mise en valeur des terres par la concession.
FNDA	: Fond national de développement agricole.
FNDIA	: Fonds national de développement des industries agricoles
FNPAAT	: Fonds de promotion des activités de l'artisanat traditionnel

FNRA	: Fonds National de la révolution agraire.
FNDA	: fonds national de régulation et de développement agricole
FNRPA	: Fonds National de Régulation de la Production Agricole
FNSEJ	: Fonds national de soutien à l'emploi des jeunes
FONAL	: Fonds National d'aide au logement
FOR	: Farmers-Owned-Reserve (programme de stockage à moyen terme)
FRSIA	: Farm Security and Rural Investment Act Fonds de Soutien des Activités Economiques dans les Hauts Plateaux
FSAEHP	:
FSC	: Foreign Sales Corporations
FSDRS	: Fonds spécial de développement du sud
FSP	: Food Stamp Program
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GCA	: Général des Concessions Agricoles.
IAA	: l'avenir de l'agriculture est dans l'industrie.
IDE	: Indice de Développement Economique hors Agriculture
IDEnv	: Indice de Développement lié à l'Environnement
IDH	: Indice de Développement Humain
IDR	: Indice de Développement Rural
IDRS	: Indice de Développement Rural Soutenable
IDS	: l'Indice de Développement de Santé
INRA	: Institut national de la recherche agronomique-France
IPF	: l'Indice de Participation des Femmes
LDP	: Loan Deficiency Payment (compensatoires de crédit)
MADR	: Ministère du développement agricole et rural
MAP	: Market Access Program
MGS	: Mesure Globale de Soutien
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique.
OCM	: Organisation Commune de Marché
OGM	: organisme génétiquement modifié
OMC	: Organisation Mondiale du Commerce
OMVA	: Office de mise en valeur agricole
ONIC	: L'office national interprofessionnel des céréales
ONRA	: Office national de la réforme agraire.
ONS	: Office National des Statistiques
PAC	: Politique Agricole Commune
PAS	: Programme d'ajustement structurel
PBA	: Production brute agricole
PECO	: Pays d'Europe Centrale et Orientale
PED	: Pays en développement

PIB	: Produit agricole brut
PIBA	: Produit Intérieur Brut Agricole
PIBNA	: Produit Intérieur Brut Non Agricole
PIK	: Payment In Kind (paiement en nature)
PL	: Public Law
PMA	: pays majoritairement africains
PME	: Petites et Moyennes Eentreprises
PNDA	: Plan National de Développement Agricole
PNDAR	: Plan National de Développement Agricole et Rural
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement
PPDR	: Projet de proximité de développement rural
PPDRI	: Projet de proximité de développement rural intégré
PRR	: politique de renouveau rural
PSRR	: Programme de Soutien au Renouveau Rural
RA	: Révolution agraire.
RDR	: Renforcement du Développement Rural
RGA	: Recensement Général de l'Agriculture
RGPH	: Recensement général des populations et de l'habitat
RMB	: Renminbi; Monnaie officielle de la chine
RMP	: réforme à mi-parcours
RNB	: Revenu National Brut
RPU	: régime de paiement unique
RUP	: Régions ultra périphériques
SAU	: surface agricole utile
SI-PSRR	: système d'information de la politique de soutien au renouveau rural
SNADDR	: National d'Aide à la décision pour le Développement Durable
TEC	: Tarif Extérieur Commun
TLC	: Traité de Libre Commerce
TSA	: Tous sauf les armes.
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée.
UE	: Union Européenne.
URSS	: Union des républiques socialistes soviétiques.
USA	: Etats-Unis d'Amérique.
USDA	: Département de l'agriculture des Etats-Unis.
VAA	: Valeur Ajoutée Agricole.
VAB	: Valeurs ajoutées brutes.



# Sommaire.

## ***Première Partie : L'expérience des principaux pays les plus imposants en matière des politiques de développement agricole.***

Introduction Générale.

### **CHAPITRE I : Aspects Théoriques de la stratégie et de la politique de développement agricole.**

Introduction.

Section I : L'agriculture et ses multiples fonctions.

Section II : Stratégie et politique agricoles.

*Section III: Le cadre théorique de l'agriculture.*

Conclusion.

### **CHAPITRE II: L'histoire des politiques agricoles dans le monde.**

Introduction.

Section I : L'économie Antique.

Section II : L'économie agricole du Moyen Age européen. (VIII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle).

Section III : La première révolution agricole des temps modernes.

Section IV : Le XIX<sup>e</sup> siècle et la première crise de surproduction.

Conclusion.

### **Chapitre III: La politique agricole aux Etats-Unis.**

Introduction.

Section I : Les caractéristiques de l'agriculture américaine.

Section II : Un interventionnisme dans le secteur agricole.

Section III : Le FAIR Act de 1996 et l'échec de la libéralisation de la politique agricole.

Section IV : Le Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.

Conclusion.

### **Chapitre IV : La politique agricole de l'Union européenne.**

Introduction.

Section I : Le droit institutionnel de la PAC.

Section II : Les réformes successives de la PAC.

Section III : La politique commerciale de la Communauté et son influence sur la PAC.

Section IV : Quel avenir pour la politique agricole commune ?

Conclusion.

## **CHAPITRE V : L'agriculture et les politiques agricoles des principaux pays en développement.**

Introduction.

Section I : L'Agriculture et la politique agricole au Brésil.

Section II : L'agriculture et la politique agricole en Chine.

Section III : L'agriculture et la politique agricole en Inde.

Section IV : L'agriculture et la politique agricole au Maroc.

Conclusion.

### **Deuxième Partie : *La politique de développement agricole et rurale en Algérie.***

## **CHAPITRE I : Historique des politiques de développement agricole en Algérie.**

Introduction.

Section I : L'agriculture algérienne de 1962-1979.

Section II : L'agriculture algérienne durant la période 1980-1987.

Section III : L'agriculture algérienne de 1987 à 1999.

Section IV : La politique du renouveau agricole et rural depuis 2000.

Conclusion :

## **CHAPITRE II : Etat de lieu de l'agriculture algérienne, un besoin d'une nouvelle stratégie de développement agricole.**

Introduction.

Section I : La situation économique et sociale du milieu rural en Algérie.

Section II : Etat de lieu du secteur agricole en Algérie.

Section III : Le besoin d'une nouvelle stratégie agricole.

Section IV : les grandes problématiques de la stratégie agricole.

Conclusion.

## **CHAPITRE III : La politique du renouveau rural.**

Introduction :

Section I : Les outils de la politique de renouveau rural (PRR).

Section II : Les modalités de financement des activités en milieu rural.

Section III : Recueil de textes relatifs aux fonds du secteur agricole.

Conclusion.

## **CHAPITRE IV : Le plan national de développement agricole et rural.**

Introduction.

Section I : Présentation du PNDA et sa mise en œuvre.

Section II : L'apport du PNDA au développement du secteur et les politiques de son accompagnement.

Section III : Plan National de Développement Agricole et Rural (PNDAR).

## **CHAPITRE V : Le soutien de l'Etat à l'agriculture.**

Introduction :

Section I : Soutien de l'Etat à l'agriculture (Période 1962-1999).

Section II : Soutien et dotations budgétaires de l'Etat à l'agriculture (Période PNDA-PNDAR).

**Conclusion**

## **CHAPITRE VI : Impact du PNDA/PNDAR sur le développement économique.**

Introduction :

Section I : Impact de l'agriculture sur l'économie nationale après application du PNDA.

Section II : Evolution des productions agricoles.

Section III : Evolution des facteurs de production.

Section IV: Impact sur la balance commerciale.

Conclusion.

**Conclusion générale.**

# Introduction Générale.

## Introduction Générale :

*« L'agriculture joue un rôle crucial dans le démarrage économique des nations ; son développement harmonieux est, de surcroît, indispensable à l'équilibre écologique de notre monde. »<sup>46</sup>*

L'agriculture joue un rôle central dans le développement économique d'un Etat dans la mesure où la majorité des habitants des pays pauvres tirent leurs subsistances du sol. En outre, la croissance dans le secteur agricole a un effet disproportionné sur la réduction de la pauvreté, puisque plus de la moitié de la population des pays en voie de développement vit dans les zones rurales où la pauvreté est la plus répandue. La sous-alimentation persistante et l'ampleur de la pauvreté, en particulier rurale, à l'échelle mondiale, donnent toute sa signification au texte de G. MYRDAL : *« C'est dans le secteur agricole que la bataille pour le développement économique à long terme sera gagnée ou perdue. »<sup>47</sup>* En effet, à partir du moment où la faim et la pauvreté frappent d'abord les agriculteurs, elles sont les résultats des problèmes agricoles et, plus précisément, des problèmes de développement agricole.

Le démarrage des pays actuellement développés a reçu son impulsion première à la suite d'un accroissement des disponibilités agricoles. Elles occasionnèrent une demande accrue de biens industriels. Le déclenchement du progrès dans les pays en voie de développement, repose sur l'amélioration de

---

<sup>46</sup> P. BAIROCH, *« L'agriculture des pays développés. 1880 à nos jours - production, productivité, rendements »* Edition : Economica, Paris, 1999.

<sup>47</sup> K. MYRDAL, *« Planifier pour développer. De l'Etat providence au monde providence »*, 1960, cité par Y. HAYAMI et V.W. RUTTAN, *« Agriculture et développement, approche internationale »*, Edition : INRA, Paris, 1998.

l'agriculture et de ses industries annexes. Par ailleurs, il eût été vain d'espérer une amélioration quelconque du sort des sociétés humaines sans un certain dégagement des nécessités alimentaires élémentaires. Le surplus alimentaire a permis au même temps le développement d'autres activités d'ordre intellectuel et artistiques. Notre opinion est que l'amélioration de l'agriculture est le point de départ qui pourra aider le Tiers Monde à prendre le démarrage qui le rapprocherait d'une économie plus ou moins développée.

Les problèmes économiques actuels se sont posés dans le passé aux pays qui sont aujourd'hui des économies évoluées. Nous pouvons en tirer grand fruit pour notre sujet. On parle beaucoup de la « révolution industrielle » qui débuta en Angleterre au XVIIIème siècle, en Europe continentale à partir du début du XIXème siècle. On parle peu de la « révolution agricole » qui l'a précédé et accompagné. Des leçons du passé se dégagent nettement un fait : les progrès de l'industrie ont toujours été précédés d'un développement marqué de l'agriculture et l'industrie n'est donc pas la condition préalable du développement. En effet, selon W. Arthur Lewis<sup>48</sup> « La révolution industrielle suppose une mutation agricole préalable ou concomitante ». Certes, le développement d'un pays comprend l'industrialisation, mais ce serait une erreur de croire qu'en lui accordant la priorité, un pays prend le chemin le plus sûr et le plus court pour se développer. L'exemple de l'Algérie est, sur ce point, très pertinents.

W. Arthur Lewis écrit ; « Ce qui caractérise la révolution industrielle survenue à la fin du XVIIIème siècle, c'est qu'elle a commencé en grande Bretagne, c'est-à-dire dans le pays qui est en tête du classement pour la productivité agricole »<sup>49</sup> W. Arthur Lewis développe ainsi une théorie qui fait de la révolution agricole et industrielle la condition indispensable de croissance. La révolution industrielle s'est rapidement étendue- en Europe occidentale et en Amérique du Nord, notamment- à des pays où une mutation agricole identique était déjà en cours. En revanche, elle a progressé avec une certaine lenteur en Europe centrale par exemple, en Amérique latine ou en chine, qui, dotées d'une faible productivité agricole possédaient un secteur industriel relativement modeste. Pour faire d'une population à forte majorité rurale une clientèle d'usine, il faut l'amener à gagner sa vie. Or, pour gagner sa vie, elle ne peut faire autre chose que de faire pousser des denrées pour la consommation intérieure, ou pour l'exportation. Seule une augmentation générale des revenus réels de l'agriculture, si elle procède d'un accroissement de la productivité, peut apporter un stimulant important à la création d'industries agricoles et notamment d'industries de fabrication de matériel agricole, L'industrialisation doit être fondée sur les richesses agricoles dans un premier temps. Et encore, les conditions de leur implantation sont, outre un approvisionnement régulier de matières premières, l'expansion des voies de

---

<sup>48</sup> W. ARTHUR LEWIS prix Nobel des sciences économiques 1979, « *L'ordre économique international - Fondement et évolutions* », Edition : Economica. Paris, 1981, page 12.

<sup>49</sup> W. ARTHUR LEWIS prix Nobel des sciences économiques, « *L'ordre économique international -Fondement et évolutions* », op. cit., page 14.

consommation, de développement de l'enseignement professionnel et de la recherche scientifique.

L'industrie isolée, sans liaison avec la production agricole ressemble à un corps sans vie. Une telle conception du développement ne nous paraît pas réalisable parce que la majorité de la population ne se sent pas concernée. Ils ne doivent pas donc tout attendre des autres. Ils doivent réaliser eux-mêmes leur développement avec l'aide des pays mieux pourvus. Il est à remarquer que dans les pays développés, les progrès de l'agriculture y ont précédé l'implantation industrielle, c'est-à-dire, que l'agriculture fut le facteur déterminant de l'amorce de leur développement. Cela suppose l'organisation d'une agriculture dégagée du traditionalisme et prête à entamer des efforts nécessaires vers des mises au point appropriées. Notre conclusion est que le rôle du secteur agricole dans la phase initiale du développement est déterminant. Vouloir faire franchir aux pays en développement le fossé qui les séparent actuellement des pays développés par une industrialisation de type occidentale est un projet illusoire voué à l'échec et, par ailleurs, dangereux pour leur sécurité alimentaire.

Le signe le plus parfait du sous-développement, c'est une agriculture qui nourrit mal la population, et qui n'empêche pas les importations alimentaires massives<sup>50</sup>. Par ailleurs, la dégradation de la balance commerciale alimentaire des pays du Tiers monde est pareille depuis 1975 que certains de ces pays cherchent à donner la priorité à l'efficacité du secteur agricole<sup>51</sup> ; dans cette voie sont élaborées de véritables stratégies de développement, dont trois apparaissent importants : la valorisation du potentiel agricole, la réforme agraire et, enfin, la révolution verte.

Souffrant le plus souvent d'une insuffisance de valorisation des terres, les pays en développement peuvent transformer l'agriculture traditionnelle en mettant en place des actions de développement extensives ou intensives. La pression démographique et la limitation des terres disponibles poussent les États à modifier leurs méthodes de production en combinant des actions visant à la fois au développement extensif et au développement intensifs du potentiel agricole. Le développement extensif peut comprendre des travaux d'irrigation (barrages, pont, réservoirs, canaux...) et/ou des grands travaux de protection contre les menaces naturelles dans les zones où la production est très exposée. Le développement intensif réside dans l'utilisation d'engrais chimiques ou de semences à haut rendement et/ou dans la diversification des terres, ce qui permet de rompre avec la monoculture et de se spécialiser dans des productions utiles au développement économique.

Le développement de l'agriculture ne pose pas que les problèmes techniques ; souvent, il se heurte au pouvoir des propriétaires du sol. Ceux-ci, en effet, dans des propriétés en général de grande taille mais mal exploitées. Pratiquent une culture extensive qui leur assure un revenu confortable alors même

---

<sup>50</sup> J-P. DELAS, « *Economie Contemporaine : faits, concepts et théories.* ». Ellipses, Edition : Marketing, Paris, 2001. Page : 16

<sup>51</sup> M. BIALES, R. Leurion, J-L RIVAUD, « *Notions fondamentale d'économie* », 3<sup>ème</sup> Edition : Foucher, Paris, 2002. Page : 32

que des salariés agricoles, faute de terres suffisantes, vivent à la limite de la subsistance. Ces inégalités dans la répartition des terres et des conditions de vie ont poussé la paysannerie agricole à revendiquer des réformes agraires, c'est-à-dire une transformation radicale des structures agraires. Ainsi, la réforme agraire est une modification apportée par la puissance publique aux structures agraires ; elle a pour but de modifier la répartition de la propriété du sol, les règles du fermage et du métayage, ou encore les conditions financières de l'acquisition des exploitations. Plusieurs volets composent les réformes agraires :

- Distribution aux petits paysans sans terre de terres prélevées sur les grandes exploitations ou sur le domaine public ;
- Allègement des systèmes de fermage et métayage afin d'inciter les agriculteurs à l'effort ;
- Octroi des garanties aux paysans afin qu'ils aient les moyens d'acheter la terre et d'investir.

Dans la réalité, la mise en place des réformes agraires répond à deux logiques opposées : la première, d'origine libérale, vise à promouvoir le développement d'une agriculture capitaliste- même de petite taille- intégrée à l'économie de marché. La seconde, d'origine plus socialiste, cherche à modifier radicalement les rapports sociaux dans le monde agricole.

D'un côté comme de l'autre, les réformes agraires se heurtent à de nombreuses difficultés- notamment de formation et d'aide technique- et les effets sur la production ne sont pas aussi favorables que l'on pourrait s'y attendre. Les principaux obstacles aux réformes agraires sont sociopolitiques car la redistribution des terres se fait au détriment des grands propriétaires fonciers entre les mains desquels est concentrée une partie des terres. Dans les pays où les structures foncières sont très inégalitaires, les grands propriétaires s'opposent à la réforme agraire (le Brésil par exemple). A l'inverse, lorsque la répartition des terres est plus égalitaire, les chances de succès sont plus élevées (les exemples de Taïwan et de la Corée du Sud).

La stratégie volontariste du développement de l'agriculture ; la révolution verte, consiste à modifier la technologie agraire et à développer la productivité afin de nourrir une population sans cesse croissante. La révolution verte répond à l'idée que l'implantation de nouvelles variétés à haut rendement est conçue comme le vecteur d'une modernisation complète du système de production agricole en utilisant l'irrigation, l'emploi de fertilisants et de pesticides. La révolution verte qui consiste à industrialiser l'agriculture s'est développée dès les années 1950 en Amérique latine, à partir des années 1960 en Asie et dans les années 1980 en Afrique. Les améliorations techniques se sont traduites par la diffusion de variétés résistantes aux maladies et à la sécheresse. Mise en place en Inde, en Chine par exemple, elle a permis d'éliminer les famines, d'aboutir à l'autosuffisance alimentaire et même, certaines années, d'exporter des céréales. La révolution verte s'appuie essentiellement sur l'utilisation de variété à haut rendement, fruit de la recherche agronomique : ainsi, il est possible désormais de



disposer de 2 à 3 récoltes de riz par an dans certains pays ou de rendre les variétés plus résistantes aux parasites. La révolution verte a ainsi largement participé à l'accroissement de la production agricole dans les pays en voie de développement mais plusieurs critiques lui ont été adressées. (Inégalité, dépendance extérieure). En raison des progrès continus de la recherche agronomique, la révolution verte apparaît comme une stratégie en perpétuel renouvellement.

L'agriculture ne constitue qu'un secteur parmi d'autres, mais c'est un secteur spécifique<sup>52</sup>. Tout d'abord, dans un pays se trouvant dans la première phase de son développement, elle emploie beaucoup plus de gens que toutes les autres branches d'activité. Ainsi, dans la majorité des pays en développement-Chine et Inde- elle occupe, au minimum, 60 % à 70 % de la population active locale. L'agriculture se distingue également des autres secteurs d'activités par une autre caractéristique : l'importance majeure du sol en tant que facteur de production. La terre sert aux autres secteurs, auxquels elle est indispensable, mais dans aucun de ceux-ci elle ne joue un rôle aussi central. Aucun autre secteur ne subit autant que l'agriculture les caprices météorologiques. Le sol change, comme les conditions climatiques, avec l'endroit, si bien que les techniques appropriées ici ne sont guère utiles là. Enfin, l'agriculture est le seul secteur à produire de l'alimentation. Pour survivre, l'humanité peut se passer d'acier, de charbon ou d'électricité, mais pas de nourriture. Il existe des produits de remplacement pour la plupart des articles manufacturés, mais non pour l'alimentation. L'agriculture joue un rôle essentiel dans le développement économique puisqu'elle favorise et finance la croissance économique. En outre et contrairement à une idée reçue, les exportations de produits primaires ne sont pas un frein au développement et l'exemple de l'Asie du sud-est nous montre que l'agriculture a tout au moins aidé et même favorisé pour une part non négligeable le développement économique de ces pays. Comme le relève John Mellor « même une croissance accélérée des secteurs secondaires et tertiaires en milieu urbain n'a qu'une portée limitée sur le recul de la pauvreté à l'échelle nationale »<sup>53</sup>. En revanche, une forte croissance agricole accompagnée de la hausse des niveaux de vie dans les villages multiplie les effets d'entraînements, et sur les campagnes et sur les villes, conséquence de l'élargissement des marchés ruraux pour les produits manufacturés par les citadins. Croissance et diversification de l'économie rurale multiplient les emplois, souvent à temps partiel, tout en améliorant le sort des plus pauvres<sup>54</sup>.

Depuis que les sociétés humaines commencent à s'organiser, des mesures ont été prises pour tenter d'assurer à chacun une alimentation suffisante. Au temps de la Rome antique, ce sont les autorités publiques qui planifiaient les importations de céréales, en provenance notamment d'Afrique du Nord, et attribuaient des rations au peuple en cas de besoin. Pendant des siècles,

---

<sup>52</sup> M. GILLIS, D-H. PERKINS, M. ROEMER, « *Economie du développement* », New York, 1996, traduction française, DE BOECK, université de Bruxelles, 1998. Page : 56

<sup>53</sup> J. MELLOR, « *Agriculture on the Road to industrialization* », The John Hopkins University press, Baltimore, 1995.

<sup>54</sup> G. ETIENNE, « *Comment faire reculer la misère rurale ? Les leçons de l'Asie* », in *Géopolitique de la Faim*, pp 321-331

l'autoconsommation familiale a été la règle et les surplus dégagés, toujours maigres et aléatoires, servaient au démarrage de l'échange et donc de l'économie. ***Il serait intéressant de voir comment les civilisations anciennes se sont organisées et évoluées, et pourquoi elles ont accordaient la primauté à l'agriculture ?***

L'agriculture est au cœur du plus puissant complexe agro-industriel du monde « L'Etas Unis d'Amérique », regroupant 12 millions d'emplois et comptant pour 18 % du PIB. Les Etats-Unis sont intervenus de longue date dans le secteur agricole<sup>55</sup>. Dès 1830, les pouvoirs publics ont apporté leur soutien au développement de la recherche et de la formation agricole. La nouvelle loi agricole votée en 2002 prévoit 180 milliards de dollars de soutiens publics à l'agriculture, ce qui correspond à une augmentation de 70 % des aides publiques pour les dix prochaines années. Le soutien budgétaire effectif programmé par le Farm Bill dépendra du niveau des prix agricoles. Il peut être évalué entre 15 et 20 milliards de dollars par an pour la période 2001-2007, qui ne représente cependant que 0,5 % du budget fédéral. Le soutien des prix et la régulation de l'offre ont demeuré les principes de base de l'intervention des pouvoirs publics aux Etats-Unis dans le secteur agricole de 1933 à 1996. A partir de 1996, la philosophie de la politique agricole américaine a profondément évolué pour libéraliser la politique agricole – l'instauration du découplage privant les pouvoirs publics d'un outil de d'orientation<sup>56</sup> et de régulation des productions – et réduire son coût budgétaire. La loi agricole de 1996 avait pour objectif de réduire le rôle de l'Etat dans la régulation des marchés tout en conservant un soutien aux revenus des agriculteurs, à savoir la diminution du rôle de l'Etat et des subventions agricoles, alors le FAIR Act est un échec complet en 2002. Enfin et compte tenu de l'échec de la libéralisation de la politique agricole des Etats-Unis (1996-2002) et de l'augmentation considérable des soutiens budgétaires (2002-2007) ***nous interrogerons sur le fait de savoir si la politique agricole américaine est toujours compétitive ?***

Lorsque la Communauté européenne a commencé à produire de véritables excédents agricoles et à provoquer d'importants dommages sur l'environnement, la Politique Agricole Commune (PAC) semble désormais contrainte de se réformer, la réforme de la PAC de 1999 « *doit permettre à l'agriculture d'être multifonctionnelle, durable, compétitive, capable de répondre aux exigences du consommateur en matière de qualité et de protection de l'environnement* » selon les revendications formulées par l'Agenda 2000<sup>57</sup>. Cette réforme a été soutenue par une grande partie de la population européenne – le contexte de la vache folle n'y est sûrement pas étranger – et dans son rapport public de 1999, le Conseil d'Etat a

---

<sup>55</sup> A.B.W., Effland, "US Farm Policy: The first 200 years", *Agricultural Outlook*, USDA Economic Research Service, mars 2000, pp. 21-25 ; G. Bazin, S. Devienne, J-P. Charvet, « La politique agricole américaine » in *Annales de Géographie*, n° 641, 2005, pp. 3-26.

<sup>56</sup> J. Loyat & Y. Petit, « *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société.* », Réflexe Europe, La Doc. Française, 2ème édition, 2002. p. 162.

<sup>57</sup> Agenda 2000, « Pour une agriculture plus forte et plus large. » Bull. UE, sup. 5/1997. COM (97) 2000.

d'ailleurs souligné que «*Nous vivons une époque dans laquelle toutes les politiques publiques sont mises en cause particulièrement celles qui ont à voir avec l'intervention économique de l'Etat. La politique agricole ne saurait y faire exception. Les contribuables n'accepteront durablement de financer des dépenses publiques importantes en faveur de l'agriculture que si elles contribuent au maintien de l'emploi, à la protection de l'environnement et à l'amélioration de la qualité des aliments.* »<sup>58</sup> Par ailleurs, la Commission européenne soulignait en 1985 que «*L'agriculteur doit prendre conscience que son rôle n'est pas limité à la production agricole mais s'étend aussi au maintien de l'espace rural comme gestionnaire de l'environnement. Ceci implique que la société doit accepter le fait que l'agriculteur étant gestionnaire de l'environnement, il rend un service public qui mérite une rémunération suffisante.* » Le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture et celui du Développement Rural sont ainsi reconnus et ils justifient les aides à l'agriculture.

En effet, près de trente ans après le Plan Mansholt et le Rapport Vedel<sup>59</sup>, qui préconisaient tous deux une réforme de la politique agricole, les responsables politiques européens ont adopté lors du sommet de Berlin en mars 1999, l'Agenda 2000 qui a réformé la PAC. Cette réforme a été confirmée en juin 2003, lors du Sommet de Luxembourg, par une nouvelle réforme qui repose principalement sur le découplage. La réforme de la PAC de juin 2003 propose une perspective à long terme pour une agriculture durable. Un des grands principes de cette réforme repose sur le découplage, c'est à dire sur un paiement unique par exploitation, indépendant de la production. L'objectif de cette réforme vise, selon la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne, «*à renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne et sa focalisation sur le marché, de contribuer à faciliter le processus de l'élargissement et de contribuer à une meilleure défense de la PAC au sein de l'OMC [...] Ces changements permettront à l'Union européenne d'assurer dans la transparence une répartition plus équitable des aides directes aux revenus des agriculteurs, et de mieux répondre aux attentes des consommateurs et des contribuables.* »<sup>60</sup>

Il est vrai que la définition de la politique agricole communautaire s'effectue, aujourd'hui, dans un cadre de plus en plus contraignant, tant en raison des nouvelles exigences de la société que par les négociations multilatérales sur le commerce. De ce fait, la politique agricole doit tenir compte des revendications sociales en matière de qualité<sup>61</sup>, de sécurité, de l'animation de l'espace rural, et de protection

---

<sup>58</sup> « L'intérêt Général », Rapport public 1999, Jurisprudence et Avis 1998, page 272.

<sup>59</sup> Georges Vedel, « Le plan Mansholt, Avenir à long terme de l'agriculture française, 1968-1985. », Décembre 1968.

<sup>60</sup> Europa, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_fr.htm), « Réforme de la PAC: une perspective à long terme pour une agriculture durable », 26 juin 2003.

<sup>61</sup> Les Règlements CE n° 2081/92 et 2082/92, JOCE L 148, ont ainsi institué l'Appellation d'Origine Contrôlée (AOP), l'Indication Géographique Protégée (IGP) et l'Attestation de Spécificité (AS). Règlement CE n° 2081/92 modifié par Règlement CE n° 692/2003, JOCE 5 avril 2003.

de l'environnement<sup>62</sup>. Par ailleurs, l'agriculture européenne doit s'adapter aux nouvelles contraintes environnementales comme, les négociations commerciales multilatérales ont rendu nécessaire la réforme de la PAC<sup>63</sup>. Ainsi, *la PAC doit-elle s'accommoder aux enjeux de la mondialisation ?* Selon Pascal Lamy, Commissaire européen chargé du Commerce, et Franz Fischler « *La PAC devrait faciliter les négociations commerciales de l'OMC lors du sommet de Cancun au Mexique.* »<sup>64</sup>. Cependant, *comment concilier ces aides agricoles avec le processus de libéralisation des échanges sans poser, du même coup, le problème de la pertinence des principes de la PAC ?* En effet, l'adaptation de la PAC aux exigences de la société et à celles de la mondialisation remet en question les principes généraux de la PAC.

L'agriculture en Algérie couvre une dimension socio-économique considérable. Au lendemain de l'indépendance, L'Algérie a eu pour première obligation d'élaborer des stratégies de développement capables de moderniser le pays et d'accroître le niveau de vie des populations.

Ces politiques de développement réservaient une grande importance à l'agriculture, que la croissance démographique et le processus d'urbanisation rendaient d'autant plus stratégique. L'un des principaux objectifs était d'assurer l'autosuffisance alimentaire de la population et de doper la production agricole afin d'en faire un pilier important de l'économie nationale. Près d'un demi siècle plus tard, les résultats peuvent paraître négatifs, du moins décevants.

Les politiques de développement agricole, visant à rapprocher la modernisation de l'agriculture et sécurité alimentaire, ont montré leurs limites, car elles ont été finalement trop peu adaptées au contexte naturel, historique et économique. A partir de la décennie 1980, les politiques d'ajustement dans leur composante agricole ont cherché à dynamiser l'agriculture afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle dans la croissance économique, la création d'emplois et le rétablissement de l'équilibre macroéconomique. D'autres mesures étaient parallèlement engagées comme la révision du cadre institutionnel, la rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles et la préparation du secteur agricole aux échéances internationales.<sup>65</sup>

Or depuis la fin du XXème siècle, les difficultés sont devenues chroniques pour l'agriculture. Le doute s'installe quant à l'efficacité des structures publiques à développer les territoires ruraux et à maîtriser le déficit alimentaire qui pèse de plus en plus lourdement sur le budget de l'Etat. Les craintes ne se dissipent pas autour des perspectives de libéralisation des échanges agricoles alors que les

---

<sup>62</sup> Art. 6 et Art. 174%IU Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>63</sup> Cl. Blumann, « *La réforme de la PAC* », RTDE. 29 (2) Avril-Juin 1993, page 247.

<sup>64</sup> P. Lamy et F. Fischler, cités par le Monde « *La réforme de la politique agricole relance les négociations au sein de l'OMC* », 28 juin 2003, page 6, et par la Tribune « *L'Europe se prépare aux futurs chocs agricoles* », 28 juin 2003, page 2.

<sup>65</sup> Omar Bessaoud, « *L'agriculture algérienne : des révolutions agraires aux réformes libérales (1963-2002)* », in Du Maghreb au Proche-Orient, les défis de l'agriculture, L'Harmattan, Paris, pp. 73-99.

cassures de développement entre les villes et les campagnes semblent de nouveau s'accroître. Si on cumule ces difficultés avec la contrainte environnementale qui s'amplifie, on constate que l'agriculture en Algérie se voit confronter à des enjeux immenses en ce début de siècle.

Le déficit alimentaire de l'Algérie est inquiétant. L'Algérie figure aujourd'hui parmi les premiers importateurs mondiaux de produits alimentaires et agricoles, avec une facture dépassant les 4 milliards \$ en 2004<sup>66</sup>. La résolution du problème de l'insécurité alimentaire a constitué pour l'Algérie une composante principale de la politique de développement. L'objectif était d'assurer un volume suffisant d'aliments pour une population croissante et de garantir des prix accessibles au plus grand nombre.

Le plan national de développement agricole PNDA devenu en 2003 le plan de développement agricole et rural PNDAR. vise notamment à reconstruire le territoire agricole de l'Algérie : améliorer la compétitivité de l'agriculture, accroître les productions et les rendements, protéger les écosystèmes, poursuivre la mise en valeur des terres à vocation agricole. Alors que l'Algérie bénéficie d'une conjoncture économique très favorable depuis 2003, grâce à la manne pétrolière, il est certain que la mise en œuvre de ce PNDA ne sera possible et efficace que si les investissements dans le secteur agricole se renforcent durablement.

Le PNDAR constitue également une démarche devant assurer les synergies entre les exploitations agricoles, unités économiques de base mais aussi entités ayant des fonctions sociales et environnementales importantes, les pouvoirs publics et les investisseurs et autres acteurs économiques, dans le respect des vocations et spécificités des écosystèmes et espaces ruraux. Il est mis en œuvre dans le cadre de programmes diversifiés s'articulant principalement autour de :

- l'amélioration des conditions d'exercice des activités agricoles et pastorales.
- l'accompagnement et l'encouragement à la promotion de la pluriactivité comme facteur d'amélioration des revenus des ménages ruraux ou de création de revenus (réhabilitation des métiers ruraux, création d'activités économiques nouvelles...).
- l'amélioration des conditions d'accès aux services publics, l'accès au logement et le désenclavement des populations.
- la rupture avec l'immobilisme qui a caractérisé les zones rurales à faible potentiel en offrant des alternatives pour le développement de leurs économies et de leurs activités à travers la reconversion et l'adaptation des systèmes de production, le reboisement utile et économique, les aménagements des zones de montagne et des parcours steppiques.

---

<sup>66</sup> Bertrand Hervieu, Roberto Capone, Sébastien Abis, « Mutations et défis pour l'agriculture au Maghreb », Les notes d'analyse du CIHEAM N° 16 - Octobre 2006. Page : 1

- l'accélération du processus de modernisation du secteur en encourageant les investissements productifs et technologiques dans les exploitations agricoles, particulièrement celles de petites et moyennes dimensions dont la mise à niveau n'est pas achevée, et qui nécessitent encore et pour une période transitoire, l'aide et l'accompagnement technique de l'Etat.

Des contraintes ont par ailleurs été identifiées, de même que des questionnements restent en suspens. Il en est ainsi :

- des contraintes relatives aux conditions d'exploitation des ressources naturelles principalement du foncier agricole. L'absence de titre d'exploitation en mesure de sécuriser les personnes concernées est à relever à ce titre.

- lié à cet aspect, le problème du foncier à bâtir et de délivrance de permis de construire en milieu rural, mérite un traitement particulier pour ne pas pénaliser des populations déjà défavorisées. Dans le premier cas comme dans le second, des solutions pratiques peuvent être préconisées pour lever ces contraintes (concéder des terres à ceux qui les exploitent dans le cadre de procédures particulières qui peuvent être mises en œuvre rapidement, assouplir le dispositif en matière de construction de logement rural...).

- des contraintes inhérentes à la commercialisation des produits agricoles et des produits de l'artisanat rural en particulier.

- de la question de la carte scolaire et de l'existence d'infrastructures de santé publique et d'équipements publics de proximité.

- de la question de la promotion de dispositifs de financement de proximité adaptés aux conditions et contraintes des activités en milieu rural et à la demande exprimée par les populations en la matière.

- de la question de l'adaptation des entreprises du secteur agroalimentaire aux préoccupations et à la stratégie de développement agricole et rural ;

En définitive, ces appréciations et évaluations ont constitué le point de départ à une réflexion plus large qui a confirmé la nécessité d'élaborer une stratégie de développement rural pour prendre en charge la problématique de revitalisation des espaces ruraux et d'amélioration des conditions de vie des populations rurales.

Les besoins d'une réponse plus globale face à la complexité des problèmes, si l'émergence de la question du développement agricole et rural, est très fortement liée à l'évolution du contexte national algérien dans sa globalité, elle est aussi liée de manière plus spécifique à des projections concernant la population rurale et à la détérioration de ses conditions de vie qui ne peut se poursuivre sans remettre en cause l'équilibre global de la société. Dans ces conditions, le développement agricole et rural est perçu comme la démarche permettant aux pouvoirs publics, de mettre en œuvre des actions de développement qui stabilisent les populations, accroissent les opportunités économiques et garantissent un équilibre indispensable entre les zones urbaines et les zones rurales.

Elle est perçue aussi comme le moyen de prendre en charge des besoins réels de populations sujettes à un profond sentiment de marginalisation et

d'exclusion, et leurs aspirations à plus de progrès et de modernité. La nécessité d'une politique de développement rural est apparue évidente aussi, pour faire face à des situations constatées ces dernières années et qui ont pris de l'ampleur, telles que la polarisation excessive au niveau de certaines régions du pays, le dépeuplement et la dévitalisation de plusieurs espaces ruraux dont l'abondance des terres agricoles.

Une meilleure prise en compte de la diversité des situations des zones rurales face à une situation du milieu rural caractérisée par des handicaps naturels, une vitalité démographique qui ne se dément pas, une grande diversité des ressources et des patrimoines naturels et culturels sous exploités, le développement agricole et rural offre des perspectives d'action nouvelles en ce qu'il :

- a une portée globalisante puisqu'il intègre les politiques sectorielles et autres interventions publiques au niveau de l'espace rural,
- met en œuvre ces politiques dans une approche qui assure la cohérence et la complémentarité des interventions et une plus grande efficacité de la dépense publique,
- traduit une évolution qualitative dans l'approche des problèmes de développement d'espaces ou de territoires rassemblés sous le vocable « milieu rural » mais dont la diversité au plan des ressources naturelles ou des caractéristiques socio économiques pose des problématiques et non pas une seule problématique de développement.

La problématique du développement agricole durable s'impose comme une priorité stratégique nationale visant à la fois le développement économique, le progrès social, la lutte contre la pauvreté, et la durabilité globale du développement et des structures économiques et productives nationales. Après dix ans du lancement du PNDA, ***nous nous interrogeons sur les résultats obtenus de cette politique de développement et son impact sur la croissance économique du pays, notamment son impact sur l'emploi et sur le taux de contribution de l'agriculture à la production intérieure brute PIB.***

Toutes ces interrogations traduisent nos principales préoccupations aux quelles nous essayerons d'apporter des éléments de réponses, tout au long de ce travail, que nous avons structuré en deux (02) parties ;

La première partie comporte cinq (05) chapitres, intitulée « ***L'expérience des principaux pays les plus imposants en matière des politiques de développement agricole*** ».

Le premier chapitre porte sur les aspects théoriques de la stratégie et de la politique de développement agricole où nous exposons les multiples fonctions de l'agriculture, ainsi que les différentes définitions de l'agriculture, stratégies et politiques agricoles et leurs méthodes de mise en œuvre, nous essayerons aussi de traiter à travers ce chapitre, le rôle de l'agriculture dans le développement économique et le rôle de l'Etat dans l'économie agricole en soulignant

l'importance de la politique agricole dans la stratégie macroéconomique de la nation.

Un deuxième chapitre est réservé à l'histoire des politiques agricoles dans le monde depuis les premières civilisations (l'économie d'Égypte, les Maya, les romains) en passant par L'économie agricole du Moyen Age européen « L'époque des famines et des disettes (VIII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle) et la première révolution agricole » en arrivant la première crise de surproduction (XIX<sup>e</sup> siècle).

L'agriculture américaine est la plus imposante de la planète<sup>67</sup> (premier exportateur mondial et deuxième importateur en 2004 avec 4 % des importations et 7 % des exportations). Fortement mécanisée, irriguée en tant que de besoin et aidée par une recherche agronomique performante, l'agriculture américaine compte pour 1,5 % du PIB contre 2 % pour l'UE. C'est aux États-Unis que les programmes nutritionnels et les politiques de développement agricole sont les plus développés<sup>68</sup>, c'est pour cela que nous avons réservé le troisième chapitre à la politique agricole aux États-Unis.

Le quatrième chapitre intitulé « La politique agricole de l'union européenne », étudie l'expérience européenne en matière des politiques agricole.

La thématique des politiques de développement agricole des principaux pays en voie de développement, à savoir ; le Brésil, la Chine, l'Inde et le Maroc, est le cinquième chapitre, qui traite les différentes expériences de ces pays pour en tirer des recommandations bénéfiques pour la politique de développement agricole algérienne.

La deuxième partie, intitulée « **la politique de développement agricole et rurale en Algérie** » structurée en six (06) chapitres ;

Le premier chapitre, reprend l'historique des politiques agricoles en Algérie depuis l'indépendance.

Un deuxième chapitre, intitulé « Etat de lieu de l'agriculture algérienne, un besoin d'une nouvelle stratégie de développement agricole » dans lequel nous exposons l'état de lieu de l'agriculture algérienne en soulignant les grandes problématiques de la stratégie agricole en Algérie et le besoin d'une nouvelle politique agricole. L'objectif de cette étude est de bâtir une analyse récapitulative et prospective de la situation agricole en Algérie. Ce travail exige dans un premier temps de revenir sur trois niveaux d'analyse distincts mais complémentaires : les particularités et les contraintes du milieu rural, les mutations démographiques et la place du secteur agricole dans l'économie nationale, et essayer de voir les différentes politiques de développement agricole menées par l'Etat Algérien,

---

<sup>67</sup> Les politiques agricoles des pays de l'OCDE . Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions, OCDE, oct. 2005, Paris ;

<sup>68</sup> A.B.W., Effland, "US Farm Policy: The first 200 years", *Agricultural Outlook*, USDA Economic Research Service, mars 2000, pp. 21-25 ; G. Bazin, S. Devienne, J-P. Charvet, « La politique agricole américaine » in *Annales de Géographie*, n° 641, 2005, pp. 3-26.



depuis l'accès à l'indépendance jusqu'au passage à la nouvelle politique de développement agricole lancée par le président de la république en 2000 ; le PNDA (le plan national de développement agricole) devenu en 2003 le plan de développement agricole et rural PNDAR.

La politique du renouveau rural est le thème du troisième chapitre ; où nous exposons les outils de la politique de renouveau rural (PRR) et les modalités de financement des activités en milieu rural.

Le quatrième chapitre est réservé au plan national de développement agricole et rural, à travers ce chapitre nous allons présenter dans un premier lieu le PNDA ainsi que sa mise en œuvre, dans un second lieu l'apport du PNDA au développement du secteur et les politiques de son accompagnement et enfin les règles de bases et les composantes du Plan National de Développement Agricole et Rural (PNDAR).

Un cinquième chapitre reprend l'évolution du soutien de l'Etat à l'agriculture depuis l'indépendance jusqu'au soutiens et dotations budgétaires de l'Etat à l'agriculture (Période PNDA-PNDAR).

Le dernier chapitre est consacré à l'impact de la politique de développement agricole et rural en Algérie. Dans lequel nous allons essayer d'exposer les résultats obtenus après dix ans d'application de cette politique et souligner son impact sur la croissance économique du pays, notamment son impact sur l'emploi et sur le taux de contribution de l'agriculture à la production intérieure brute PIB.

Première Partie :

***L'expérience des principaux pays  
les plus imposants en matière des  
politiques de développement  
agricole.***

## CHAPITRE I :

Aspects Théoriques de la stratégie et de la politique de développement agricole.

# CHAPITRE I : ASPECTS THEORIQUES DE LA STRATEGIE ET DE LA POLITIQUE DE DEVELOPEMENT AGRICOLE.

- Introduction.

SECTION I : L'agriculture et ses multiples fonctions:

1. Définition de l'agriculture.
2. Les multiples fonctions de l'agriculture.
  - 2.1 La fonction environnementale.
  - 2.2 La fonction économique.
  - 2.3 La fonction sociale.
3. Les avantages des fonctions multiples de l'agriculture.

SECTION II : Stratégie et politique agricoles :

1. La stratégie agricole.

1-1 Structure de la stratégie.

2. La politique agricole.
  - 2.1 Définition de la politique agricole.

2.2 Différence entre les politiques, les programmes (plans) et les projets.

2.3 La mise en œuvre de la politique agricole.

2.4 Les politiques agricoles et Le changement structurel.

SECTION III: Le cadre théorique de l'agriculture :

1. Le rôle de l'Etat dans l'économie agricole.
2. L'agriculture et le développement économique.
3. Relation entre la politique agricole et la macroéconomie.
4. L'aspect juridique.

- Conclusion.

## **Introduction :**

Les politiques agricoles et alimentaires constituent une composante essentielle des politiques de développement. Leur analyse doit se faire dans le cadre macro-économique global afin de prendre en compte : d'une part, l'influence des variables telles que les prix, les salaires, les rythmes de croissances démographique et économique, le taux de change, l'équilibre du commerce extérieur, l'équilibre budgétaire, la situation d'endettement, etc. ; d'autre part, les effets des phénomènes d'interdépendance ou de concurrence sectorielle pour situer l'agriculture dans le contexte économique global. La mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires doit s'appuyer sur une bonne connaissance des mécanismes économiques globaux et des comportements sociaux des agents économiques.

Les échecs des politiques de développement sont souvent dus davantage aux erreurs de politique plutôt qu'au manque de moyens. Certes, il ne faut pas négliger l'importance des contraintes naturelles et les difficultés de mobilisation des moyens pour la mise en œuvre des programmes de développement, mais il n'en demeure pas moins vrai que le facteur humain est au centre des politiques de développement, d'où l'importance particulière des questions de formation, d'éducation et d'organisation économique et sociale.

La relation entre agriculture et la macroéconomie soulève plusieurs questions d'importance pour l'élaboration de la politique et la planification stratégique. Est-il possible de réussir la mise en œuvre d'une politique agricole indépendamment du cadre macroéconomique? À l'inverse, arrive-t-il que l'on doive

modifier la politique macroéconomique pour que la politique agricole atteigne ses objectifs?

## **SECTION I : L'agriculture et ses multiples fonctions:**

### **1- Définition de l'agriculture :**

L'agriculture est l'ensemble des activités économiques ayant principalement pour objet la culture des terres, et d'une manière générale l'ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour la production de végétaux utiles à l'homme.

### **2- Les multiples fonctions de l'agriculture :**

L'agriculture a plusieurs grandes fonctions :

#### **2.1 La fonction environnementale :**

L'agriculture et son utilisation des terres peuvent avoir des effets bénéfiques ou préjudiciables sur l'environnement. L'approche CMFAT<sup>69</sup> peut aider à identifier les possibilités d'optimiser les liens entre l'agriculture et les propriétés biologiques et physiques de l'environnement naturel. Elle est applicable à un certain nombre de problèmes critiques sur le plan de l'environnement mondial, y compris la biodiversité, le changement climatique, la désertification, la qualité de l'eau et les ressources en eau, et la pollution.

#### **2.2 La fonction économique :**

L'agriculture reste un facteur essentiel dans le fonctionnement et la croissance de l'ensemble de l'économie, même dans les pays très industrialisés. L'estimation de la valeur des diverses fonctions économiques ne peut se faire sans une évaluation des avantages à court, moyen et long termes. La complexité et la maturité de l'évolution des marchés et le niveau de développement institutionnel font partie des grands déterminants de la fonction économique.

#### **2.3 La fonction sociale :**

La conservation et le dynamisme des collectivités rurales est essentiel pour maintenir l'agro-écologie et améliorer la qualité de vie (et assurer la survie même) des résidents des régions rurales, en particulier des jeunes. A un autre niveau, la capitalisation

---

<sup>69</sup>CMFAT (Caractère Multifonctionnel de l'Agriculture et des Terres) englobe toute la gamme de fonctions environnementales, économiques et sociales associées à l'agriculture et son utilisation des terres.

des connaissances locales et l'établissement de relations entre sources d'expertise, d'information et de conseil locales et extérieures sont essentiels pour assurer l'avenir des collectivités rurales existantes. La viabilité sociale inclut le maintien de l'héritage culturel. Les sociétés s'identifient encore très fortement à leurs origines historiques dans les collectivités agraires et les modes de vie ruraux.

Les trois fonctions sont nettement liées entre elles. Leur importance relative dépend des choix stratégiques faits aux niveaux local et national. Les fonctions multiples peuvent s'appliquer à différents niveaux, du local au mondial, en passant par le national et le régional. Différentes fonctions et les effets qui en découlent peuvent agir sur différents horizons temporels de fait, certaines innovations et transformations peuvent avoir des inconvénients à court terme, tels qu'un abaissement de la productivité, avant d'entraîner des avantages généraux sur le plan de l'économie et de l'environnement à plus long terme. A un autre niveau de complexité, les fonctions multiples peuvent avoir diverses répercussions qui varient dans le temps et l'espace. Pour que des décisions soient prises en connaissance de cause, il faut une évaluation transparente des avantages des éventuelles synergies ainsi que des arbitrages entre les solutions choisies pour l'agriculture et les terres. Par exemple, dans un pays industrialisé doté d'industries bien implantées, où l'économie de service occupe une place de plus en plus grande, et où la population rurale est peu nombreuse, un système agricole local peut encore avoir des fonctions multiples. En région montagneuse, les cultures saisonnières continuent d'avoir un intérêt économique pour les cultures vivrières et fourragères, tandis que l'élevage peut apporter des produits divers. Les paysages ont de l'intérêt comme lieux de loisirs et d'activités récréatives pour les visiteurs qui viennent de la région ou de plus loin. Le bassin versant a pour fonction environnementale de préserver la qualité et la quantité d'eau et d'empêcher l'érosion en aval. Les massifs forestiers fournissent des produits de cueillette, du bois et des avantages pour l'air et le sol. Enfin, le fait que l'ensemble de l'économie rurale garde sa vitalité préserve l'héritage culturel commun et garantit l'offre d'une main-d'œuvre pour la gestion des ressources naturelles. Les choix concernant l'utilisation de la terre et la création d'emplois doivent se faire en trouvant un équilibre entre les avantages économiques à court et à long terme, et des considérations d'échelle pour l'utilisation des terres.

Dans un pays en développement, l'agriculture peut rester un élément central de l'économie dans la mesure où elle est une source de produits pour la consommation et la transformation au niveau national, et une source de matières premières et de produits finis pour le commerce. L'emploi d'une grande partie de la population est lié essentiellement à ces activités, mais s'élargit aussi à la gestion des ressources locales qui affectent l'environnement. La fonction économique s'étend également à l'entretien et à l'utilisation durable à plus long terme des ressources naturelles, et de plus en plus à d'autres activités comme l'artisanat et le tourisme. Les décisions concernant les investissements dans de nouvelles formes d'utilisation des terres doivent se faire en trouvant un équilibre entre les coûts et les bénéfices à court et à long terme (par exemple, des revenus immédiats pour les produits agricoles d'exportation que l'on oppose à la perte d'habitats naturels et de leurs équipements), et la prise en considération des incidences sociales de certains développements (par exemple, la transformation de champs appartenant à de petits exploitants en grande plantation, consacrées à l'agriculture mécanisée ou irriguée).

Bien qu'il soit reconnu depuis longtemps que l'agriculture et son utilisation des terres ont un caractère intrinsèquement multifonctionnel, le présent document propose un nouveau cadre cohérent pour l'analyse et l'estimation de la valeur comparative des fonctions multiples permettant d'arriver à la durabilité de l'agriculture et du développement rural. Ce cadre montre les relations entre le marché, les aspects institutionnels et les aspects géographiques et fondés sur la répartition des ressources, de l'agriculture multifonctionnelle. Des dimensions d'espace, d'échelle et de temps peuvent être incluses. Des régions ayant des caractéristiques différentes peuvent être placées dans ce cadre, pour aider à mettre en œuvre des politiques optimales qui prennent en compte les situations et les préférences locales. On part de l'hypothèse d'une relation générale entre le développement d'une capacité institutionnelle et la contribution potentielle de l'agriculture et de l'utilisation multifonctionnelle des terres à un développement durable.<sup>70</sup>

Dans les pays industrialisés d'Europe occidentale, d'Amérique du Nord, de la rive asiatique du Pacifique et dans d'autres régions, les populations vivant directement de l'agriculture ou de la terre sont relativement peu nombreuses. Ces pays donnent la priorité à une combinaison complexe de fonctions, notamment la production vivrière, l'environnement, les loisirs et la culture. La différenciation croissante de l'agriculture selon les régions et les divergences correspondantes des objectifs et des priorités de développement contribuent également à renforcer l'intérêt pour la définition des fonctions multiples. Il ressort des débats de différentes instances internationales que les valeurs et les objectifs de l'agriculture et de l'utilisation des terres ne sont pas les mêmes dans toutes les régions du monde ni même dans les différents pays d'une même région. Ces différences apparaissent très nettement dans les diverses négociations concernant les échanges internationaux.

### **3. Les avantages des fonctions multiples de l'agriculture :**

Les fonctions multiples de l'agriculture et des terres offrent des avantages particuliers dans différents contextes et différentes régions. La meilleure combinaison de fonctions aboutit à une gestion optimale à des fins économiques, sociales et environnementales. Dans les régions où les pays en développement ont une agriculture pauvre et à potentiel faible, où il est généralement difficile d'assurer le renouvellement des ressources naturelles et la durabilité des écosystème agricole, mais où l'agriculture de subsistance restera probablement une activité très importante, la combinaison de fonctions offre les avantages suivants:

-Renforcer la sécurité alimentaire des populations locales grâce à une production locale durable et à une économie rurale diversifiée.

---

<sup>70</sup> MULTIPLES FONCTIONS DE L'AGRICULTURE ET DES TERRES: L'ANALYSE, Document établi pour la Conférence FAO/Pays-Bas sur "Le caractère multifonctionnel de l'agriculture", Maastricht, Pays-Bas, 12 - 17 septembre 1999, page : 2-3



-Diversifier les moyens de subsistance des populations rurales au moyen de ressources et de produits différents.

-Contribuer au développement de l'économie locale en accroissant la « capacité à s'ajuster, à évoluer et en élargissant les possibilités.

-Favoriser le renouvellement des ressources naturelles et limiter les risques pour l'environnement en sauvegardant le patrimoine naturel pour l'avenir.

-Atténuer les conflits sociaux dus aux rivalités pour le partage de ressources peu abondantes.

-Améliorer la capacité de résistance des systèmes écologiques et économiques grâce à l'exploitation de différents aspects de l'agriculture et des terres.

-Contribuer à l'atténuation de la pauvreté et au renforcement de l'économie locale.

Dans les régions des pays en développement pratiquant l'économie de marché, mais où les conditions sont peu favorables à l'agriculture et l'environnement naturel fragile, l'exploitation des fonctions multiples peut jouer un rôle important comme suit:

-Encourager des systèmes de production qui associent au mieux les intrants modernes avec les possibilités offertes par les écosystèmes.

-Offrir aux producteurs des possibilités d'exploiter rapidement de nouveaux types de marchés.

-Encourager la diversification de l'agriculture pour mieux tirer parti des occasions de renforcer les revenus offerts par les nouveaux débouchés.

-Développer l'agriculture diversifiée dans les zones urbaines et aux environs pour contribuer à l'accroissement des revenus.

Dans les zones où l'agriculture intensive est pratiquée, mais qui souffrent de problèmes d'environnement, la combinaison des fonctions peut donner les résultats suivants:

-Réduire sensiblement la pollution provoquée par l'agriculture et l'élevage.

-Abaisser les coûts de production grâce à une utilisation plus modérée de produits chimiques mieux adaptés aux capacités des écosystèmes.

-Diversifier la production lorsque la spécialisation est excessive ou entraîne des risques de vulnérabilité écologique et économique.

-Promouvoir le recyclage des déchets pour la production de bioénergie et d'intrants biochimiques.

Dans les régions agricoles "traditionnelles" des pays développés où la production risque de devenir de moins en moins compétitive, l'orientation vers les fonctions multiples peut donner les résultats suivants:

-Créer des marchés pour le tourisme, la population dans son ensemble étant encouragée à sauvegarder le paysage et la culture et les modes de vie ruraux.

-Maintenir l'économie rurale, grâce notamment à une toute gamme d'activités et d'emplois locaux.

-Aménager certaines ressources naturelles pour limiter les risques cumulatifs pour l'environnement: sauvegarde de la qualité de l'eau, protection de la faune sauvage et de la flore et conservation des parcours.

-Diversifier l'agriculture et la foresterie en les orientant vers les cultures énergétiques et d'autres formes de production d'énergie renouvelable.

Dans les régions situées à la limite des zones forestières, et là où l'environnement présente un potentiel de production élevé et où le marché se développe rapidement, l'application du CMFAT peut contribuer à:

-Réduire le déboisement et ses conséquences négatives sur l'environnement.

-Améliorer l'exploitation durable des forêts et de leurs produits.

- Bénéficiaire des fonds destinés à la gestion de la biodiversité.
- Doter l'agriculture de plus de variété et de flexibilité en multipliant les moyens de subsistance locaux.<sup>71</sup>

L'agriculture est bien évidemment la principale source de revenus et d'emplois en zones rurales et, dans les pays pauvres, c'est même souvent le principal employeur de tous secteurs économiques confondus. Aucun autre secteur n'est autant imbriqué au reste de l'économie. L'agriculture utilise (parfois à l'excès) des ressources cruciales limitées et épuisables, telles que l'eau, le sol, les forêts et les poissons. Le secteur agricole n'est pas seulement le principal employeur de la main d'œuvre nationale. Il joue aussi un rôle important dans la balance des paiements de nombreux pays. Ces observations soulignent l'importance des performances de l'agriculture pour le reste de l'économie et vice versa. Mais il existe une raison encore plus fondamentale qui explique la différence de l'agriculture par rapport aux autres secteurs de l'économie. Il est possible de déplacer, plus ou moins facilement, la main d'œuvre et les capitaux d'une activité industrielle à une autre ou d'une activité de service à une autre et de revenir à la situation d'origine si les circonstances l'exigent. En revanche, une fois que la main d'œuvre a quitté l'agriculture, faire machine arrière est coûteux et extrêmement difficile. Tels le Nigéria dans les années 1970 et 1980, le Mexique dans les années 1970 et la Chine pendant la Révolution culturelle, de nombreux pays en ont fait l'expérience. Le déplacement intersectoriel de la main d'œuvre de l'agriculture vers le reste de l'économie constitue pratiquement un flux irréversible de ressources. Qu'elles soient autant sociales et culturelles qu'économiques.

Ce déplacement intersectoriel de la main d'œuvre génère des coûts sociétaux importants par migrant, liés à l'investissement dans des infrastructures supplémentaires en zones urbaines: nouveaux logements, adductions d'eau, égouts et réseaux de transports, entre autres. En outre, quand l'exode rural dépasse la capacité des villes à créer des emplois rémunérateurs, il provoque de graves problèmes sociaux. Une étude portant sur l'El Salvador a conclu que l'exode rural coûte au pays entre 159 et 189 millions de dollars par an en nouvelles infrastructures (routes, logements, eau potable, égouts et installations de génération d'électricité) et que ce coût serait beaucoup plus élevé si l'on tenait compte d'autres types de problèmes infrastructurels et sociaux. Les auteurs ont souligné que porter les infrastructures, y compris logements et routes, à un niveau convenable dans les zones rurales, si les migrants décidaient d'y rester, coûterait moins d'un dixième de cette estimation modérée.

---

<sup>71</sup> *Quels besoins en services pour l'agriculture du xxi<sup>e</sup> siècle ?* Conseil économique et social 2007, Rapport présenté par M. François Heyman, Année 2007 - N° 5.

Il existe donc des raisons aussi nombreuses que convaincantes d'accorder une priorité élevée à l'élaboration de politiques agricoles adéquates. Celles-ci sont fortement interdépendantes. Ainsi, les politiques visant l'amélioration des filières de commercialisation sont en général liées aux politiques commerciales internationales, à la politique en matière de concurrence (appliquée à l'industrie agro-alimentaire) et à la politique financière rurale. Le renforcement des institutions financières rurales dépend à son tour fréquemment, au moins en partie, d'une plus grande sécurité de l'accès à la terre, etc. De ce fait, en agriculture, un programme de réforme de la politique doit souvent être exhaustif et traiter de politiques dans plusieurs domaines majeurs. D'où l'importance d'élaborer une stratégie agricole.

## SECTION II : STRATÉGIE ET POLITIQUE AGRICOLES :

### 1-La stratégie agricole :

La stratégie comporte deux volets: la vision et l'action ; la stratégie doit être réaliste, sa vision de l'avenir doit s'appuyer sur les points forts et les opportunités du secteur. Elle doit également identifier clairement les contraintes à surmonter pour concrétiser les opportunités. Une stratégie qui ne propose pas la vision d'un avenir meilleur et qui n'est pas appuyée par des politiques concrètes visant à transformer la vision en réalité, ne parviendra pas à motiver la population rurale à participer à sa mise en œuvre. Plus elle est réaliste, plus elle se fonde sur de bonnes analyses, et plus elle a des chances d'atteindre ses objectifs.

Dans le cas de stratégies agricoles, nous pouvons même quantifier leur vision de l'avenir, que ce soit en termes de superficies cultivées, de nombre d'hectares consacrés aux cultures principales, etc. Cette vision doit exprimer dans quelles directions sont attendus des changements, et quelles nouvelles priorités caractériseront la croissance future. L'un des meilleurs guides pour déterminer les orientations du changement est l'avantage comparatif du secteur.

Déterminer l'avantage comparatif du secteur constitue une étape fondamentale sur la voie de la définition explicite des objectifs sectoriels nationaux. Sous une forme ou sous une autre, au niveau le plus général, ceux-ci doivent inclure l'augmentation de la productivité- principale condition préalable à la hausse des revenus - et la lutte contre la pauvreté. Autrement dit, les objectifs économiques classiques d'efficacité et d'équité. Les étapes suivantes de la définition d'une stratégie consistent normalement à:

- 1- Identifier les contraintes spécifiques à surmonter dans chaque domaine.
- 2- Spécifier des sous-objectifs opérationnels dans chaque domaine pour surmonter ces contraintes et atteindre les objectifs globaux.
- 3- Elaborer un ensemble de politiques pour traiter les contraintes et atteindre les sous-objectifs. Il est absolument essentiel de fournir une justification technique aux recommandations de la politique, sinon la stratégie risque d'apparaître comme une simple collection d'opinions de plus.

Les problèmes soulevés et analysés dans une stratégie relèvent de plus en plus souvent des institutions, des lois, des marchés et des dotations en ressources. Ces dernières recouvrent non seulement les terres, l'irrigation et la main d'œuvre agricole, mais aussi les capacités managériales et administratives des agriculteurs. Il est de plus en plus souvent admis que l'agriculture ne constitue qu'un volet de

l'économie rurale et qu'une stratégie doit prévoir un programme de développement rural au sens large.

Une stratégie agricole est un ensemble intégré de politiques sectorielles, complété par un programme d'investissements. Certaines de ces politiques peuvent entrer en vigueur immédiatement ou à court terme, mais la plupart constituent des réformes en profondeur dont les effets sur le secteur s'accroîtront au fil de nombreuses années. L'élaboration des réformes de politique dans le contexte d'une stratégie globale offre les principaux avantages suivants<sup>72</sup>:

- 1- Les politiques découlent des objectifs nationaux spécifiés et d'une vision claire de l'avenir.
- 2- Elles sont en cohérence les unes avec les autres dans l'ensemble du secteur, mais aussi avec la politique macroéconomique.
- 3- Aucun aspect important de la réforme n'est oublié.
- 4- L'élaboration de la stratégie donne l'occasion de réaliser un consensus entre les principaux groupes d'intérêts du secteur.

Une stratégie solide et viable, applicable et capable de faire progresser le secteur, doit être dotée d'un cadre conceptuel fort et ses propositions de politique doivent être élaborées en fonction de critères techniques rigoureux. Sinon la stratégie risque de perdre son pouvoir de persuasion. Cependant, une stratégie réussie n'est pas un simple document technique: C'est une vision parce qu'elle ouvre de nouvelles perspectives au secteur et montre la voie pour les atteindre. L'un de ses rôles majeurs est d'indiquer avec réalisme comment satisfaire les aspirations légitimes de la population rurale. C'est un cri de ralliement parce que, si elle porte ses fruits, elle permet de mobiliser les forces qui appuieront sa vision et sa mise en œuvre. Le secteur agricole est peuplé de groupes nombreux et divers, et seule une vision convaincante pourra susciter leur adhésion. Et sans un large soutien, la stratégie restera une étude technique parmi d'autres.

Le soutien à la stratégie doit provenir d'au moins trois fronts principaux:

- 1- Les producteurs au sens large (les familles rurales); sans leur assentiment et leur participation active, sa pleine mise en œuvre ne sera pas possible.
- 2- L'Etat sous ses diverses formes, qui doit mener l'effort de mise en œuvre.
- 3- Les organismes internationaux de développement, dont l'accord et le financement sont nécessaires pour que la stratégie soit mise en œuvre avec succès.

---

<sup>72</sup> ROGER D. Norton, Renforcement des capacités en politiques agricoles et alimentaires 2, page : 75

Une stratégie peut définir des arbitrages et tenter d'équilibrer les gains et les pertes des différents sous-secteurs. Il est parfois plus difficile de faire approuver une proposition de réforme isolée, parce que les intéressés qui s'estiment lésés, même s'il s'agit d'une petite minorité, risquent d'exercer une pression politique suffisante pour la faire échouer. En revanche, si cette proposition fait partie d'un ensemble de réformes, ces mêmes intéressés pourront juger que celui-ci leur procure suffisamment d'avantages globalement pour qu'il vaille la peine de le soutenir malgré tout.

L'élaboration de la stratégie constitue également un processus pédagogique pour les participants. La formulation de la stratégie devrait être un processus participatif. Une telle démarche, non seulement manifeste le respect des valeurs démocratiques, mais aussi renforce le soutien à la stratégie. Elle en renforce également le contenu parce que les participants, collectivement, représentent sans doute les meilleurs spécialistes nationaux dans chacun des domaines à traiter. Néanmoins, ces experts techniques ne connaissent pas toujours très bien toutes les considérations de politique importantes dans leurs domaines. Souvent, leur travail s'est entièrement déroulé dans le cadre des politiques en place, et ils n'auront peut-être pas l'habitude de penser en termes de propositions alternatives. De ce fait, travailler à une stratégie peut constituer pour tous les participants un processus d'apprentissage par la pratique de la manière de définir eux-mêmes les problèmes et de rechercher des solutions. Pourquoi recourir à des processus participatifs pour formuler une politique? La réponse peut être résumée en :

1. Pour améliorer les chances de parvenir à un consensus national sur la réforme des politiques. Plus le consensus est large, plus le soutien politique accordé au changement est fort.
2. Pour renforcer les canaux du débat national, et donner ainsi aux citoyens les moyens de prendre une part plus active à la résolution des futurs problèmes de politiques. Ce rôle de la stratégie participative consiste à renforcer les capacités de la société civile et du secteur privé à l'égard des problèmes de la politique nationale de développement.
3. Pour élaborer des politiques plus solides.
4. Pour améliorer le sens de responsabilité et la transparence du processus de définition des politiques.
5. Pour doter le pays de meilleures armes dans les dialogues internationaux, afin que les priorités véritablement nationales puissent guider les programmes d'aide internationale, au lieu que les politiques nationales soient définies implicitement par la somme des conditionnalités attachées aux prêts et dons internationaux.

Une bonne stratégie agricole requiert :

- 1- une expertise technique quant aux problèmes à traiter.
- 2- une intime familiarité avec l'agriculture du pays.
- 3- un leadership politique du processus de changement.

Le premier critère peut être rempli par des experts nationaux et/ou internationaux, de préférence en collaboration avec des représentants des agriculteurs ou des communautés rurales. Le second est rempli par ces mêmes représentants et le troisième, en général, par les leaders politiques du pays. La participation de représentants des agriculteurs est importante pour choisir les orientations de stratégie les plus productives et pour en faciliter la mise en œuvre. La société civile a deux possibilités de participation: soit elle participe en partenaire à part entière aux travaux d'étude et de formulation du projet de stratégie, soit elle est consultée pendant le processus.

Un processus de ce type présente plusieurs défis et risques importants. Bien qu'il puisse être soigneusement structuré, il tente de catalyser la réaction de la société civile, de manière à ce qu'elle participe plus activement au dialogue national sur les politiques de développement. Par conséquent, il est impossible de prédire avec certitude où il aboutira. Certains des grands défis auxquels sont confrontés les processus de politique participatifs sont résumés comme suit. À chaque défi est associé un risque d'échec.

1. Le premier défi est de réussir à motiver un nombre suffisant de leaders des agriculteurs et des éleveurs ainsi que les dirigeants d'entreprises agricoles à s'engager au processus et de consacrer le temps requis pour en assurer le succès.
2. Le second défi est d'atteindre des personnes résidant ailleurs que dans la capitale et de parvenir à une certaine représentativité géographique dans la participation.
3. Le troisième défi consiste à surmonter les divisions liées aux convictions politiques partisans ou aux différences socioéconomiques entre participants afin de parvenir à un consensus bénéficiant du soutien implicite de la totalité ou de la majorité des principaux groupes de la société rurale.
4. Le quatrième défi est de créer un environnement dans lequel les représentants de la société civile militent de concert pour soutenir de bonnes politiques économiques qui profitent à tout le secteur, au lieu de défendre des intérêts personnels
5. Le cinquième défi est d'éviter de créer un processus de dialogue parallèle susceptible d'affaiblir les canaux de communication et les processus sociaux existants, au lieu de les renforcer.
6. Le sixième défi est d'éviter une publicité prématurée du travail participatif tant qu'il est au stade de projet.
7. Le septième défi est de faire accepter par le pouvoir en place les principales recommandations politiques de la stratégie.

## 1-1 Structure de la stratégie :

Les moyens pour concrétiser la stratégie doivent être énoncés avec suffisamment de détail et de rigueur pour constituer un programme applicable. Une vision peut aider à consolider l'unité d'une nation, et à promouvoir un accord sur les priorités futures de la politique, mais elle ne peut à elle seule déboucher sur des plans d'action et des mesures concrètes. Visualiser la voie à suivre en termes à la fois amples et détaillés constitue l'un des autres défis majeurs posés par l'élaboration d'une bonne stratégie. Dans le même ordre d'idées, une stratégie doit faire preuve du sens des priorités.

Pour passer de l'expression d'une vision à un programme de propositions de politique, consiste à identifier les obstacles à la réalisation de cette vision. Les agriculteurs et autres acteurs du monde rural sont conscients des problèmes à surmonter pour concrétiser le potentiel du secteur. Leurs préoccupations peuvent s'exprimer de diverses manières: prix à la production trop bas, sentiment d'un renchérissement abusif des prix par les intermédiaires, coûts de production élevés, érosion des sols, mauvais fonctionnement des réseaux d'irrigation, manque d'accès au crédit et aux institutions bancaires, etc. La stratégie a pour rôle de formuler ces préoccupations de manière gérable, sous la forme de concepts pouvant faire l'objet d'actions de politique. De faibles prix à la production peuvent être imputables à une mauvaise infrastructure de commercialisation, mais aussi à un taux de change surévalué ou encore à une politique tarifaire non uniforme qui autorise l'entrée des denrées alimentaires avec des droits faibles ou nuls tout en taxant l'importation d'autres marchandises. La stratégie a pour tâche de diagnostiquer avec précision les causes des préoccupations des agriculteurs et d'élaborer les politiques qui y remédieront. Les liens logiques entre diagnostics et solutions doivent apparaître clairement.

Prendre connaissance de l'expérience d'autres pays, à travers les conseillers techniques ou grâce à des rencontres directes avec des homologues étrangers, peut s'avérer fructueux.

Une structure de document qui incite à poser les bonnes questions peut faciliter considérablement la tâche, surtout lorsque des non-spécialistes contribuent au processus participatif. Il est particulièrement important d'aider ceux ou celles qui élaborent la stratégie à identifier les principaux obstacles à surmonter et les points à traiter dans chaque domaine, avant de se lancer dans l'analyse de recommandations d'alternatives de politique.



La stratégie doit également devenir un outil de référence majeur pour les chercheurs et les futurs analystes de la politique. Cette approche contribue, entre autres, à assurer la rigueur du travail et à rendre plus difficile pour les responsables et les politiciens d'ignorer les propositions de la stratégie.

L'introduction de la stratégie doit définir les objectifs globaux et les interpréter dans le contexte existant. Dans cette section, il peut être utile d'indiquer un ensemble de principes de politique. Il convient plutôt d'adopter une logique claire et convaincante et de l'appuyer sur des bases empiriques fermes. Les analyses formelles et quantitatives des problèmes peuvent jouer un rôle d'appui important à l'élaboration d'une stratégie. Il est même essentiel que la stratégie soit fondée sur des bases rigoureuses, mais il faut que le document lui-même soit rédigé dans un langage compréhensible par un large public.

Le fait que la stratégie doit être exhaustive ne signifie pas qu'il faut réinventer la roue dans tous les domaines. Elle peut incorporer des analyses intéressantes et des recommandations judicieuses provenant d'autres contextes. C'est un document complet, mais pas nécessairement original en tout. De fait, l'intégration du travail effectué antérieurement par d'autres groupes peut constituer l'un des moyens de consolidation du consensus sociétal et de mobilisation du soutien aux recommandations de la stratégie. En matière agricole, exhaustivité ne signifie pas non plus nécessairement inclure dans la stratégie tous les thèmes relevant de l'agriculture. Selon la situation, il conviendra de procéder à un travail séparé, à un autre moment, sur une stratégie nationale de l'eau ou de gestion de la forêt, par exemple. En revanche, cela signifie une couverture relativement complète de toutes les politiques pertinentes entrant dans le cadre de la stratégie. Il est déconseillé d'élaborer des stratégies spécifiques à certains produits agricoles (céréales, légumes, élevage, etc.) puisque, à long terme, ils peuvent se substituer les uns aux autres dans la production et réagissent tous au même ensemble de politiques de base: politique commerciale, financière agricole, foncière, etc. On peut traiter d'actions spécifiques pour les produits de la culture et de l'élevage au niveau de programmes dans le cadre de la stratégie.

## **2-La politique agricole :**

### **2.1 Définition de la politique agricole :**

L'agriculture, en tant que secteur produisant des biens destinés à l'alimentation, ne peut se distinguer du reste de l'économie et si des aides aux agriculteurs se justifient, c'est au titre du social qu'elles doivent être versées et non pour stimuler la production agricole. Mais l'empressement de l'économie néoclassique à démontrer que les mécanismes du marché conduisent à l'équilibre économique, lequel assure une harmonie de la société, repose sur un ensemble

d'hypothèses. La dynamique des marchés agricoles se caractérise par des fluctuations d'une amplitude telle qu'elles éloignent par fois l'offre et la demande de l'équilibre, ces fluctuations pouvant se traduire par l'apparition d'une instabilité chronique des marchés, et ce sont bien les conséquences de cette instabilité qui légitiment l'intervention de l'Etat. J.M BOUSSARD<sup>73</sup> précise, par ailleurs que le comportement d'offre du producteur n'est pas fondamentalement déterminé par l'anticipation du prix. La mise en œuvre d'une production agricole. Outre qu'elle dépend des aléas climatiques, est étroitement corrélée aux disponibilités financières détenues par les agriculteurs dans la mesure où elles leur offrent l'opportunité d'adapter leur structure pour de nouvelles productions jusque là mises en sommeil, quel que soit le niveau des prix. Contrairement à ce que postule la théorie néoclassique, la relation prix-offre n'est pas stable à court terme. Atteindre la stabilité de cette relation suppose donc intervention sur le marché pour garantir des prix qui orientent les productions et équilibrent l'offre et la demande.

Une politique agricole, dans la mesure où son objectif prioritaire est de garantir la production à des prix raisonnables pour le consommateur, a donc bien pour mission d'allouer les ressources de manière plus efficace que le seul marché concurrentiel.

Une première définition de ce que peut être une politique agricole s'émerge : « une politique agricole est un mode d'allocation des ressources plus efficace que le marché en cas d'instabilité de ce dernier »<sup>74</sup>. Cette première définition laisse entendre que l'intervention sur un marché, à des fins de stabilisation des prix, obéit à une nécessité théorique. Il suffirait d'être un adversaire de la théorie néoclassique pour doter la politique agricole des vertus de l'efficacité économique. Les développements de l'analyse néoclassique montrent pourtant que la construction de dispositifs régulateurs sur les marchés agricoles peut s'inscrire parfaitement dans le cadre néoclassique. En effet, une politique agricole ne s'oppose pas totalement au marché mais lui apporte des corrections.

« Une politique agricole est un ensemble de mesures visant à promouvoir la fonction économique privée de l'agriculture en s'abstenant d'interférer avec les prix et les quantités, et de valoriser la fonction sociale de l'agriculture par des mesures d'aides aux producteurs de biens collectifs sans que ces dernières n'entraînent des distorsions de concurrence ». Cette deuxième définition se caractérise par une place importante laissée au prix de marché. Et notamment celui qui se forme sur les places boursières mondiales de matières premières. Elle caractérise les politiques agricoles puisque l'objectif privilégié est d'écarter tout

---

<sup>73</sup> J.M Boussard « Maîtriser la production agricole », Revue Française d'économie, volume III, numéro 4, 1988, page : 239-261.

<sup>74</sup> Thierry Pouch, L'agriculture : entre théorie et histoire, la première partie de l'article, numéro 2767 du 26 juin 2002, in problèmes économiques. pp : 5-7

risque de distorsion de concurrence. Toutefois, ces deux définitions ont pour point commun de se situer dans une rhétorique néoclassique, l'une pour la contester sans pour autant constituer une véritable approche alternative puisqu'il s'agit de recenser les frottements ou instabilités propres au marché et d'en déduire la nécessité d'organiser les marchés agricoles, l'autre pour soulever son efficacité totale pour peu que les signaux du marché ne soient pas voilés par des interventions. La première définition d'une politique agricole pourrait être qualifiée de définition réaliste et héritière en cela de la problématique de l'école réaliste en sciences économiques qui dominait la discipline dans les années cinquante. La seconde définition nous paraît correspondre au souci d'intégrer l'agriculture dans la science économique académique en éradiquant la spécificité, en prenant pour socle de référence la conception de l'intervention publique élaborée pour les organisations mondiales du commerce, qui soumet depuis les accords de Marrakech<sup>75</sup> l'agriculture au régime général du commerce. Il est possible pourtant d'enrichir la définition d'une politique agricole en y intégrant la dimension politique.

La recherche d'une définition de ce qu'est une politique agricole n'est évaluée alors que par rapport aux avantages ou inconvénients qu'elle entraîne face au marché. Mais l'analyse d'une politique agricole ne peut s'affranchir de cet aspect sociopolitique car l'agriculture est étroitement liée à des déterminants autres qu'économiques. Une politique agricole est un système social autonome visant à préserver les intérêts fonciers des propriétaires de terrains, et aboutissant à maintenir les équilibres sociétaux autour des valeurs symboliques incarnées par l'agriculture, et de manière plus générale, destinée à accroître la prospérité d'une nation par éviction des importations. Une politique agricole a donc dans ce cas un soubassement mercantile<sup>76</sup>.

Le vingtième siècle va se caractériser par la formation d'un interventionnisme étatique de plus en plus prégnant, pour encourager la formation de coopératives agricoles et rééquilibrer les rapports entre les agriculteurs et les industries d'amont et d'aval, et surtout à partir des années trente pour réguler une production agricole excédentaire et enrayer la brutale dépréciation des cours des matières premières agricoles, conduisirent les Etats à intervenir massivement pour préserver le revenu des agriculteurs et assurer l'approvisionnement alimentaire des économies. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, cette prise de conscience se transforme en un objectif précis ; faire de l'agriculture un secteur économique capable de contribuer à l'expansion générale de l'économie. Ce qui différencie cette politique agricole des précédentes que nous avons définies, c'est qu'elle s'applique au-delà du marché. D'un autre côté, la dimension Keynésienne de la politique agricole s'accompagne dans ce cas de figure de la nécessité d'une

---

<sup>75</sup> Les accords de Marrakech signés en 1994.

<sup>76</sup> Lucien Bourgeois, Les politiques agricoles plus que jamais d'actualité. in Projet 265. 2001. p : 15.

demande élevée afin d'assurer des débouchés à la production agricole, ce qui nécessite une politique salariale active.

« Une politique agricole est un ensemble de dispositifs institutionnelles visant à accroître la production et le revenus des agriculteurs et qui concourt au progrès général d'une société »<sup>77</sup>. La caractéristique essentielle d'une telle politique agricole est qu'elle reflète un degré élevé de croyance en la maîtrise de destin d'une société par le pouvoir faire technique et scientifique.

Les Marxistes ont perçue l'avènement des politiques agricoles comme le signe annonciateur d'une industrialisation de l'agriculture. Les dispositifs mis en œuvre par la politique agricole conduisent nécessairement à une concentration des exploitations agricole, à une domination de ces dernières par les industries d'amont de l'agrofourriture et d'aval de la transformation agroalimentaire, et au détriment de la petite exploitation familiale. En d'autres termes, une politique agricole aurait pour fonction de faire de l'agriculture un rouage du mode de production capitaliste, verticalement intégré au cycle de valorisation du capital agroalimentaire. Marx et Kautsky ont donné une représentation du devenir de ce secteur en avançant l'expression de « capitalisme agraire », selon eux, l'avènement de la grande exploitation capitaliste se heurterait à plusieurs obstacles. De la propriété foncière qui empêche la séparation du droit de propriété et de son exploitation à des fins productives à la diffusion du progrès technique qui se réalise au sein de la petite exploitation familiale, en passant par le coût que représente la gestion de l'agriculture pour les grandes entreprises de l'agroalimentaire, l'idée est que le capitalisme, en conservant la petite exploitation familiale voit dans la formation d'une politique agricole impulsée par l'Etat un moyen de s'approprier les gains de productivité dégagés par l'agriculture en raison de l'ouverture de celle-ci sur la filière agroalimentaire et de la décroissance des effectifs d'agriculteurs. L'État, a travers d'une politique agricole, détient les instruments permettant une coexistence de ces deux modes de production, petites exploitation d'un côté, et grandes firme de l'autre côté. La particularité de cette forme d'intervention de l'Etat est qu'elle s'appuie sur la participation des agriculteurs eux-mêmes vers lesquels il transfère une partie de la gestion du développement agricole. Toutes ces approches marxistes traitent de l'articulation de l'agriculture au mode de production capitaliste, au risque parfois de présenter une vision homogène de ce secteur. Mais il ressort de ce que nous venons de voir que la dynamique de l'agriculture est dictée par celle du capitalisme, en découle alors une autre définition possible d'une politique agricole ; « Une politique agricole est un mode d'intervention de l'Etat destiné, par la préservation de la petite exploitation agricole familiale et sa modernisation et par l'intensification de production, à fournir au mode de production capitaliste un approvisionnement permanent de matières premières agricoles à un coût juste

---

<sup>77</sup> Thierry Pouch, op cit page : 9

suffisant pour maintenir l'exploitant et sa famille, et des débouchés aux firmes situées en amont et productrices de biens intermédiaires. Une politique agricole est l'instrument qui rend possible la coexistence de deux modes de production ».

« Une politique agricole est un ensemble de moyens permettant aux agriculteurs de préserver ou d'étendre leur compétitivité interne et externe, et de dégager des parts de marché au détriment de leurs principaux concurrents. Elle est tournée vers le captage des rentes agricoles et agro-industrielles internationales, celle-ci étant ensuite reversées aux producteurs ». La définition qui précède peut signifier que l'hypothèse qu'une politique agricole aurait pour objectif d'ouvrir des marchés et par conséquent d'étendre la capacité d'absorption de l'économie mondiale, confirmant ainsi le point de vue des économistes ayant vu dans les débouchés préalables la condition de survie du capitalisme. De ce point de vue, l'action de l'Etat se distinguerait de l'intervention régulatrice, celle-ci étant prise au sens de remède aux défaillances du marché. Mais l'enjeu d'une politique agricole dépasserait alors le domaine de l'agriculture pour concerner aussi l'industrie agroalimentaire ou celle située plus en amont comme l'agrofourniture ou encore le système bancaire. De plus, l'enjeu d'une politique agricole serait indissociable de la politique économique globale dans la mesure où les décisions relatives à la politique de change, ou à la politique monétaire (taux d'intérêt en particulier) ont des répercussions sur l'agriculture.

Une politique agricole est un ensemble de règles définies par des acteurs économiques, sociaux et politiques, réunis autour d'un objectif commun, assurer la continuité de l'approvisionnement alimentaire à l'intérieur d'un système de contraintes écologiques préalablement établi. Elle vise en cela à créer une réglementation pour le progrès technique d'accompagner son évolution du souci de préserver un habitat favorable et durable pour l'homme et son avenir. Elle participera au progrès général de la société.

La conception de la nature de la politique agricole est en pleine évolution. Historiquement, l'un des principaux instruments de la politique agricole était la dépense publique. Dans tous les pays, des dépenses budgétaires ont été affectées au secteur agricole à diverses fins, dont, principalement, les infrastructures d'irrigation, de stockage, de transport et de commercialisation, la fourniture directe de crédit aux producteurs et les subventions au crédit privé, le financement de la recherche, de la vulgarisation et de la production de semences améliorées, le financement des déficits des programmes d'achats de céréales aux agriculteurs à des prix élevés et de vente aux consommateurs à des prix bas, ainsi que les paiements directs dans le cadre de programmes de mise en jachère ou d'autres programmes de soutien. La seconde grande catégorie d'interventions de la politique a souvent pris la forme de contrôles, principalement des prix et des échanges commerciaux, mais parfois aussi de l'accès aux terres et à l'eau

d'irrigation, ainsi que des niveaux de production eux-mêmes. Le recours à des prix de soutien et à des prix administrés pour les consommateurs et les producteurs a été pratiqué dans toutes les régions du monde, mais, s'il demeure monnaie courante en Europe, en Asie orientale et dans le Sud-est asiatique, il est en voie de disparition en Amérique latine et en Afrique et a reculé au Moyen-Orient. La troisième grande catégorie d'instruments de politique dans de nombreux pays a été la gestion directe de la production et de la commercialisation par le biais d'entreprises étatiques dans tous les secteurs, allant de collectifs de production, à des scieries et à des pêcheries en passant par des banques et des sociétés commerciales. Dans la plupart des parties du monde, la tendance est de réduire la propriété étatique des biens de capital du secteur, mais le rythme du changement varie selon les régions.

Aujourd'hui, et avec l'économie de marché qui agit en faveur de la réduction générale de l'intervention directe des gouvernements dans l'économie, ainsi que des dépenses budgétaires, le rôle de l'Etat et plus particulièrement le Ministère de l'agriculture se résume à coordonner la politique agricole avec d'autres domaines de politique et les institutions qui en ont la charge: par exemple, avec la Banque centrale et le Ministère des finances pour la politique financière rurale, avec le Ministère de l'économie ou du commerce pour la politique commerciale agricole, avec le Ministère des finances pour les dépenses des programmes d'irrigation et de recherche et avec le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles pour la politique d'irrigation. Dans la sphère gouvernementale, la politique de développement agricole concerne de nombreux ministères et administrations. Et pour bien mettre en œuvre la politique agricole, il faut aussi faire participer les institutions locales, les associations de producteurs, les associations et autres organisations. De plus en plus, le rôle de coordination de la politique devient central pour le Ministère de l'agriculture.

La politique agricole doit également veiller à ce que le cadre législatif soit propice au développement du secteur et à ce qu'il favorise l'activité économique au lieu de la gêner, tout en protégeant comme il convient les intérêts des producteurs, des consommateurs et de l'environnement. Cela peut nécessiter une révision approfondie de la législation existante, qu'il s'agisse du code du travail, du code du commerce, des lois protégeant les consommateurs, des lois foncières, des décrets sur la gestion des ressources et de nombreux autres types de législation.

La plupart des catégories de politiques concernent l'ensemble, ou l'essentiel, du secteur et, en général, ne sont pas spécifiques à certains types de cultures. Les bonnes politiques facilitent le travail de l'agriculteur, qui consiste à effectuer ses choix de cultures et d'élevage. Les gouvernements sont rarement les mieux placés pour choisir les cultures les plus prometteuses. Ces choix sont plus fiables lorsqu'ils sont le fruit de la situation des marchés et du bon sens des agriculteurs. Il est

cependant courant de mettre en place des **programmes (plans)** soutenus par le gouvernement pour les produits importants, par exemple: programme de développement de l'industrie laitière.

## 2.2 Différence entre les politiques, les programmes (plans) et les projets :

Les *plans* se caractérisent par une durée et des ressources limitées. Ils nécessitent la participation active du gouvernement et ils se terminent à l'expiration du financement. À l'inverse, les *politiques* sont permanentes, au moins jusqu'à leur remplacement par d'autres politiques. Elles ne nécessitent pas toujours des dépenses du gouvernement. L'application d'une loi éliminant les barrières à l'importation, par exemple, ne nécessite ni dépenses, ni personnel. Elle est également permanente, sauf en cas de promulgation ultérieure de nouvelles lois limitant le libre échange. Les plans sont constitués d'activités gérées directement (en général par un personnel nombreux), nécessitant des relations en face à face avec les agriculteurs, les institutions financières et d'autres agents économiques privés. À l'inverse, les politiques agissent souvent indirectement et définissent les règles du jeu économique par le biais de lois, de décrets et de réglementations.

Comme les plans, les *projets* sont limités dans le temps et font appel à un personnel nombreux. En général, ils comportent une importante composante d'*investissement*. Ils utilisent le budget d'investissement du gouvernement, alors que les programmes se servent du budget de fonctionnement.

## 2.3 La mise en œuvre de la politique agricole :

L'application des politiques d'une stratégie nécessite souvent la mise en œuvre de programmes et projets. Dans la hiérarchie des décisions gouvernementales, les programmes et les projets sont normalement subordonnés aux politiques, lesquelles, à leur tour, sont souvent élaborées dans le cadre d'une stratégie.

La mise en œuvre d'une politique est une tâche ardue, qui requiert une réflexion attentive et une démarche systématique. La capacité de mise en œuvre est souvent une ressource très rare dans le secteur public. Sans réussite de la mise en œuvre, même les politiques les mieux conçues ne servent à rien. Mettre en œuvre une stratégie demande la participation active de multiples catégories de décideurs. C'est normalement le gouvernement central qui a la responsabilité de diriger la manœuvre; mais il lui faut agir en coordination avec les décideurs locaux.

Que ce soit dans le cadre d'un gouvernement central ou provincial, il n'existe que cinq manières de mettre en œuvre les décisions de la politique<sup>78</sup>:

- 1- Par une nouvelle *législation*.
- 2- Par des *décisions et décrets administratifs* promulgués par l'exécutif et modifiant les règles qui régissent l'environnement économique de l'agriculture et les structures institutionnelles.
- 3- Par l'allocation des investissements publics, ou *financement sur le budget d'investissement*.
- 4- Par l'allocation du *budget de fonctionnement* du gouvernement.
- 5- Par la *participation volontaire* du secteur privé et de la société civile à la mise en œuvre.

La mise en œuvre peut faire appel simultanément à plusieurs de ces filières, comme dans le cas de programmes qui requièrent à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement et sont soutenus par de nouveaux décrets administratifs. Pour réussir, il faut *conviction, consensus et coordination*. Conviction de la part des réformateurs. Consensus entre les organismes publics et, avant tout, avec le secteur privé et les centres locaux de décision, car sans leur soutien actif, il est difficile de mettre en œuvre les réformes de la politique. Coordination avec les organismes internationaux qui soutiennent l'effort de développement, mais aussi coordination des réformes et des efforts de mise en œuvre, pour assurer la cohérence de la réforme. Pour mettre en œuvre la stratégie, on a fréquemment recours, au niveau central, à l'élaboration de *plans annuels*. Ce type de plans coordonne les budgets de fonctionnement et d'investissement du gouvernement, ainsi que les activités de mise en œuvre de tous les organismes publics ou privés concernés. Même la plus simple des réformes nécessite en général au moins dix étapes principales, parfois même jusqu'à trente. Il faut donc que les plans de mise en œuvre fixent les responsabilités et les échéances et étroitement l'avancement. La complexité de la mise en œuvre est une raison importante de faire avancer le processus le plus rapidement possible, tout en assurant la coordination avec l'ensemble des intéressés.

#### 2.4 Les politiques agricoles et Le changement structurel :

Les politiques agricoles sont effectivement un facteur important du changement structurel des exploitations, c'est ce qu'affirme un certain nombre de travaux (Goddard<sup>79</sup> et Ahearn<sup>80</sup>). Mais dans quel sens ? C'est une question qui reste posée jusqu'à ce jour.

---

<sup>78</sup> ROGER D. Norton, Renforcement des capacités en politiques agricoles et alimentaires 2, Page : 86

<sup>79</sup> Goddard, E., Weersing, A., Chen, K., Turvey, C.G. (1993). economics of structural change in agriculture, Canadian Journal of Agricultural Economics, Vol. 41, p. 475-489.



En effet, certaines études montrent que les politiques agricoles encouragent les exploitations à s'agrandir et à devenir de plus en plus large (Cochrane cité in Ahearn). D'autres modèles conceptuels avancent que les politiques agricoles à travers les paiements, justement, font l'inverse. En effet, il y a quelques arguments qui concluent que les paiements (directs ou indirects) agissent pour garder les petites et moyennes exploitations en activité, ralentissant ou diminuant les forces technologiques qui tendent à augmenter la taille des exploitations. Ahearn déclare que, malheureusement, la théorie économique n'offre pas une direction claire sur la relation entre les politiques agricoles et le changement structurel. Il cite les travaux de Leathers (1992) qui ont montré formellement comment l'impact des programmes agricoles sur les structures ne peut pas être prédit seulement par la théorie. Les politiques gouvernementales qui distribuent des paiements ont de nombreux objectifs. Cependant, aucun des objectifs explicites de ces politiques n'est d'augmenter la taille des exploitations. En fait, un souci souvent exprimé des politiques publiques est que cette part du secteur qui pourrait être classifiée comme exploitations familiales soit réduite). Ce souci surgit parce qu'il y a une certaine croyance que les exploitations familiales ont une nature de bien public à eux et sont importantes à préserver.

Toute évidence qui prouverait que les paiements (politiques agricoles) ont une conséquence fortuite sur la croissance de la taille des exploitations serait probablement dans l'intérêt des décideurs politiques (Ahearn 2004). Par conséquent, il y a un intérêt pour comprendre comment les politiques agricoles passées ont affecté la structure de l'agriculture et comment les politiques futures pourraient être conçues pour réaliser des résultats, socialement, préférés. Par exemple, il y a un intérêt pour comprendre comment les politiques agricoles peuvent être conçues afin de renforcer la survie des exploitations familiales, ou ne pas contribuer au moins à leur cession tout en accomplissant d'autres buts.

Malgré cet intérêt politique pour comprendre comment les paiements affectent la structure des exploitations, il y a un manque de résultats empiriques définitifs. Ceci est probablement un résultat de la complexité des facteurs qui sont liés au changement structurel et l'importance d'identifier leurs rôles séparément.

---

<sup>80</sup> Ahearn, M.C., Yee, J., Korb, P. (2004). Agricultural Structural Adjustment to Government Policies: Empirical Evidence [en ligne]. Document présenté à la réunion annuelle de l'American Agricultural Economics Association. Denver, Colorado. 1-4 août 2004, 34 p.

## **Conclusion :**

Une politique agricole est un ensemble de règles définies par des acteurs économiques, sociaux et politiques, réunis autour d'un objectif commun, assurer la continuité de l'approvisionnement alimentaire à l'intérieur d'un système de contraintes écologiques préalablement établi. Elle vise en cela à créer une réglementation pour le progrès technique d'accompagner son évolution du souci de préserver un habitat favorable et durable pour l'homme et son avenir. Elle participera au progrès général de la société.

Dans tous les pays, des dépenses budgétaires ont été affectées au secteur agricole à diverses fins, dont, principalement, les infrastructures d'irrigation, de stockage, de transport et de commercialisation, la fourniture directe de crédit aux producteurs et les subventions au crédit privé, le financement de la recherche..., La seconde grande catégorie d'interventions de la politique a souvent pris la forme de contrôles, principalement des prix et des échanges commerciaux, mais parfois aussi de l'accès aux terres et à l'eau d'irrigation, ainsi que des niveaux de production eux-mêmes. Le recours à des prix de soutien et à des prix administrés pour les consommateurs et les producteurs a été pratiqué dans toutes les régions du monde. La troisième grande catégorie d'instruments de politique dans de nombreux pays a été la gestion directe de la production et de la commercialisation par le biais d'entreprises étatiques dans tous les secteurs. Dans la plupart des pays, la tendance est de réduire la propriété étatique des capitaux dans le secteur de l'agriculture. Aujourd'hui, et avec l'économie de marché qui agit en faveur de la réduction générale de l'intervention directe des gouvernements dans l'économie, ainsi que des dépenses budgétaires, le rôle de l'Etat et plus particulièrement le Ministère de l'agriculture se résume à coordonner la politique agricole avec d'autres domaines de politique et les institutions qui en ont la charge: par

exemple, avec la Banque centrale et le Ministère des finances pour la politique financière rurale, avec le Ministère de l'économie ou du commerce pour la politique commerciale agricole, avec le Ministère des finances pour les dépenses des programmes d'irrigation et de recherche et avec le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles pour la politique d'irrigation. Dans la sphère gouvernementale, la politique de développement agricole concerne de nombreux ministères et administrations. Et pour bien mettre en œuvre la politique agricole, il faut aussi faire participer les institutions locales, les associations de producteurs, les associations et autres organisations. De plus en plus, le rôle de coordination de la politique devient central pour le Ministère de l'agriculture.

La politique macroéconomique adoptée exerce une influence forte sur les perspectives de développement du secteur agricole ; elle peut influencer sur les **prix relatifs** intersectoriels, et donc à la fois sur l'incitation à la production et les revenus réels des ménages agricoles. Elle peut également agir sur les niveaux de formation de capital dans l'agriculture par la mise en place d'un environnement économique plus ou moins **propice à l'activité financière et à l'investissement en régions rurales**.

Les problèmes économiques actuels des pays en voie de développement se sont posés dans le passé aux économies des pays qui sont aujourd'hui évolués. Des leçons du passé se dégagent nettement un fait : les progrès de l'industrie ont toujours été précédés d'un développement marqué de l'agriculture. Nous pouvons en tirer grand fruit pour notre sujet en étudiant les expériences des différentes civilisations anciennes. Le prochain chapitre est réservé à l'histoire des politiques agricoles dans le monde depuis les premières civilisations (l'économie d'Égypte, les Maya, les romains) en passant par l'économie agricole du Moyen Âge européen « L'époque des famines et des disettes (VIII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle) et la première révolution agricole » en arrivant la première crise de surproduction (XIX<sup>e</sup> siècle).

## **CHAPITRE II:**

# **L'HISTOIRE DES POLITIQUES AGRICOLES DANS LE MONDE**

## **Introduction.**

### **Section I : L'économie Antique.**

1. L'économie égyptienne.
2. Les Mayas.
3. La Chine.
4. Le développement économique du monde romain.
  - 4.1 L'économie de Rome à l'époque républicaine.
  - 4.2 La politique « agro structurelle » contre le développement des grands domaines.
    - 4.2.1 Columelle et la réforme du domaine agricole.
    - 4.2.2 Pour une autre agriculture : la thèse de Pline l'Ancien.
    - 4.2.3 La crise agricole et la décadence du Bas-Empire.

### **Section II : L'économie agricole du Moyen Age européen. (VIII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle).**

1. Structure du mode féodal de production.
2. Le « collectivisme agraire ».
3. L'époque des famines et des disettes.

### **Section III : La première révolution agricole des temps modernes :**

1. Les conditions juridiques de la première révolution agricole.
2. Les conditions économiques.
3. Les conditions politiques et culturelles.
4. Les tenants de la « nouvelle agriculture ».

### **Section IV : Le XIX<sup>e</sup> siècle et la première crise de surproduction.**

## **Conclusion.**

## Introduction :

Depuis que les sociétés humaines commencent à s'organiser, des mesures ont été prises pour tenter d'assurer à chacun une alimentation suffisante. Au temps de la Rome antique, ce sont les autorités publiques qui planifiaient les importations de céréales, en provenance notamment d'Afrique du Nord, et attribuaient des rations au peuple en cas de besoin. Pendant des siècles, l'autoconsommation familiale a été la règle et les surplus dégagés, toujours maigres et aléatoires, servaient au démarrage de l'échange et donc de l'économie. Ce n'est qu'avec le siècle des lumières que l'on a pris conscience du potentiel de développement de l'économie rurale et domestique. Ce mouvement s'inscrit dans le vaste courant intellectuel de l'époque. Toutefois, le regain d'intérêt pour l'agriculture doit beaucoup aux physiocrates François Quesnay<sup>81</sup>, le Marquis de Mirabeau<sup>82</sup>, le Mercier de la Rivière<sup>83</sup>, Dupont de Nemours<sup>84</sup> qui la considéraient comme la seule activité productive d'un produit net (partie de la production pouvant être prélevée sans que soient diminuées la capacité de production ou la masse des richesses existantes). Profitant de l'engouement pour la nature, la vie rurale et pastorale qui séduisait les élites françaises au XVIII<sup>e</sup> siècle, ils ont placé l'agriculture au cœur même de la vie et en ont déduit les implications économiques, sociales et mêmes politiques, qui auraient dû en résulter pour le Royaume.

Malgré les physiocrates, qui, négligeant la pratique sociale et le développement de la voie paysanne familiale, accordaient la primauté à l'agriculture, et malgré les efforts consentis durant le XIX<sup>e</sup> siècle et au-delà, il a fallu l'essor graduel et prodigieux du progrès technique au milieu du XX<sup>e</sup> siècle pour qu'en Europe, la société s'orientât vers un investissement de capitaux considérables dans le secteur agricole, dans le but d'en assurer la modernisation et de valoriser le potentiel productif des ressources humaines et matérielles mises en œuvre. Néanmoins, l'accroissement considérable des importations de céréales en provenance d'Amérique du Nord et des nouveaux pays modifia la scène agricole dès les années 1870 et provoqua la première crise de surproduction agricole.

---

<sup>81</sup> F. Quesnay écrivit surtout des articles : « *Le droit Naturel* » 1765 ; « *Analyse de la formule arithmétique du tableau économique* » 1766 ; « *Fermiers* » 1756 ; « *Grains* » 1757.

<sup>82</sup> Le Marquis de Mirabeau : « *L'Ami des Hommes* » 1758 ; « *Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture* » 1763, en collaboration avec Quesnay.

<sup>83</sup> Le Mercier de la Rivière, « *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques* » 1767, revu par Quesnay, et considéré comme l'un des exposés les plus claires de la doctrine physiocratique.

<sup>84</sup> Dupont de Nemours fut le collaborateur de Turgot quand celui-ci devint Ministre sous Louis XVI. Il a écrit un très grand nombre de textes dont un pamphlet libre-échangiste sur le commerce international des grains en 1764.

## SECTION I : L'économie Antique.

Selon Marcel Mazoyer et Laurence Roudart dans *Histoire des Agricultures du Monde*<sup>247</sup>, «Entre l'an mille avant J.-C, et l'an mille après J.-C., la population mondiale fit plus que doubler, passant à 250 millions d'individus environ, en raison du développement des systèmes d'agriculture hydraulique. » La déforestation et le développement des systèmes ont commencé au Proche-Orient quelque 2 000 ans avant J.-C., pour s'étendre ensuite d'est en ouest, sur le pourtour méditerranéen et en Europe.

### 1. L'économie égyptienne.

La « force motrice » de la vie économique égyptienne est avant tout le Nil : c'est lui qui, par ses crues, alimente un couloir de 15 kilomètres de large sur 1 000 kilomètres de long, facilitant ainsi l'unité de la civilisation et la stabilité de l'économie. Mais pour être utilisable, ce grand fleuve doit être discipliné par des digues, des réservoirs, des canaux ; l'organisation de cette mise en valeur nécessite un pouvoir fort et respecté, dédaigneux des initiatives individuelles : l'Egypte apparaît surtout comme un pays de production agricole, non de négoce<sup>248</sup>.

Sous l'impulsion d'un pouvoir central énergique (pharaon ou oligarchies féodales, selon les périodes), bien secondé par les chefs des quarante-deux « nomes » de l'Empire, les ressources agricoles se multiplient. S'il fallait tenter de définir le système économique égyptien, nous aurions tendance à considérer qu'il s'agit d'un système dirigiste, très éloigné pourtant d'une planification. L'activité économique est toute entière dirigée par le pharaon. Comme le dit un texte de la IV<sup>e</sup> dynastie, le pharaon est « celui qui préside aux provisions alimentaires de tous les vivants ». D'une part, le souverain dispose d'un immense domaine royal, dont il a concédé à certaines périodes une part importante. D'autre part, il est évident que les « entreprises » qui travaillent directement sous les ordres des fonctionnaires pharaoniques et pour le compte du pharaon. Le produit de l'agriculture va à l'Etat et l'exploitant n'en conserve qu'une part comme une sorte de salaire en nature.

Cette pratique est la conséquence toute naturelle du phénomène central du pouvoir égyptien 2 000 ans avant le Christ. L'Egypte est l'exemple typique de « *l'accaparement impérial* »<sup>249</sup>, habituée depuis des millénaires à la centralisation dirigiste et à ce que les Empereurs réglementent la distribution des récoltes, le rythme des labours et la livraison des récoltes. En raison, de la structure géographique du pays, l'Egypte a été amenée à diriger, ou tout au moins à contrôler étroitement les activités agricoles en raison de la nécessité de discipliner le Nil par des travaux réguliers. Son collectivisme, d'abord agraire, s'est étendu ensuite aux autres branches de l'activité économique. Dairaines écrira même,

---

<sup>247</sup> M. Mazoyer & L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*. Le Seuil. Paris. 1998. p.56.

<sup>248</sup> F. Hartmann, *L'agriculture dans l'ancienne Egypte*, Paris, 1923. p 24.

<sup>249</sup> J. Imbert, *Histoire Economique, des origines à 1789*. op., cit. p. 80.

à propos du système économique de l'Égypte Pharaonique, qu'il s'agit d' « *un socialisme d'État quinze siècles avant J. -C* »<sup>250</sup>.

## 2. Les Mayas.

La civilisation Maya fut le résultat d'une évolution millénaire. Située en Amérique Centrale, au Guatemala, son aire d'expansion, sous l'ancien empire, formait un triangle englobant les villes de Uaxatum, de Palenque et de Copana<sup>251</sup>. Le maïs constituait la base économique de cette civilisation ; il était également le point central de culture. Depuis des centaines d'années, le peuple Maya avait sélectionné des variétés intéressantes de maïs. Les plaines étaient cultivées et irriguées, le ravitaillement abondant, et les Mayas n'avaient plus à consacrer tout leur temps à la recherche de la nourriture. Le maïs, et secondairement le haricot permirent donc la spécialisation des tâches, le développement des loisirs, des arts et de culture<sup>252</sup>. Progressivement, les Mayas défrichèrent les forêts pour utiliser du bois, et pour étendre leurs champs. L'agriculture surtout du maïs fut donc le germe et le noyau d'une vie publique et privée intense. L'âge d'or du premier empire Maya se situerait entre 400 et 650 de notre ère. Sans un excédent de maïs, ce qui suppose une agriculture organisée et largement étendue, les Mayas n'auraient jamais pu construire les édifices et les monuments tels que Chichén Itza, jadis la principale grande ville, qui est aujourd'hui une des merveilles du monde<sup>253</sup>.

## 3. La Chine.

La civilisation chinoise a évolué à travers les siècles mais le même peuple habite toujours le même pays. La Chine, en tant qu'entité morale et politique, a survécu à tous les empires, alors que Babylone, l'Égypte, la Grèce et la Rome antique ont disparu depuis longtemps<sup>254</sup>. La civilisation chinoise est née dans les bassins du Wei et du Fen, à savoir au Nord-Ouest, sur les rebords du plateau de Mongolie. 6000 ans avant Jésus Christ, des préceptes écrits détaillaient déjà les règles de la culture du riz et des archéologues ont confirmé que cette agriculture était organisée<sup>255</sup>. En général, leurs cultures étaient du jardinage, avec apport d'engrais naturels. Les terrasses préparées pour la culture du riz étaient entretenues à la main. Les plantations de thé étaient largement répandues sur les plateaux. Les chinois apparaissent donc comme un peuple essentiellement agricole<sup>256</sup>. La menace que les nomades des steppes mongoles faisaient peser sur les populations

---

<sup>250</sup> S. Dairaines, *Un socialisme d'État quinze siècles avant. / .C.*, thèse Droit Paris I, 1933. p. 102.

<sup>251</sup> I. Lissner, *Ainsi vivaient nos ancêtres*, Buchet-Chastel, Paris, 1957. p. 32.

<sup>252</sup> E. Thompson, *Grandeur et décadence de la civilisation Mayas*, Payot, 2003.

<sup>253</sup> S. Ragot & A. Breton, *Mayas : Guatemala. Les oubliés de l'histoire*. éd. Autrement, 2002.

<sup>254</sup> D. Elisseeff, *Histoire de la Chine*, Coll. Histoire, éd. du Rocher, 2003, Paris.

<sup>255</sup> R. Bouillenne, cité par D. Gaigneaux, *Agriculture, premier impératif du développement, Phytobiologie*, Masson, Paris, 1946. p. 69.

<sup>256</sup> R. Grousset, *Histoire de l'Extrême Orient*, T. 1, Payot, Paris.



sédentaires de la Chine a déterminé la construction de la grande muraille de Chine en 214 av. J.-C, huitième merveille du monde, ouvrage titanesque, qui se déroule sur une distance de 2.500 km, sans compter les murailles adjacentes, et dont 40 000 tours hérissent la façade.

Le déboisement effectué au cours des siècles, l'épuisement des sols à la suite de l'excès de culture ont refoulé la population chinoise sur la bordure extrême orientale du pays, où elle s'est concentrée. Déjà en 1894, Sun Yat-Sen<sup>257</sup> disait : « *La Chine souffre grandement d'un excès de population, c'est pour elle un réel danger car elle se trouve exposée sans cesse à des soulèvements et à des famines* ». Le même auteur rapporte qu'un empereur chinois aurait affirmé « *Dans les temps anciens, les gens étaient peu nombreux, riches et paisibles. Aujourd'hui on rêve d'avoir 5 fils, dont chacun en a 5 à son tour, ce qui fait qu'on voit des grands -pères de 25 petits fils. Mais si les gens sont plus nombreux, ils sont plus pauvres, ils travaillent dur pour gagner peu ; la richesse d'une nation dépend non du nombre de ses habitants, mais de la qualité de nourriture dont ils disposent* ». Partie d'une agriculture soignée, qui lui a donné des périodes de prospérité et de civilisation avancée, la Chine a tellement agrandi les superficies mises en culture et défriché les formations forestières naturelles qui équilibraient les relations entre sols et climats, qu'elle a dû abandonner les plateaux et agglomérer ses populations dans des endroits encore irrigables et dans les vallées de ses fleuves.

#### **4. Le développement économique du monde romain.**

Deux raisons complémentaires nous conduisent à porter une attention toute spéciale au développement économique romain : d'une part, nous sommes en présence de l'évolution complète d'une civilisation relativement bien connue, des origines jusqu'à son déclin ; d'autre part, il est à peine besoin d'insister sur le fait que l'économie romaine a profondément marqué toute l'évolution ultérieure de l'Europe et de la France en particulier<sup>258</sup>. En outre, l'histoire économique de la période romaine est très instructive pour notre société confrontée à la mondialisation puisque Rome est un exemple parfait de l'interaction de la politique et de l'économie.

##### **4.1 L'économie de Rome à l'époque républicaine.**

Pendant l'époque royale (754 à 509 av. JC), l'économie agricole est avant tout archaïque caractérisée par une agriculture familiale fermée<sup>259</sup>. C'est pendant la période républicaine que l'agriculture se transformera considérablement et on est frappé de l'importance attachée à la vie agricole pendant les premiers siècles de la République. A titre d'exemple, la « fameuse » Loi des XII Tables (450 av. JC) contient essentiellement des prescriptions agricoles telles que la protection des récoltes, le soin des arbres, etc., tandis que les obligations contractuelles y sont à peine mentionnées. A cette époque, Rome est

---

<sup>257</sup> Cité par A. Gaigneaux, *Agriculture, premier impératif du développement*, op., cit. p. 75.

<sup>258</sup> R. Rémondon, *La crise de l'Empire romain, de Marc Aurèle à Anastase*. Paris, 1994.

<sup>259</sup> R. Besnier, *L'état économique de Rome au temps des Rois*, Paris, 1934.

une République paysanne qui tire surtout ses moyens d'existence et sa richesse de l'agriculture et non de l'industrie ou du commerce<sup>260</sup>.

L'exploitation familiale exploite un petit domaine agricole sur lequel vivent le père de famille, ses enfants et ses esclaves qui l'aident dans l'exploitation du fonds. Ce groupement familial pratique la polyculture et sa situation est similaire à celle de l'époque des rois. Néanmoins, une « force motrice » nouvelle va survenir, dès le début du IV<sup>e</sup> siècle, en modifiant considérablement la structure de l'exploitation agricole : les guerres incessantes, contre des voisins hostiles, contre les gaulois qui en 390 parviennent à piller Rome, contre Carthage, etc., arrachent les paysans à leur labeur quotidien, à la période même où ils auraient dû assurer les récoltes et les labours (été).

Rome se soumit avec réticence à la générosité publique des nantis jusqu'à ce qu'un certain Caius Gracchus, tribun de la Plèbe, introduisit en 123 avant J.-C. un système « *sans parallèle dans l'histoire antérieure du monde méditerranéen* », comme le souligne Peter Garnsey dans son livre « *Famine et approvisionnement dans le monde gréco-romain* »<sup>261</sup>. « *Quoi de plus juste que le peuple dans le besoin soit entretenu par son propre trésor ?* », cette formule, inspirée par Gracchus, pourrait être reprise presque sans anachronisme par la Sécurité sociale. Certes, l'« Etat providence » du Gracque se limitait à la vente mensuelle de blé à bon marché aux citoyens de Rome mais c'était pour l'époque d'une radicale nouveauté. Du reste, Caius Gracchus périt deux ans après sur l'Aventin avec trois mille de ses partisans au cours d'une bataille contre les troupes du Consul Opimius. Néanmoins, son système lui survécut en dépit de l'opposition farouche des sénateurs conservateurs, qui l'accusaient d'encourager l'indolence parmi le peuple et d'épuiser le Trésor public - des arguments qui demeurent toujours d'actualité. La peur d'une révolte de la plèbe à qui le blé était distribué à bas prix, voire même gratuitement, empêcha l'aristocratie romaine d'abolir durablement les lois du Gracque.

Les conséquences de la constitution de grands domaines agricoles sont à la fois économiques et sociales. Au niveau des conséquences économiques, on abandonne la culture du blé et on la remplace par la culture de la vigne et de l'olivier, plus facile et plus rémunératrice. Comme le souligne Ph. Salomon « *c'est l'évolution d'une agriculture domestique vers une agriculture d'économie de marché* »<sup>262</sup> et l'Italie, ne produisant plus assez de céréales, sera obligé de faire appel aux pays étrangers.

---

<sup>260</sup> M. Mazoyer & L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*. Le Seuil. Paris. 1998.

<sup>261</sup> P. Garnsey, *Famine et approvisionnement dans le monde gréco-romain*, Oxford, trad. Française, Les Belles Lettres Histoire, Paris, 1996.

<sup>262</sup> Ph. Salomon, *Recherches d'Histoire économique*, Paris, 1964

Sur le plan social, la transformation du domaine et la concentration des terres agricoles entraînent la disparition de la classe moyenne et la dépopulation des campagnes. A la fin de l'époque républicaine à Rome, la tendance à la concentration de la propriété a définitivement fait prévaloir le grand domaine (*latifundium*)<sup>263</sup>. Dans l'ordre économique, cette concentration des terres aboutit à un recul de l'économie agricole fermée : le grand domaine ne peut travailler que pour le commerce, et les échanges s'intensifient à l'intérieur de l'Italie comme à l'extérieur. Dans l'ordre social, l'aristocratie terrienne se renforce en s'appuyant sur une base économique et matérielle toujours plus puissante, tandis que la classe des petits propriétaires se transforme peu à peu en un prolétariat qui tend à se concentrer, ne trouvant pas de travail et constituant un élément d'instabilité.

#### 4.2 La politique « agro structurelle » contre le développement des grands domaines.

Certains hommes politiques romains ont bien vu les conséquences inquiétantes de la concentration des terres. Malgré de nombreuses lois agraires dont l'objectif sera d'enlever la terre aux riches propriétaires, qu'ils détiennent en trop grande quantité, pour les répartir entre les pauvres dépourvus de ressources, cette lutte restera infructueuse. La plus célèbre est celle de Tiberius Gracchus qui propose en 133 av. J.C la loi agraire qui porte son nom et qui fixe par domaine un maximum de 500 arpents et de 100 têtes de bétail qu'il sera interdit de dépasser. Il se heurte à une opposition acharnée et il est assassiné. Son projet est cependant adopté mais l'application s'en révèle très difficile : les grands domaines présentent un enchevêtrement tel que leur partage est compliqué, sinon impossible. Par ailleurs, le problème des indemnités à verser par l'Etat perturbera cette tentative de réforme agraire reprise par le frère de Tiberius, Caius Gracchus. Celui-ci, également assassiné, aidera la Plèbe par d'autres moyens : distribution de froment, remise de dettes.

A la fin de la république, l'état de la propriété agricole ne s'est guère amélioré. Les témoignages de tous les auteurs sont concordants<sup>264</sup> et il est frappant de constater une certaine similarité des problèmes de l'agriculture romaine avec les problèmes de notre agriculture contemporaine. Tout comme l'autorité politique, les intellectuels de l'époque prendront part au débat pour dénoncer l'importance exagérée des *latifundia*.

##### 4.2.1 Columelle et la réforme du domaine agricole.

Lorsque Columelle<sup>265</sup> écrit « *De re rustica* » en 62 de notre ère, sous le règne de Néron, l'agriculture italienne est en plein marasme. Par ses écrits, certains auteurs considèrent Columelle comme le père de la physiocratie<sup>266</sup> dans la mesure où il

---

<sup>263</sup> J.-Ph. Lévy, *L'économie antique*, PUF, 1990.

<sup>264</sup> R. Martin, *Recherches sur les agronomes latins*, Les Belles Lettres, 1971.

<sup>265</sup> Caton, Columelle, Palladius, Varron, « *Texte et traduction* », collection Nisard, Didot, Paris.

<sup>266</sup> J.-M. Boussard, *Introduction à l'économie rurale*, Cujas, 1992.

pose le principe de la primauté absolue de l'agriculture et que l'activité agricole est l'unique source de richesse. Columelle dénonce le mépris de l'agriculture dans la société romaine, alors que celle-ci est la principale source de richesse. Pour lui « *c'est le monde renversé* ». Politiquement, Columelle fait preuve de courage et se comporte en écrivain engagé. Il sait que le développement agricole procède d'une politique, qui peut favoriser ou bloquer celui-ci. Il semble toutefois qu'il n'aille pas au bout de ses positions. Il a probablement conscience que, dans le monde où il vit, certaines réformes souhaitables ont cependant peu de chances d'aboutir.

#### 4.2.2 Pour une autre agriculture : la thèse de Pline l'Ancien.

Pline l'Ancien (23 - 79 ap. J.C) ira «*socialement*» beaucoup plus loin que Columelle<sup>267</sup>. Il dénonce, dans le livre XVIII de son Histoire Naturelle (37 livres), les méfaits de la grande exploitation paysanne et préconise le retour à l'exploitation paysanne. Selon lui : «*Latifundia perdideré Italiam* ». Pline l'Ancien s'adresse aux petits et moyens paysans et il préconise le retour à l'exploitation paysanne qu'il juge plus économe et surtout plus productive, rappelant que la vieille Rome connaissait l'abondance en blé et que cette abondance ne provenait pas des grands domaines mais de l'exploitation familiale. Néanmoins, dans les conditions prévalentes de l'Empire romain au début de notre ère et étant donné l'impossibilité politique de la réforme agraire, la thèse de Pline l'Ancien est irréaliste. L'histoire ne prouvera que bien plus tard, au XIX<sup>e</sup> siècle, la thèse selon laquelle l'exploitation paysanne est capable de progrès.

#### 4.2.3 La crise agricole et la décadence du Bas-Empire.

Dès Dioclétien et pendant toute la période de 284 à 476, les empereurs vont tenter de lutter contre la crise par des efforts énergiques pour rétablir la situation économique. Cet « *interventionnisme économique* »<sup>268</sup> ne fut pas délibérément imposé pour des raisons idéologiques. L'évolution politique générale, certes, allait dans le sens d'une centralisation rigoureuse et de l'extension des activités de l'Etat, mais en fait l'intervention de l'Etat est apparue comme une nécessité urgente, imposée aux empereurs par la situation économique.

Ce dirigisme économique se présentera selon plusieurs procédés. D'abord, par deux fois, en 301 et en 362, les empereurs s'efforcèrent de bloquer les prix en raison d'une hausse des prix et d'une spéculation sur les denrées alimentaires. L'expérience la plus célèbre est la première : l'édit du maximum publié par

---

<sup>267</sup> L. Malassis, Traité d'économie agro-alimentaire. Essai sur une histoire sociale de l'alimentation et de l'agriculture. Ed. Cujas, Paris, 1997.

<sup>268</sup> J. Imbert et H. Legohérel, Histoire économique des origines à nos jours, op., cit. p. 99.

Dioclétien en 301<sup>269</sup>. Ensuite, la persistance de la crise de l'agriculture romaine encouragera les Empereurs à intervenir et ceci est bien traduit par un certain nombre de constitutions impériales du IV<sup>e</sup> siècle. En effet, préoccupés par l'abandon de terres autrefois fertiles, les empereurs prévoient l'assignation des *agricultures désertées*, moyennant certaines immunités fiscales, à quiconque voudra mettre en culture des terres *ex désertais* ; on s'efforce de rappeler à leurs champs les cultivateurs qui, faute de revenus suffisants, ont abandonné leurs propres terres. Mais ces faveurs et autres incitations fiscales ne suffisent pas à arrêter l'irrésistible mouvement qui porte les paysans à fuir leurs propres cultures et des mesures plus énergiques doivent être prises. Ainsi, plusieurs lois interdisent à un propriétaire de vendre sa terre s'il n'a pas la garantie qu'elle sera cultivée.

Malgré leurs efforts les Empereurs ne parviendront pas à résorber la crise économique et la crise agricole qui frappe le Bas Empire romain. Les invasions des barbares auront raison de cet empire (476) et toute l'Europe occidentale héritera d'un empire morcelé et d'un système économique effondré.

En conclusion, un examen même rapide de l'histoire de l'antiquité nous montre que les souverains se sont préoccupés des questions agricoles certes pour des raisons politiques mais également pour des raisons sociales et économiques comme le prouve le système mis au point par Caius Gracchus en 123 av. J.-C, précurseur, en quelque sorte, des *Foods Stamps* des Etats-Unis. L'étude de « l'histoire des politiques agricoles » du moyen âge confirmera notre point de vue sur l'importance de s'intéresser à l'agriculture. Face aux transformations nécessaires, pour accroître les rendements, vaincre les famines et les disettes, les politiques agricoles mises en, œuvre au moyen âge seront, finalement, de courte portée. Comme le souligne Louis Malassis « *L'Ancien Régime n'a pas connu de grandes politiques agricoles. Les Rois qui firent la France ne firent pas son agriculture.* »<sup>270</sup>

## SECTION II : L'économie agricole du Moyen Age européen. (VII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle).

---

<sup>269</sup> J. Barbey et J. Thibaut-Payen, *Histoire des institutions publiques de l'Antiquité à la Révolution Française*. PUF, 1998.

<sup>270</sup> L. Malassis, *Traité d'économie agroalimentaire*, op., cit. p. 307.

Le Moyen-âge été caractérisé par une économie domaniale et une économie féodale symbolisant l'affaiblissement de l'Etat et la très nette diminution des interventions de la puissance publique dans l'économie et plus précisément dans l'agriculture. Les grands domaines, issus de l'Empire romain, seraient en effet à l'origine de la Féodalité comme le signale H. Pirenne qui insiste sur « *le rôle du domaine comme agent de décomposition du pouvoir central, comme refuge et patronage pour les-individus isolés dans le chaos des invasions et des guerres.* »<sup>271</sup> : Durant le Moyen-âge, l'agriculture n'est plus une «*Affaire d'Etat*» ; c'est désormais, une question qui relève du Domaine et du Fief et elle exprime un rapport de force entre les seigneurs et les paysans mais, également, l'expression d'une communauté d'intérêts.

## 1. Structure du mode féodal de production.

La décomposition de l'Empire romain et les invasions des Barbares contribuent à déterminer à la fois un climat d'insécurité, une réduction du commerce et la formation d'un nouveau mode de production. Selon M. Bloch, cette période d'insécurité et de violence pousse les paysans libres à rechercher la protection du château : ils échangent leur liberté contre la sécurité et s'intègrent au système féodal en formation<sup>272</sup>. Au sens strict, le féodalisme de l'Europe médiévale consistait en un système d'allégeances entre seigneurs et vassaux : le vassal offrait ses services, le seigneur lui accordait sa protection et un fief ou un bénéfice souvent sous forme de terre. Le servage qui se répand, constitue à la fois pour les esclaves un progrès social (statut juridique) et, pour les travailleurs agricoles qui jusqu'alors bénéficiaient d'un statut d'hommes libres, une régression. Le servage progresse par différentes voies : la transformation de l'esclavage, la soumission pour la protection, la réduction de la paysannerie libre, en même temps qu'il acquiert une légitimité juridique<sup>273</sup>. Le servage quasi généralisé en Europe marque le sommet de l'asservissement des paysans.

## 2. Le « collectivisme agraire ».<sup>274</sup>

Le droit de vaine pâture permet aux membres d'une communauté rurale d'envoyer les bestiaux paître sur l'ensemble des champs du domaine. De cette manière, une fois passé le temps de la moisson et du glanage, la terre qui se retrouve en jachère est ouverte aux troupeaux de tous<sup>275</sup>. D'autres droits s'établirent peu à peu, qui avaient pour but de faire prévaloir l'intérêt de la communauté sur l'intérêt individuel et de

---

<sup>271</sup> H. Pirenne, *Histoire économique et sociale du Moyen Age*, Paris, 1969.

<sup>272</sup> M. Bloch, *Les caractères originaux de l'histoire rurale, française*, A. Colin, 1952.

<sup>273</sup> L. Malassis, *Traité d'économie agro-alimentaire*, op., cit. p. 162.

<sup>274</sup> L. Malassis, *Traité d'économie rurale. Les trois âges de l'alimentaire*. op. cit. p. 307.

<sup>275</sup> M. Mazoyer et L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde*. op.cit, p. 240.

sauvegarder le droit des pauvres. Le droit de glanage et de chaumage avaient spécifiquement une fonction de protection des pauvres. *Le droit de glanage* autorise à ramasser les épis abandonnés après récolte. *Le droit de chaumage* est le droit de couper les chaumes restant après récolte des épis. La récolte se faisait en effet en deux fois : celle des épis (la tige étant coupée au tiers supérieur) et celle de la paille. Les pauvres avaient le droit, pendant un nombre de jours fixés chaque année, de venir couper la paille pour leurs besoins. Les chaumes avaient d'importants usages : toiture, construction (torchis), couchage, etc. Ces droits, qui peuvent être envisagés comme une sorte de solidarité de la communauté paysanne, ont néanmoins prohibé toute innovation. Ainsi, ce collectivisme agraire freina le développement de la production et contribua, paradoxalement, à l'appauvrissement qu'il souhaitait réduire.

La période féodale dure 1 000 ans. Les historiens décrivent généralement cette période comme une période de violence, de pauvreté et de misère, de pestes, de famines et de servilité<sup>276</sup>. Du X<sup>e</sup> au XIII<sup>e</sup> siècle, il y eut cependant trois siècles pacifiques et de relative prospérité, au cours desquels se produisit la plus grande extension de terres cultivées de notre histoire<sup>277</sup>. Entre 1000 et 1340, la population de l'Europe double et des églises et des cathédrales jaillissent de partout. Comment une société servile a-t-elle pu générer cette prospérité? La croissance de la productivité de la terre augmentant peu, les besoins alimentaires additionnels ne pouvaient être satisfaits que par une extension des surfaces cultivées, c'est à dire, grâce aux nombreux défrichements qui résultent non d'un dynamisme économique féodal mais d'une nécessité sociale. En effet, le progrès technique est quasiment inexistant à cette époque et aucun changement préalable ne fut apporté au statut social des paysans.

### 3. L'époque des famines et des disettes.

Selon la gravité de la pénurie alimentaire, on distingue disette et famine. Les disettes sont caractérisées par des phénomènes de malnutrition (manque spécifique) et de sous-nutrition (déficience calorique). L'homme présente une grande «plasticité nutritionnelle» et peut, en adaptant la ration, faire face à des pénuries de durées relativement longues. Les famines sont caractérisées par des situations de déficiences quantitatives et qualitatives très graves et durables. La faim est permanente, inassouvie, l'amaigrissement est croissant, l'asthénie<sup>278</sup> est profonde, elle conduit vers la mort.

La famine est au cœur de toutes les sociétés agricoles traditionnelles. «*La France, pays privilégié s'il en fut, aura connu dix famines générales au X<sup>e</sup> siècle, vingt-six au XI<sup>e</sup>, deux au XII<sup>e</sup>, quatre au XIV<sup>e</sup>, sept au XV<sup>e</sup>, treize au XVI<sup>e</sup>, et onze au XVII<sup>e</sup>... et on pourrait dire la même chose de n'importe quel pays d'Europe.*<sup>279</sup>» En France, parmi les famines décrites comme particulièrement atroces par les historiens, citons celles de 1315-1317,

---

<sup>276</sup> L. Malassis, *Traité d'économie rurale*, op. cit. p. 179.

<sup>277</sup> M. Bloch, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*. op. cit. p. 72.

<sup>278</sup> Asthénie : affaiblissement général de l'organisme.

<sup>279</sup> F. Braudel et E. Labrousse, *Histoire économique et sociale de la France*, PUF, 1970.

1438, 1636-1640, 1693-1694, 1709-1710<sup>280</sup>. Paradoxalement, la famine qui a hanté toutes les générations de la période agricole de l'humanité, et qui a eu de si graves conséquences sur le fonctionnement des sociétés de cette période, ne tient généralement pas, dans nos livres d'histoire, une place en relation avec l'importance réelle qu'elle a eu dans l'histoire de l'humanité. La famine de 1693-1694 fut particulièrement meurtrière. Elle fit 1 500 000 morts, tua autant que la Grande Guerre.

Les émeutes de la faim et de la misère ont été nombreuses dans cette longue période d'agriculture impuissante. Impuissante, parce que les gouvernants n'ont pas su lui donner les moyens de production et l'espoir d'une rémunération juste et légitime<sup>281</sup>. Lavoisier (1743-1794) qui s'est intéressé aussi bien aux études scientifiques, surtout dans le domaine de la chimie, qu'aux progrès agricoles, se plaint que l'agriculture ait été négligée par l'administration et s'interroge sur cette négligence : «*L'agriculture est une profession qui n'est exercée que par la classe la plus indigente du peuple et que, jusqu'au règne de Louis XVI le peuple n'avait été compté pour rien en France...* » Pour Lavoisier : «*Le défaut de lumières et d'instruction ne sont pas les seules causes qui s'opposent en France aux progrès de l'agriculture ; c'est dans les institutions et dans les lois qu'elle trouve les obstacles les plus réels.* »<sup>282</sup>

Le spectre de la famine plane sur toute la période agricole de l'histoire. La famine est inhérente aux grandes civilisations de l'Antiquité, au Moyen Age et aux temps modernes puisque la France connaîtra sa dernière crise frumentaire en 1816-1817. Pendant toute cette période, alors que plus de la moitié de la population travaille la terre pour se nourrir, la société ne parvient jamais à se dégager de la famine. Preuve évidente de la pauvreté de l'agriculture mais également du faible intérêt de l'autorité politique de s'intéresser sérieusement à la question agricole. En effet, d'autres pays tels que l'Angleterre ou les Flandres ne connaissent plus de pénuries alimentaires «structurelles»<sup>283</sup>. Il faut alors s'interroger sur les causes de cette stagnation durable et se demander si elle n'est pas en rapport avec les conditions sociales de la production et celles faites aux paysans.

---

<sup>280</sup> M. Cépède et H. Gounelle, *La Faim*, PUF, 1967, 124 p.

<sup>281</sup> F. Galiani, *Dialogues sur le commerce des blés*, 1770, Londres. Réédition, Corpus des œuvres de philosophie en langue française, (sous la dir. de M. Serres), Fayard, 1984, Paris.

<sup>282</sup> A. L. de Lavoisier, *Rapports à l'Académie, notes et rapports divers ; Economie politique, Agriculture et Finances*, 1893, Imprimerie Nationale, Paris-Sorbonne BIU Centrale.

<sup>283</sup> G. King, *Observations et conclusions naturelles et politiques sur l'Etat et les conditions de l'Angleterre*, 1696.



### SECTION III : La première révolution agricole des temps modernes :

Ce que la révolution française a apporté à l'agriculture, parfois même au delà des frontières de la France, c'est une réfection des structures, l'amélioration des conditions politiques, juridiques et sociales de l'activité agricole, non l'amélioration des techniques qui, jusqu'à 1830 ou 1840, resteront encore, à peu près, ce qu'elles étaient depuis longtemps.

Conduites par des monarchies éclairées ou constitutionnelles, ou par des assemblées révolutionnaires, ces réformes se sont faites sous la pression, très inégale selon les pays, des groupes sociaux directement concernés<sup>284</sup>. Mais elles ont été également préparées par des esprits éclairés du siècle des lumières. Témoins des succès de l'agriculture sans jachère en Flandre et en Angleterre, les physiocrates (agronomes et économistes) se sont faits les théoriciens et les propagandistes de cette nouvelle agriculture et des réformes nécessaires à son avancement. Dans nombre de pays comme la France, la Prusse et le Danemark, les idées des agronomes et des physiocrates ont contribué à accélérer les prises de conscience politiques nécessaires et elles ont largement influencé les réformes qui se faisaient attendre en s'inspirant des exemples de la Grande Bretagne et des Pays-Bas. Par contre, dans les régions méridionales et orientales de l'Europe (sud du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie, Hongrie, Russie) éloignées des grands foyers de l'industrialisation, où les très grands domaines latifundistes maintenaient la main d'œuvre agricole dans un état de quasi servitude, la première révolution agricole n'eut pas lieu et ces régions se sont enfoncées dans le sous-développement et la crise<sup>285</sup>. Dès lors, pour certains pays, entrepreneurs agricoles et paysans se sont engagés dans la nouvelle agriculture dès qu'ils ont bénéficié de réformes assez vigoureuses, de débouchés industriels et urbains croissants, de prix soutenus et d'impôts supportables.

#### 1. Les conditions juridiques de la première révolution agricole.

Le plus absolu et le plus répandu des obstacles résidait dans le droit dit de *vaine pâture* des jachères, qui n'était rien d'autre que le droit pour tout un chacun de faire paître ses propres animaux sur l'ensemble des jachères du voisinage. Tant que ces dispositions ont prévalu, nul ne pouvait mettre en culture « ses » jachères sous peine de voir le fruit de son travail piétiné et dévoré par le bétail d'autrui. L'obligation de laisser les jachères à la disposition de tous n'était pas la seule servitude collective interdisant le libre usage privé de la terre. Le droit de vaine pâture, en effet, s'étendait aussi aux plantations fruitières et parfois. De plus dans les régions d'assolement réglé, l'obligation de cultiver les céréales une année sur deux, restreignait aussi le libre choix des cultures.

Dès la fin du Moyen Age, un vaste mouvement s'était dessiné plusieurs régions d'Europe contre la vaine pâture sous toutes ses formes et plus largement, contre toute servitude collective s'opposant au libre usage des terres cultivées et au droit de les

---

<sup>284</sup> M. Augé-Laribé, *La révolution agricole*, Paris, Albin Michel, coll. «L'évolution de l'humanité». 345 p.

<sup>285</sup> M. Mazoyer et L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde*, op. cit. p. 315.

enclore. Ce mouvement en faveur du droit d’user et d’abuser des terres, et d’en exclure tout autre usager, ne fut au fond rien d’autre qu’un moment particulièrement fort de ce vaste mouvement multiséculaire qui a vu la propriété du sol émerger, se développer et finalement triompher de l’ancienne « propriété commune » indivise, c’est-à-dire en fait de l’absence de propriété. Le droit de propriété sera reconnu par la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen comme « un droit sacré ».

## **2. Les conditions économiques :**

L’augmentation de la demande de produits agricoles, du fait de l’industrialisation et de l’urbanisation, apparaît comme un élément moteur du vaste mouvement de développement qu’est la première révolution agricole, alors que les conditions juridiques, pour nécessaires qu’elles soient, ne sont au fond rien d’autre que la suppression d’obstacles institutionnels. La première révolution agricole fut en effet un vaste mouvement de développement qui a entraîné un doublement de la production et de la productivité agricole. La révolution agricole ne pouvait donc se développer pleinement qu’à la condition que ce surplus rencontrât effectivement une demande solvable, provenant d’une population agricole<sup>286</sup>. Il n’y aurait pas eu de révolution agricole sans possibilité de vendre à des prix suffisants les surplus de produits végétaux et animaux qu’elle permettait de produire. Mais il n’y aurait pas eu non plus de révolution agricole sans agriculteurs-éleveurs ayant la capacité d’investir pour doubler leur cheptel.

## **3. Les conditions politiques et culturelles.**

Partout où elle s’est développée, la première révolution agricole apparaît donc comme associée à la révolution industrielle. A côté des conditions directement nécessaires à son propre développement (abolition des servitudes collectives, développement de la propriété privée, expansion du marché et possibilités d’investissements agricoles rentables), on doit donc aussi prendre en considération l’ensemble des conditions politiques et culturelles qui ont permis le développement de la révolution industrielle elle-même, et les immenses transformations économiques et sociales qui lui sont liées.

## **4. Les tenants de la « nouvelle agriculture ».**

L’agriculture sans jachère était en effet pratiquée depuis le XV<sup>e</sup> siècle en Flandre, en Artois sans qu’il y eût d’agronomes pour la susciter. Olivier de Serres avec *Théâtre d’agriculture et Mesnage des champs* en 1600, avait bien rendu compte de ses propres essais de culture de légumineuse fourragères, mais il semble avoir ignoré complètement l’immense révolution agricole en train de naître aux Pays-Bas. Il fallut attendre le XVIII<sup>e</sup> siècle pour que les agronomes anglais – Jethro Tull<sup>287</sup> – et français – Duhamel du

---

<sup>286</sup> M. Augé-Laribé, *La révolution agricole*, op. cit. p.257.

<sup>287</sup> Jethro Tull, *The New Horse-hoeing Husbandry*, 1731.

Monceau<sup>288</sup> – commencent à formuler les principes de la nouvelle agriculture. En France, Voltaire écrit que : « *la Nation rassasiée de vers, de romans, d'opéras, se mit enfin à raisonner sur les blés* »<sup>289</sup>. Les physiocrates, économistes et agronomes vantent la supériorité de l'agriculture nouvelle et élaborent une remarquable théorie du développement agricole.

Celui qui est reconnu comme ayant formulé de la manière la plus achevée la doctrine physiocratique est François Quesnay. Il fut l'auteur des articles « *Fermier* » et « *grain* » de l'Encyclopédie<sub>2</sub> et du célèbre *Tableau économique* (1758). Pour illustrer la pensée de Quesnay et afin de montrer son importance pour l'évolution de l'agriculture, citons quelques de ses propos :

« ...*la terre est l'unique source des richesses, et c'est l'agriculture qui les multiplie; la propriété est le fondement essentiel de l'ordre économique de la société [...]. Qu'on ne croie pas que le bon marché est profitable au menu peuple [...] car le bas prix des denrées fait baisser le salaire des gens du peuple [...]. Qu'on maintienne l'entière liberté du commerce [...] car la police du commerce intérieur et extérieur la plus sûre, la plus exacte, la plus profitable à la nation et à l'Etat, consiste dans la pleine liberté de concurrence.* »<sup>290</sup>

Dans la plupart des pays tempérés en voie d'industrialisation, les gains de production obtenus par la première Révolution agricole ont été plus rapides que l'accroissement de la population. Ils se sont traduits d'abord par la disparition des disettes et des famines, puis par une amélioration durable de l'alimentation. Enfin, ils ont abouti à la formation d'un surplus commercialisable croissant, capable d'approvisionner des populations non agricoles et urbaines en plein essor, pouvant représenter plus de la moitié de la population totale. La révolution agricole a donc bien conditionné l'essor de la révolution industrielle mais, d'un autre côté, il ne fait pas de doute que, sans industrialisation et sans urbanisation de grande ampleur, la première révolution agricole n'aurait pu se développer pleinement. Ainsi, même si la révolution agricole a précédé la révolution industrielle, ces deux révolutions sont néanmoins complémentaires. Enfin, ni l'une ni l'autre de ces révolutions n'aurait pu voir le jour sans les profondes transformations juridiques, sociales, politiques et culturelles qui ont mis fin à l'Ancien Régime.

Ainsi est né un nouveau système économique et social dont le capitalisme industriel, agricole et commercial constitue sans aucun doute la nouveauté la plus éclatante<sup>291</sup>. Pourtant, les entreprises strictement capitalistes, utilisant des salariés, étaient loin d'occuper tout le terrain. Bien au contraire, dans la plupart des pays industrialisés, l'économie paysanne familiale est restée nettement prédominante et même en Angleterre et en Prusse, elle n'a pas disparu.

---

<sup>288</sup> Duhamel du Monceau, *Traité de la culture des terres*, 1750-1760.

<sup>289</sup> Cité par L. Malassis, *Nourrir les Hommes*, p. 58. Coll. Dominos, éd. Flammarion, Paris, 2000.

<sup>290</sup> F. Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, 1764.

<sup>291</sup> J.-M. Boussard, *Introduction à l'économie rurale*, op.cit. p. 18.

Par ailleurs, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la machine à vapeur avait commencé de remplacer l'énergie animale dans certains travaux agricoles<sup>292</sup>: dans quelques grands domaines de plaine, ces puissantes machines, installées en bout de champ tiraient déjà par câble de lourdes charrues à socs multiples et, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, elles actionnaient la plupart des batteuses à céréales. Mais ces machines à vapeur étaient bien trop lourdes pour être automotrices : elles devaient être tirées par des bœufs ou par des chevaux d'un chantier de battage à un autre. C'est pourquoi l'utilisation directe de la machine à vapeur dans l'agriculture est restée assez limitée<sup>293</sup>. Par contre en révolutionnant les transports terrestres et maritimes, la machine à vapeur a profondément modifié les possibilités d'approvisionnement de l'agriculture en amendements et en engrais d'origine lointaine, ainsi que les possibilités d'écoulement des produits agricoles de base sur des marchés éloignés. Ces bouleversements ont provoqué tout à la fois l'expansion de la production dans les pays neufs (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande...), une certaine augmentation des rendements, l'élargissement de la concurrence et, finalement, la première crise mondiale de surproduction agricole.

---

<sup>292</sup> G. Duby, G. Wallon (sous la direction de), « Apogée et crise de la civilisation paysanne de 1789 à 1914 » in *Histoire de la France Rurale*, Tome III, Paris, Editions du Seuil, Coll. «Univers historique ». 1976, 568 p.

<sup>293</sup> M. Mazoyer et L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde*, op. cit. p. 366.

## SECTION IV : Le XIX<sup>e</sup> siècle et la première crise de surproduction.

L'accroissement considérable des importations de céréales bon marché en provenance d'Amérique du Nord et des nouveaux pays modifia la scène agricole dès les années 1870. Cet accroissement résultait de la mise en culture des terres vierges et des progrès révolutionnaires des modes de transport. En Amérique du nord, l'existence d'immenses terres permit de produire à des coûts extrêmement bas, et à partir du milieu du siècle en faisant un emploi de plus en plus systématique des machines agricoles. A partir de 1877, l'Amérique du nord bénéficia de quatre saisons consécutives d'excellentes récoltes alors que ces années furent pour l'Europe des années noires<sup>294</sup>. Dans le passé, les mauvaises récoltes s'accompagnaient d'une hausse de prix qui avait contribué à maintenir le revenu des agriculteurs. Cependant, -cette fois-ci, les exportations américaines augmentèrent rapidement, pour doubler en quelques années. Loin d'augmenter, les prix baissèrent en Europe, et les paysans subirent de lourdes pertes. Dès lors, les prix des céréales baissèrent régulièrement. Toute la période qui va de 1873 à 1896 fut une période de crise économique générale et de baisse des prix qui aggravèrent les problèmes de l'agriculture.

Les pays qui recoururent au protectionnisme réussirent à freiner la baisse des prix mais non à l'enrayer. Il apparaît clairement que pour les USA, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, le cours du blé a eu tendance à baisser jusqu'au milieu des années 1880. Mais lorsque la France et l'Allemagne augmentèrent fortement leurs droits de douanes, les prix de ces deux pays s'écartèrent du prix «mondial» : en fait, les prix français et allemands restèrent supérieurs aux prix américains et anglais d'environ un tiers, soit à peu près l'équivalent des droits de douane<sup>295</sup>. Par ailleurs, il est sans doute intéressant de rappeler que c'est durant cette période que le Ministère de l'agriculture a été créé en France, le 14 novembre 1881, sous le gouvernement de Léon Gambetta et avec Paul Devès comme premier Ministre de l'agriculture. Deux raisons complémentaires expliquent la création d'un ministère spécifique à l'agriculture : d'abord une raison politique : pour Léon Gambetta, la République ne pouvait s'installer durablement qu'avec l'appui des paysans ; ensuite, une raison technique inhérente à la raison politique : la crise agricole de la fin du XIX<sup>e</sup> et ses conséquences économiques et sociales sur l'agriculture française, en provoquant des problèmes particuliers, exigeaient l'adoption d'une politique spécifique et la création d'une administration entièrement dédiée aux problèmes agricoles.

Protégés des pires effets de la crise, les agriculteurs des pays protectionnistes subirent probablement une perte de revenu moins forte que leurs homologues britanniques. En l'absence de statistiques adéquates, il n'est pas facile d'évaluer l'ampleur de cette différence. La situation britannique n'a sans doute pas été aussi mauvaise qu'on

---

<sup>294</sup> M. Mazoyer et L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde*, op.cit.p.370

<sup>295</sup> M. Tracy, *L'Etat et l'agriculture en Europe occidentale*, op. cit. p. 31.

le pense souvent puisque la baisse des prix affecta essentiellement les gros cultivateurs, alors que les petits éleveurs ne furent pas si durement touchés. En revanche, en France et en Allemagne, le protectionnisme a surtout profité aux gros producteurs de céréales et beaucoup moins aux petits éleveurs – et leur a peut-être même porté tort en soutenant le prix du pain et le coût des aliments de bétail achetés, aussi bien qu'en maintenant la valeur des terres. Ainsi, pour ce qui concerne la France et l'Allemagne seule une minorité de la population agricole a tiré profit de la protection du marché des céréales.

Le Danemark et les Pays-Bas ont apporté la preuve qu'il était possible de faire face à la crise en adaptant leur système de production agricole à la nouvelle situation et jetèrent ainsi les bases d'une agriculture prospère et en contribuant largement à accroître les recettes d'exportation ainsi qu'au progrès économique général. Bien que l'élevage se soit développé en France et en Allemagne, il n'y eut pas un tel effort d'adaptation. C'est l'une des critiques

les plus pertinentes que l'on peut adresser au protectionnisme car il conduit à déconnecter l'économie locale de la concurrence étrangère et à préserver des entreprises sclérosées. La protection peut-être désavantageuse du point de vue de la production nationale car elle détruit l'esprit de concurrence, développe des privilèges et entraîne une sclérose de l'économie. A l'abri de la concurrence étrangère, les producteurs locaux sont gagnés par la routine. L'esprit d'innovation disparaît et le stimulant de la concurrence étrangère n'exerce plus ses effets<sup>296</sup>.

D'une manière générale, les paysans français et allemands en sont venus à compter de plus en plus sur la protection tarifaire, et leurs gouvernements ont peu fait pour les encourager à améliorer leur sort, augmenter la productivité, s'efforcer de mieux commercialiser, etc. Il s'avéra par la suite très difficile de faire évoluer les mentalités ainsi forgées...l'évolution de la politique agricole commune et de ses multiples réformes « nécessaires et indispensables » illustrent remarquablement ce propos.

L'exode rural semble avoir été relativement modéré, à cette époque, en France et en Allemagne. A l'inverse, en Grande Bretagne la population occupée dans l'agriculture - bien que déjà faible dans les années 1880 - chuta fortement entre 1881 et 1901 - et ce alors que la population totale augmentait rapidement. Ainsi, l'Angleterre comptait en 1901 12 % d'agriculteurs, alors que la France en avaient 42 % et l'Allemagne 45 %<sup>297</sup>. Ces différences entre le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne tiennent sans doute avant tout à leur niveau différent d'industrialisation. Il est sans doute vraisemblable que les mouvements de population auraient été différents si la France et l'Allemagne n'avaient pas protégé leur agriculture, ou si le Royaume-Uni avait recouru au protectionnisme. Tout ceci est le résultat de politiques agricoles délibérées et les différences constatées prouvent que la politique exerce bien une réelle influence sur la structure socio-économique d'un pays.

---

<sup>296</sup> R. Barre, *Economie Politique*, T. 2, PUF édition, 1997.

<sup>297</sup> M. Tracy, *L'Etat et l'agriculture en Europe occidentale*, op. cit. p.34.

## Conclusion :

Un examen même rapide de l'histoire des civilisations anciennes et de celle des temps présents indique deux constantes. D'abord, on remarque que toutes n'ont été rendues possibles que par l'apparition chez elles d'un surplus agricole, libérant au moins une partie de la population du souci immédiat de produire de la nourriture quotidienne. Ensuite, on constate qu'une méconnaissance des lois de la nature a entraîné régulièrement un épuisement des sols, la ruine de l'agriculture et, avec elle, le déclin de la civilisation qu'elle supportait. En fait, un examen attentif de l'histoire montre que depuis des siècles, l'Etat et l'agriculture entretiennent des relations privilégiées et que le libéralisme est l'exception en matière alimentaire et l'intervention, la règle.

Naturellement, cet argument n'a pas une grande portée aujourd'hui. Les « modernes » affirment avec force que la situation actuelle est sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Jamais l'agriculture n'a été moins importante, et jamais on a connu pareille abondance alimentaire. Mais n'est-ce pas justement le succès de ces politiques traditionnelles de soutien à l'agriculture qui a permis de nous placer dans cette situation d'abondance alimentaire et qui devrait suffire à justifier la nécessité et l'importance des politiques de soutien à l'agriculture. -Comme le souligne Maurice Duverger : « *Le libéralisme économique est mort, et les efforts de ses défenseurs ne ranimeront pas son cadavre. En effet, que cela plaise ou non, aucune économie n'est aujourd'hui concevable sans une intervention de l'Etat. On peut, bien entendu, discuter sur le degré et l'intensité de cet interventionnisme ; mais son existence comme son intervention ne sont plus discutables.*<sup>298</sup> »

En conséquence, la théorie le suggère et l'histoire le montre : jamais, sauf en cas de rares périodes – terminées en catastrophe – l'agriculture a été laissée au marché.

---

<sup>298</sup> M. Duverger, *Finances Publiques*, Thémis, Sciences politiques, PUF, 1978.

L'histoire des politiques agricoles est celle de l'impossible quête du libéralisme agricole<sup>299</sup>. Ainsi, et comme le souligne J-M. Boussard, « *Il y a donc toutes les raisons d'avoir une politique agricole, même si ce n'est pas forcément celle que souhaitent les agriculteurs.* »<sup>300</sup> En effet, ces politiques agricoles ne sont pas faites pour les agriculteurs. Le bref rappel historique qui vient d'être présenté le prouve. L'objectif de la politique agricole, c'est l'intérêt à long terme du consommateur ; c'est lui le premier bénéficiaire de cette politique, qui est donc, en réalité, une politique alimentaire. La politique alimentaire est dominée par le souci du pouvoir politique d'assurer la subsistance du peuple, d'approvisionner les villes et de maintenir les prix alimentaires suffisamment bas, pour protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. Elle

Aujourd'hui encore, malgré leurs appellations, les politiques agricoles occidentales sont des politiques alimentaires : l'évolution même du prix des produits agricoles en apporte une preuve irréfutable. Néanmoins, quel est le sens de ces prix agricoles qui sont aujourd'hui si bas que les aides représentent la moitié, parfois la totalité, du revenu des agriculteurs ? Cette politique systématique de baisse des prix des produits agricoles constitue un point commun manifeste entre la politique agricole commune de la Communauté européenne et le *Farm Bill* du gouvernement américain et provoque de graves dommages tant pour les agriculteurs du Nord et que pour les paysanneries du Sud.

L'agriculture américaine est la plus imposante de la planète<sup>301</sup> (premier exportateur mondial et deuxième importateur. C'est aux Etats-Unis que les programmes nutritionnels et les politiques de développement agricole sont les plus développés<sup>302</sup>, c'est pour cela que nous avons réservé le troisième chapitre à la politique agricole aux Etats-Unis.

---

<sup>299</sup> J-M. Boussard, *Faut-il encore des politiques agricoles ?* Déméter, 2001, op. cit. p. 122.

<sup>300</sup> J-M. Boussard, *Quelques principes de politique agricole*, Conseil Economique et Social, 20 novembre 2002.

<sup>301</sup> Les politiques agricoles des pays de l'OCDE . Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions, OCDE, oct. 2005, Paris.

<sup>302</sup> A.B.W., Effland, "US Farm Policy: The first 200 years", *Agricultural Outlook*, USDA Economic Research Service, mars 2000, pp. 21-25 ; G. Bazin, S. Devienne, J-P. Charvet, « La politique agricole américaine » in *Annales de Géographie*, n° 641, 2005, pp. 3-26.



## **Chapitre III:**

### **LA POLITIQUE AGRICOLE AUX ETATS-UNIS.**

## **Chapitre III: La politique agricole aux Etats-Unis.**

- Introduction.

Section I : Les caractéristiques de l'agriculture américaine.

1. Population et structures agricoles aux Etats-Unis : des exploitations de grande taille majoritairement familiales.

2. L'importance de la pluriactivité pour les agriculteurs

3. Les programmes nutritionnels de l'USDA : Une agriculture sociale :

4. L'importance des exportations agricoles pour l'économie des Etats-Unis.

4.1 L'excédent commercial de l'agriculture

4.2 Le soutien politique et budgétaire aux exportations de produits agricoles.

4.2.1 Les programmes de garanties des crédits à l'exportation.

4.2.2. Les programmes d'assistance à l'exportation.

4.2.3. Le programme «d'accès au marché ».

4.3. Les Subventions déguisées à l'exportation : les Etats-Unis condamnés.

5. La puissance des industries agro-alimentaires.

5.1 Un complexe industriel d'envergure mondial.

5.2 Un secteur stratégique sur le plan intérieur.

Section II : Un interventionnisme dans le secteur agricole.

1. De 1933 à 1996: une politique agricole fondée sur la régulation de l'offre et le soutien des prix.

2. Une agriculture à la conquête des marchés internationaux.

3. Une régulation libérale ou administrée ?

3.1 La loi agricole de 1977 et la création des stocks à moyen terme.

3.2 La crise agricole des années 1980.

3.3 Le Programme PIK de 1983 : le retour des mécanismes de gestion de l'offre.

3.4 La grande réforme de 1985, la régulation par l'exportation.

Section III : Le FAIR Act de 1996 et l'échec de la libéralisation de la politique agricole.

1. Le défi du « FAIR Act » américain.

2. Le vrai visage du « FAIR Act ».

Section IV : Le Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.

1. Les principales dispositions.

1.1 Les programmes liés aux productions.

1.2 Vers une modulation des aides agricoles ?

1.3 La hausse des aides à l'exportation.

2. Le renforcement des programmes agri-environnementaux.

3. Le coût budgétaire du FSRIA : l'agriculture américaine est-elle compétitive ?

4. Les Enjeux et les Conséquences du Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.

4.1. Le revirement idéologique.

4.2. Les implications de la nouvelle loi pour les négociations internationales.

4.3. Le problème de compatibilité avec les règles de l'OMC.

4.4. Une stratégie commerciale axée sur les accords bilatéraux.

- Conclusion.

## Introduction :

Avec seulement 2 % d'actifs agricoles (moins de trois millions de personnes)<sup>303</sup>, l'agriculture américaine est la plus imposante de la planète (premier exportateur mondial et deuxième importateur en 2004 avec 4 % des importations et 7 % des exportations). Fortement mécanisée, irriguée en tant que de besoin et aidée par une recherche agronomique performante, l'agriculture américaine compte pour 1,5 % du PIB contre 2 % pour l'UE. Environ 8 % des exploitations génèrent 70 % de la valeur de la production agricole sur 30 % des terres agricoles.

A ce titre, elle bénéficie d'ailleurs de soutiens tout aussi conséquents. La nouvelle loi agricole votée en 2002 prévoit 180 milliards de dollars de soutiens publics à l'agriculture, ce qui correspond à une augmentation de 70 % des aides publiques pour les dix prochaines années. L'agriculture est au cœur du plus puissant complexe agro-industriel du monde, regroupant 12 millions d'emplois et comptant pour 18 % du PIB et même si les agriculteurs américains sont fortement soutenus financièrement par l'Etat fédéral, ils demeurent souvent très endettés<sup>304</sup>. Le soutien budgétaire effectif programmé par le Farm Bill dépendra du niveau des prix agricoles. Il peut être évalué entre 15 et 20 milliards de dollars par an pour la période 2001-2007, qui ne représente cependant que 0,5 % du budget fédéral.

---

<sup>303</sup> OCDE, OCDE, Les politiques agricoles des pays de l'OCDE . Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions, OCDE, oct. 2005, Paris ; OCDE, Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama, OCDE, oct. 2005, Paris.

<sup>304</sup> Missions économique de Washington, Bimensuel agroalimentaire des missions économiques en Amérique du Nord, MINEFI – DREE/Trésor. Christian Berger et Emmanuel Kozal, septembre 2003.

Les Etats-Unis sont intervenus de longue date dans le secteur agricole<sup>305</sup>. Dès 1830, les pouvoirs publics ont apporté leur soutien au développement de la recherche et de la formation agricole, puis, face à la dépression agricole de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et à la fermeture des frontières de la plupart des pays européens, leur intervention a essentiellement consisté en une régulation très limitée des marchés et dans le développement des infrastructures de transport. Ce n'est qu'après la grande dépression de 1929 que l'*Agricultural Adjustment Act* de 1933<sup>306</sup> fut instauré, dans le cadre de la politique du *New Deal*, a consacré l'intervention directe des pouvoirs publics dans le soutien au revenu agricole, qui ne s'est pas démentie jusqu'à aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle Franklin Delano Roosevelt est aujourd'hui considéré comme le père de la politique agricole moderne avec : un protectionnisme renforcé ; des mesures de soutien des prix (stockage provisoire) ; des mesures de régulation de l'offre (gel des terres) ; des mesures agri-environnementales (érosion des sols).

Le soutien des prix et la régulation de l'offre ont demeuré les principes de base de l'intervention des pouvoirs publics aux Etats-Unis dans le secteur agricole de 1933 à 1996. A partir de 1996, la philosophie de la politique agricole américaine a profondément évolué pour libéraliser la politique agricole – l'instauration du découplage privant les pouvoirs publics d'un outil de d'orientation<sup>307</sup> et de régulation des productions – et réduire son coût budgétaire. La loi agricole de 1996 avait pour objectif de réduire le rôle de l'Etat dans la régulation des marchés tout en conservant un soutien aux revenus des agriculteurs. Cependant, si on se réfère aux objectifs prévus par la loi agricole de 1996, à savoir la diminution du rôle de l'Etat et des subventions agricoles, alors le FAIR Act est un échec complet en 2002. Enfin et compte tenu de l'échec de la libéralisation de la politique agricole des Etats-Unis (1996-2002) et de l'augmentation considérable des soutiens budgétaires (2002-2007) nous interrogerons sur le fait de savoir si l'agriculture américaine est toujours compétitive ?

---

<sup>305</sup> A.B.W., Effland, "US Farm Policy: The first 200 years", *Agricultural Outlook*, USDA Economic Research Service, mars 2000, pp. 21-25 ; G. Bazin, S. Devienne, J-P. Charvet, « La politique agricole américaine » in *Annales de Géographie*, n° 641, 2005, pp. 3-26.

<sup>306</sup> A. Kaspi, *Franklin Delano Roosevelt*, éd. Fayard, Paris, 1988, 647 p.

<sup>307</sup> J. Loyat & Y. Petit, « *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société.* », Réflexe Europe, La Doc. Française, 2ème édition, 2002.p. 162.

**Section I : Les caractéristiques de l'agriculture américaine.**

**Tableau n° 1 : Part de la production agricole des Etats-Unis et des principaux producteurs.**

Produits	1er	2e	3 <sup>e</sup>
Blé	Chine (19%)	UE (18%)	USA
Maïs	USA (31%)	Chine (16%)	UE (12%)
Céréales	Chine (21%)	USA (19%)	
Soja	USA (29%)	Chine (15%)	Brésil
Coton	Chine (25%)	USA (17%)	
Viande Bovine	USA (25%)	UE (15%)	
Viande Porcine	Chine (49%)	UE (22%)	USA
Volaille	USA (28%)	Chine (14%)	UE (9%)
Lait	UE (31%)	USA (20%)	

Source OCDE

<b>Tableau n° 2 : Données générales<sup>308</sup></b>	
Population totale (millions D'hab.)	284,
Superficie totale (millions d'ha.)	8
Superficie agricole utile (millions d'ha.)	937
(% de la superficie totale)	40 %
Nombre d'exploitations agricoles (millions)	2,1

<sup>308</sup> Source : Missions économiques de Washington, Bimensuel agroalimentaire des missions économiques en Amérique du Nord, MINEFI - DREE/Trésor, Christian Berger et Emmanuel Kozal, n° 4-11 juillet 2003.

Surface moyenne d'une exploitation (ha.)	197
Nombre d'actifs agricoles (millions)	3
Profession agricole % des actifs	2,6 %

Source : Mission Economique.

## 1. Population et structures agricoles aux Etats-Unis : des exploitations de grande taille majoritairement familiales.

Une population agricole en déclin, sur de vastes exploitations. L'explosion de la productivité a entraîné de profonds changements dans le paysage agricole. D'une part, la production s'est concentrée autour d'un petit nombre d'exploitations. Sur le total des exploitations agricoles<sup>309</sup>, seulement 16 %, soit moins de 350 000, ont un chiffre d'affaires d'au moins 100 000 \$ et produisent l'essentiel des produits alimentaires et des fibres. Ces 16% possèdent 58 % des surfaces agricoles. 1,2 % des exploitations ont un chiffre d'affaires supérieur au million de dollars et couvrent près de 10 % des surfaces. Le maintien de l'agriculture familiale et l'installation des jeunes sont devenus des préoccupations importantes. Les exploitations agricoles américaines ont aujourd'hui une superficie moyenne de 175 ha, dix fois supérieure à celles de leurs homologues européennes. Néanmoins, malgré leur grande taille et contrairement à une idée reçue, les exploitations américaines demeurent très largement familiales, même si elles emploient parfois un ou plusieurs salariés : 99 % des exploitations sont familiales. La production agricole des Etats-Unis est néanmoins très concentrée puisque les trois quart des exploitations ne fournissent que 10 % de la production.

La moyenne des superficies est passée de 100 ha à 200 ha en 50 ans et 15 % des exploitations réalisent 70 % du chiffre d'affaires de l'agriculture des Etats-Unis. Les exploitations sont fortement concentrées (un million neuf cent mille exploitations contre cinq millions en 1950, dont 504 000 exploitations «professionnelles » ayant un chiffre d'affaires supérieur à 50 000 \$.

Malgré sa puissance, l'agriculture américaine reste fragile. Elle est marquée par une course au gigantisme des exploitations, une pluriactivité de plus en plus obligée et une disparition lente des exploitants. Les gains de productivité des trente dernières années se sont accompagnés d'une baisse continue des prix (et des revenus hors aides publiques), pesant sur les cours mondiaux. Le taux de profit de l'agriculture est faible et les capitaux s'en détournent pour investir dans d'autres secteurs plus rémunérateurs.

## 2. L'importance de la pluriactivité pour les agriculteurs

---

<sup>309</sup> Une ferme étant définie comme tout établissement vendant 1 000 \$ ou plus de produits agricoles dans l'année (aides fédérales incluses), source : Mission économique de Washington, op. cit. p. 8.

Plus de la moitié des exploitants agricoles aux Etats-Unis ont un emploi - à temps plein dans 80 % des cas. Le revenu agricole des ménages est complété par des travaux agricoles hors de l'exploitation et des activités salariées. Le revenu moyen d'un ménage sur une exploitation s'établit à 65 000 \$ (estimation USDA pour 2003). En 1999, selon l'USDA, près de 90 % du revenu des ménages agricoles ne provenait pas de l'exploitation agricole. Toutefois, les fermes à vocation commerciales (10 % des fermes pour 75 % de la production) dégagent plus des deux tiers de leur revenu de l'activité agricole.

Alors qu'on estime en France que les revenus non agricoles ne dépassent pas 40 % du revenu global des agriculteurs, plus des trois-quarts des revenus des exploitants américains viennent d'activités non agricoles exercées par l'agriculteur et sa famille. Dès 1960, l'Economic Research Service de l'USDA a commencé à calculer systématiquement le revenu non agricole (off-farm income) des exploitants agricoles ainsi que le revenu net d'exploitation qui seul peut-être comparé aux revenus salariaux. Dès 1964, les revenus non agricoles des agriculteurs américains ont dépassé le revenu net agricole.

Les raisons du désintérêt de la puissance publique américaine pour la stabilisation des revenus agricoles tiennent à la structure des revenus des agriculteurs. Les caractéristiques des 1 910 000 familles d'agriculteurs étaient les suivantes, en 2000 :

- Les familles vivant sur de petites exploitations de moins de 50 hectares de céréales ou moins de 50 000 \$ de chiffre d'affaire agricole (70 % du total et 11 % de la production) ont des revenus nets agricoles négatifs. En revanche, ce sont ces petites exploitations qui ont les plus gros revenus non agricoles (37 275 \$) dont la moitié sont des salaires, Un tiers d'entre eux ont fait des études supérieures.
- Les familles vivant sur des moyennes exploitations de 50 à 250 hectares de céréales (22 % du total et 37 % de la production) ont des revenus non agricoles plus faibles (21 600 \$) que ceux des petites exploitations. Aussi s'en tirent-elles très difficilement, spécialement celles qui sont dans la frange inférieure de cette classe : les chefs d'exploitations ont peu de temps pour travailler à l'extérieur, surtout s'ils ne sont pas mariés ; dans ce cas, ils ont un revenu total inférieur à celui des chefs de petites exploitations.
- Les familles vivant sur de grandes exploitations de plus de 250 ha de céréales (8 % du total et 52 % de la production) dont la moitié ont fait des études supérieures s'en tirent beaucoup mieux. Elles reçoivent beaucoup plus d'aides compensatoires du gouvernement (18 000 \$) et leur revenu agricole net est quatre fois supérieur à celui des moyennes exploitations (85 000\$). Leurs revenus non agricoles (30 000 \$), qui constituent moins d'un tiers de leur revenu total, sont composés pour 1/3 de salaires et pour 1/3 de revenus d'entreprises.

### **3. Les programmes nutritionnels de l'USDA : Une agriculture sociale :**



C'est aux Etats-Unis que les programmes nutritionnels sont les plus développés, une préoccupation majeure de l'USDA, en direction des familles nécessiteuses et surtout des enfants, fondés sur le seuil de pauvreté de 16 050 \$/an pour une famille de 4 personnes. En réalité, ce caractère « social » de la politique agricole des Etats-Unis est indispensable aux yeux des citoyens afin de légitimer le soutien financier important attribué aux fermiers. La clé de voûte de tout le système, et le plus original dans le monde, reste le système des *Food Stamps*, expérimenté en 1961 sous l'administration Kennedy pour faire reculer la pauvreté, devenu définitif en 1964 sous l'administration Johnson dans le cadre de la *Great Society* sous la forme de coupons mensuels échangés dans tous les magasins alimentaires et aux caisses des supermarchés contre de la nourriture. La moitié des bénéficiaires sont en 1999, les enfants, plus de 90 % des ménages bénéficiaires sont en dessous du seuil de pauvreté et 42 % ont des revenus équivalents à la moitié ou même moins du seuil de pauvreté. Depuis mars 1998, les coupons en papier sont en train de disparaître, remplacés par l'Electronic-Benefit-Transfer (E-BT), carte magnétique à puce « rechargée » tous les mois en fonction d'éventuels changements de revenus de la famille (fin du chômage par exemple).

Le budget consacré au programme des Food Stamps s'élève à 24,6 milliards de dollars en 2003, soit 23 % du budget de l'USDA. Les Food Stamps constituent le volet principal de la politique d'aide alimentaire intérieure à laquelle le Ministère de l'agriculture consacre un budget considérable : 42,8 milliards de dollars en 2003, soit 38,5 % ce qui correspond au premier poste budgétaire de l'USDA.

L'autre volet est également particulièrement original avec le *National School Lunch Program (NSLP)*, créée en 1946 par l'administration Truman dans le cadre du *Fair Deal*, un programme fédéral offert dans 95 000 établissements scolaires publics et privés, profitant à plus de 26 millions d'enfants en 1999. Le *NSLP* est le plus souvent réparti par les agences éducatives des Etats qui adressent les fonds aux écoles, collèges, lycées, conformément aux directives du *Dietary Guidelines for Americans*, notamment pour ce qui concerne les produits frais (fruits et légumes).

#### **4. L'importance des exportations agricoles pour l'économie des Etats-Unis.**

La production agricole en constante augmentation, rend indispensable les débouchés à l'exportation et l'agriculture américaine en est devenue très dépendante<sup>310</sup>. Les Etats-Unis l'ont bien compris et disposent d'un arsenal législatif et financier pour soutenir les exportations de produits agricoles même si ce dispositif est de plus en plus contesté à l'OMC,

##### **4.1 L'excédent commercial de l'agriculture**

---

<sup>310</sup> Chambre d'Agriculture, *Commerce extérieur américain, une goutte d'excédent agricole dans un océan de déficit global* », APCA, Economie agricole, N° 925, p. 7, octobre 2003.

Le rapport Flanagan, du nom du Directeur du Conseil de politique économique internationale créée en 1972, a été publié en 1973 sous le titre non moins significatif : « *Le commerce agricole dans le nouveau round de négociations multilatérales au GATT* ». Pour la première fois dans un rapport officiel de la présidence, une évaluation du potentiel de croissance des exportations agricoles américaines était tentée. Les prévisions se tenaient toutefois en deçà des réalisations, le solde positif du commerce extérieur agro-alimentaire passait de 2 milliards de dollars en 1972 à 12 milliards de dollars en 1974, à 16 en 1979, à 27 en 1981, à 30 en 1996. Les rapports les plus récents prévoient qu'en l'an 2006 le solde escompté devrait atteindre 40 milliards de dollars. L'exportation de produits agricoles et son expansion deviennent un impératif auquel il est pratiquement impossible que la nation puisse se soustraire. Ces exportations sont un élément essentiel à la fois pour les agriculteurs qui en tirent une partie importante de leur chiffre d'affaire et pour l'économie américaine qui sans elle connaîtrait une balance commerciale encore plus déséquilibrée : 18 à 25 % des exportations américaines totales sont agro-alimentaires. Il est important de souligner que le déficit commercial continue de se creuser depuis 2001, puisqu'il était de 45 milliards \$ en 2003 – soit plus de 4 % du PIB –, sous le double effet d'une hausse des importations de 2,9 % et d'une augmentation des exportations limitée à 0,6 %<sup>311</sup>. Un hectare sur 3 produit pour l'exportation et près de 800 000 emplois directs et indirects dépendent des performances américaines à l'exportation. Chaque milliard de dollars d'exportations supplémentaires génère 15 000 emplois. Le discours politique rappelle fréquemment qu'un emploi agricole et agro-alimentaire sur quatre dépend directement des performances à l'exportation<sup>312</sup>.

Tableau n° 3 Pourcentage de production exportée  
(Source USDA, 2003)

Huile de tournesol	63 %
Riz	43 %
Blé	43 %
Corn oil	40 %
Cotton	37 %
Soja	34 %

Cependant, les exportations agricoles ne représentent que 4,4 % des exportations américaines totales. Néanmoins, les filières agricoles sont parmi les rares à dégager un excédent commercial (55,2 milliards de \$ d'exportations en 2001 contre 39,5 d'importations), dans un pays qui souffre d'un profond déficit de sa balance commerciale (pour les biens de consommation, 718,8 milliards de \$ d'exportations contre 1145,9 d'importation). Les Etats-Unis sont de gros exportateurs agroalimentaires ce qui permet à la balance commerciale agricole de rester positive (32,1 MM\$ en 1999 pour les

<sup>311</sup> La Tribune, O. Baron, Le déficit commercial continue de se creuser, mercredi 14 mai 2003.

<sup>312</sup> Mission Economique de Washington, C. Berger et E. Kozal, *Panorama de l'agriculture américaine, de son industrie agro-alimentaire et des politiques qui les soutiennent*, source USDA, Washington, juillet 2003.

exportations contre 31 MM\$ pour les importations). Ainsi, même si l'agriculture représente moins de 1 % du PIB dans l'économie américaine et 1,2 % de l'emploi total, on comprend, mieux au regard du déséquilibre structurel de la balance commerciale des Etats-Unis, pourquoi le gouvernement soutient autant l'agriculture et, par voie de conséquence, le secteur agroalimentaire<sup>313</sup>. En effet, si les américains savent juguler leur déficit budgétaire, ils ne savent toujours pas enrayer ce déficit extérieur qui s'approfondit d'année en année, comme si c'était le prix à payer de la croissance. Les importations restent très supérieures aux exportations et le déficit des comptes courants a atteint 412 MM\$ en 2000, soit 4 % du PIB américain, le niveau le plus élevé depuis 1981. Les causes de ce déficit sont bien connues : le haut niveau de consommation des ménages américains est un des facteurs principaux, notamment pour les produits importés de Chine, Japon et même de l'Europe. Les autorités fédérales ont laissé le déficit se creuser sans rien faire pour l'enrayer, la raison essentielle tenant à la crise asiatique depuis 1997: les Etats-Unis ont tout intérêt à voir ces économies reprendre de la vigueur, dans la mesure où ce sont des clients pour les secteurs porteurs américains<sup>314</sup>.

Néanmoins, ils ont également tout intérêt à soutenir leurs exportations de produits agricoles puisque l'USDA a remarqué que les exportations américaines avaient progressé de 3,5 MM\$ par an depuis 1985 grâce à la déréglementation des marchés mondiaux et prévoit, pour la période 2005-2008, une progression de 10 MM\$<sup>315</sup>

Le milieu de la décennie 80 s'est caractérisé par le déclin de l'excédent du commerce extérieur de produits agricoles et alimentaires des Etats-Unis. Celui-ci était, en 1980, de 24 milliards de dollars, avant de chuter à 9,1 en 1985, puis à 4,7 en 1986. A la faveur des négociations du GATT, puis de la signature des accords de Marrakech, les Etats-Unis avaient pu retrouver des excédents conformes à leur statut de première puissance agricole mondiale. En 1995 et 1996, ils ont atteint 26 et 27 milliards de dollars. Un aperçu des données, sur les cinq dernières années écoulées, indique que l'excédent s'est à nouveau fortement replié, au point que le secteur agricole américain, un des rares qui dégage encore un excédent commercial, se rapproche désormais dangereusement du point le plus bas atteint entre 1980 et 2002, à savoir 4,7 milliards de dollars en 1986. Si tel était le cas, le colossal déficit de la balance commerciale globale n'en serait que plus amplifié (près de 400 milliards de dollars en 2002, soit 4,8 % du PIB, ou encore 1,5 % du PIB mondial, le FMI prévoyant un déficit supérieur à 5 % du PIB en 2004).

## **4.2 Le soutien politique et budgétaire aux exportations de produits agricoles.**

### **4.2.1 Les programmes de garanties des crédits à l'exportation.**

---

<sup>313</sup> J-C. Debar, Les politiques de soutien à l'agriculture en Europe et aux Etats-Unis vu à travers les chiffres, Agri US Analyse, Colloque SFER Europe/Etats-Unis, Paris, 9-10 octobre 2002.

<sup>314</sup> M. Goussot, Les Etats-Unis dans la Nouvelle Economie Mondiale, Op., cit. Page 300.

<sup>315</sup> USDA, *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Washington, 1998.

Le *GSM-102 Program* garantit à 90 jours sur trois ans les prêts consentis par les institutions financières américaines aux régions choisies qui achètent des produits américains. 5,6 MM\$ de garanties ont été diffusées dans 93 pays en 2000 incluant 11 programmes régionaux (en Amérique latine, zone caraïbe, ex-URSS). L'utilisation du programme *GSM* est fondée sur une base régionale qui a réussi à flexibiliser les ventes en promouvant les produits américains. En 1997, USDA a établi un nouveau *GSM-102* de programme régional en Afrique orientale comportant pour la première fois du blé, de la farine, du maïs blanc vers cette région. Les exportations de coton américain vers la Turquie ont augmenté de 600 % en 1997.

#### 4.2.2. Les programmes d'assistance à l'exportation.

L' *Export Enhancement Program* (EPP) annoncé en mai 1985 par l'USDA opère sous l'autorité de *Agricultural Trade* de 1978, autorise le *Commodity Credit Corporation* à fournir des bonus en liquidités pour que les producteurs américains exportent et soient plus compétitifs sur les places mondiales et pour contrecarrer les pratiques déloyales de commerce (*unfair trade practice*). Un programme spécifique pour les produits laitiers existe, c'est le *Dairy Export Incentive Program* (DEIP) qui aide les exportateurs à vendre certains produits laitiers américains à des prix compétitifs, autorisés par le *Food Security Act* de 1985, là où les produits américains ne sont pas compétitifs.

#### 4.2.3. Le programme « d'accès au marché ».

Le *Market Access Program* (MAP) ou *Market Promotion Program* est fixé à 90 M\$ pour 1996-2002 et doit encourager le développement, la maintenance, l'expansion de marchés étrangers pour les produits agricoles américains, le MAP a fourni des fonds à environ 800 sociétés américaines, coopératives, et organismes de commerce international pour promouvoir les produits américains à l'extérieur.

#### 4.3. Les Subventions déguisées à l'exportation : les Etats-Unis condamnés.

En février 2000, l'OMC a confirmé la condamnation formulée en septembre 1999 à l'encontre des Etats-Unis. L'instance d'appel de l'Organe de Règlements des Différends (ORD) de l'OMC a demandé aux Etats-Unis de rendre le système des *Foreign Sales Corporations* (FSC) « conformes à leurs obligations » au titre de l'OMC, c'est à dire de les supprimer purement et simplement. L'organe d'appel, formé de trois experts a confirmé que « le traitement fiscal des FSC constitue une subvention déguisée à l'exportation prohibée par l'OMC ». La condamnation vise également l'agriculture américaine puisque le document atteste que les Etats-Unis « appliquent des subventions à l'exportation d'une manière qui entraîne ou menace d'entraîner un contournement de leurs engagements en matière de subventions à l'exportations ».<sup>316</sup>

---

<sup>316</sup> P.-A. Gourion & G. Peyrard, *Droit du Commerce International*, Coll. Systèmes Droit, LGDJ, Paris 2001.

Depuis 1985, le système fiscal américain autorise les entreprises américaines installées dans les paradis fiscaux (îles Vierges, Barbade, Guam) d'être exonérées d'impôts. La plupart des entreprises américaines utilisent cet artifice comptable, portant sur au moins 250 MM\$ pour Boeing, Ford, General Motors, Daimler Chrysler, entre autres. La Commission européenne estime que la moitié des exportations américaines en 1999 transitaient par ces sociétés écrans. L'OMC précise que ce système a permis des subventions importantes sur le blé entre 1995 et 1997 ainsi que sur d'autres produits agricoles, notamment les OGM, soit plus de 3,5 MM\$ de coûts budgétaires par an. En septembre 1999, un groupe d'expert de l'OMC, saisi par des commissaires européens avait condamné cette pratique en première instance donnant aux américains un an pour y mettre fin. Mais dès novembre 1999, quelques semaines avant l'ouverture de la conférence de Seattle, les Etats-Unis avaient fait appel de cette décision.

## **5. La puissance des industries agro-alimentaires.**

Le complexe industriel de l'agro-alimentaire est capital pour l'économie américaine tant au niveau international qu'au niveau de l'économie locale et constitue un puissant lobby.

### **5.1 Un complexe industriel d'envergure mondial.**

L'agro-alimentaire aux Etats-Unis représente plus d'un million de salariés et totalise 17.000 entreprises, pour un chiffre d'affaire de 500 milliards de dollars (soit plus que celui de l'automobile, deux fois celui de la chimie, trois fois celui du textile). L'innovation est une des caractéristiques fortes de cette industrie aux Etats-Unis : 16.000 nouveaux produits par an, d'une durée de vie moyenne de 2 ans. C'est un secteur industriel puissant, ayant une position dominante sur le marché mondial (7 des 10 premiers groupes alimentaires mondiaux sont américains). Néanmoins, cela ne veut pas dire qu'elle soit toujours prédominante sur les marchés domestiques, car quelques entreprises étrangères (Nestlé, Danone, Unilever, par exemple) détiennent des positions clés dans certains domaines.

Sur le plan international, l'industrie alimentaire américaine, déjà très internationalisée (31 milliards de dollars d'investissements à l'étranger) devient globale et vise naturellement les marchés en expansion rapide (Asie, Amérique latine, PECO), mais les investissements en Europe restent les plus importants. Dans ce phénomène d'expansion, les géants du *Fast Food* jouent un rôle clé, en amenant leurs fournisseurs sur leurs nouveaux marchés.

Les filières agro-alimentaires sont de plus en plus intégrées aux Etats-Unis (cette tendance a été exacerbée dans l'industrie des viandes), dans la poursuite constante d'améliorations de leur compétitivité. Dans le secteur végétal, le maïs est la culture

reine, qui sert de matière première à des entreprises diversifiées (préparations alimentaires, production énergétique, fabrication d'additifs...).

## **5.2 Un secteur stratégique sur le plan intérieur.**

Le secteur agricole et agro-alimentaire jouit depuis longtemps de relais politiques efficaces. On ne peut ici qu'être frappé de constater que nombre de décisions prises, de nature politique ou technique, ont pour effet de renforcer encore la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire américaine : pour illustrer ceci, on peut citer l'utilisation massive d'hormones de croissance dans les filières animales, ou encore le fait que les politiques agricoles donnent aux agriculteurs les moyens de s'accommoder de prix à la production relativement bas, avant transformation. Les soutiens publics apportés aux farmers contribuent donc fortement, mais indirectement, à soutenir la compétitivité de l'industrie à agro-alimentaire.

## Section II : Un interventionnisme dans le secteur agricole.

Au début des années 1930, l'agriculture américaine traverse une crise d'une grave ampleur. Rompant avec la tradition, l'Etat fédéral se porte à son secours. Henri Wallace, le secrétaire à l'Agriculture de Franklin D. Roosevelt, rédige la première grande loi d'aide à l'agriculture, l'Agriculture Adjustment Act (AAA), aux termes de laquelle l'Etat indemnise les agriculteurs pour qu'ils réduisent de 30 % leur production de céréales, de porcs, d'agneaux ou encore de produits laitiers. Les ressources nécessaires proviennent d'une taxe prélevée sur les entreprises de la filière agroalimentaire.

L'AAA est aussi utilisé pour soutenir les fermiers victimes du «*Dust Bowl* » de 1934, phénomène climatique dû à la sécheresse et aux vents violents qui dévaste le sud des Etats-Unis et oblige des milliers d'agriculteurs ruinés à fuir vers l'Ouest : c'est l'histoire des Raisins de la Colère de John Steinbeck, ouvrage dans lequel l'auteur dénonce la misère sociale de l'Amérique des années 30 et le désespoir des agriculteurs chassés de leurs terres.

En 1936, la Cour Suprême des Etats-Unis déclare l'AAA contraire à la Constitution<sup>317</sup> : par une décision votée à 6 voix contre 3, elle juge illégal - et surtout contraire aux règles du libéralisme économique - le principe d'une taxe spécifique prélevée sur un groupes d'acteurs économiques, les transformateurs, pour aider un autre groupe, les agriculteurs. Dorénavant, les aides seront financées par tous les contribuables via le budget général de l'Etat.

Dans les années 50, l'agriculture américaine connaît une nouvelle période d'excédents et cherche de plus en plus de débouchés à l'étranger. Des mécanismes de

---

<sup>317</sup> A. Kaspi, *Franklin Delano Roosevelt*, pp. 307-314, éd. Fayard, Paris, 1988, 647 p.

contrôle de la production doivent néanmoins être introduits dans les années 60. Après une longue période d'expansion durant laquelle la surface cultivée passe de 20 millions d'hectares en 1960 à 30 millions en 1978, le secteur plonge au cours de la décennie 1980 dans une nouvelle crise qui coïncide avec le plafonnement et même le recul des aides directes. Pour l'Amérique rurale, l'ère Reagan est synonyme de surendettement, de faillite en chaîne, d'exode et le nombre de suicides d'agriculteurs atteint même un record<sup>318</sup>.

### **1. De 1933 à 1996: une politique agricole fondée sur la régulation de l'offre et le soutien des prix.**

A la fin des années 1920, les Etats-Unis affrontent une profonde crise agricole. L'expansion de la production agricole américaine, qui avait trouvé des débouchés dans les pays européens, se heurte à la diminution de la demande solvable liée à la fermeture des frontières de la plupart des pays européens et la concurrence grandissante du Canada, de l'Argentine, et de l'Australie.

La crise de 1929 est interprétée par les pouvoirs publics à la fois comme une crise de surproduction et de sous consommation<sup>319</sup> : cette analyse débouche sur la mise en place d'une politique agricole alliant : régulation de l'offre (gel de terres subventionné par des aides directes et stockage à la récolte auprès d'un organisme public à un prix garanti) régulation de la demande (politique des bons alimentaires ou *Food Stamps* attribués aux familles américaines pauvres<sup>320</sup> ; et le soutien des prix pour les agriculteurs participant au programme de gel des terres (*loan price* ou prix de soutien).

C'est le 12 mai 1933 qu'a été votée la première loi agricole américaine. Tentant de juguler la grande crise des années 30, l'Agricultural Adjustment Act of 1933 (AAA) s'attaque à plusieurs problèmes fondamentaux avec une série d'outils qui demeure encore à l'heure actuelle la base de toutes les politiques agricoles. Pour restaurer les prix à leur niveau de «parité », une réduction des surfaces cultivées était organisée par la loi en contrepartie de l'adhésion au programme de soutien des prix<sup>321</sup>.

L'analyse économique d'un tel système est assez claire puisqu'il est analogue à notre système de gel libre instauré par la nouvelle PAC de 1992. Une augmentation du

---

<sup>318</sup> Y. Gazzo, *La politique agricole américaine*, Economica, Paris, 1984

<sup>319</sup> G. Debailleul, *L'évolution de la politique agricole américaine : une approche régulationniste*, thèse INA-PG, Paris, mai 1989, 367 p.

<sup>320</sup> Ces programmes sont régulièrement reconduits et ils constituent aujourd'hui le premier poste budgétaire de l'USDA.

<sup>321</sup> G. Dorel, *La grande agriculture aux Etats-Unis*, Thèse, Université Paris 1, 1983.



prix de soutien entraîne une augmentation de l'offre qui s'ajoute aux gains de productivité. Pour garder un contrôle sur le niveau des stocks que l'on veut maintenir à zéro, il faut avoir un contrôle sévère sur la production. Plus le niveau de soutien est élevé, plus les contrôles seront contraignants, c'est à dire plus les taux de jachère obligatoire sera élevé.

Pour éviter les subventions à l'exportation, l'AAA prévoyait que seules les quantités destinées à la consommation domestique seraient payés au prix de parité. Le surplus serait écoulé au prix mondial et les agriculteurs recevraient un prix moyen pondéré. Les subventions à l'exportation étaient ainsi financées par une réduction du prix moyen payé aux producteurs. Une telle politique implique l'existence d'un organisme public chargé du monopole de la collecte et qui tente de se substituer au marché. C'est pourquoi l'AAA créait la Commodity Credit Corporation (CCC), qui est en quelque sorte la banque du Ministère de l'Agriculture. Analogue en France à l'ONIC ou au Canada à la Canadian Wheat Commission, la CCC rémunère les agriculteurs en fin de campagne selon les prix obtenus par pondération entre le prix intérieur et le prix mondial. Aux Etats-Unis, le soutien des prix se faisait, et se fait toujours, grâce au système du prêt de campagne (Loan Rate).

C'est le système du Loan Rate. L'agriculteur américain a donc le choix : ou bien, il vend sa production sur le marché si le prix y est supérieur à celui que lui offre le gouvernement ; ou bien, il peut contracter avec la CCC un prêt à taux bonifié et met sa production en gage sous le contrôle du gouvernement. L'agriculteur a ensuite environ neuf mois pour se décider. A la fin de cette période, il peut, soit laisser sa production au gouvernement et ne pas rembourser le prêt de campagne qu'il avait perçu, soit la reprendre et la vendre sur le marché. Le montant utilitaire du Loan Rate – prêt de campagne – joue ainsi le rôle d'un véritable « prix de soutien » ou prix planché.

Mais l'analyse de Roosevelt allait plus loin : elle liait la crise de surproduction agricole à la crise de la sous-consommation qui sévissait du fait de la pauvreté qui s'installait aux Etats-Unis. Aussi l'AAA préfigurait-il les programmes de bons alimentaires qui deviendront célèbres dès 1937 sous le nom de Food Stamps.

Enfin, la loi prenait position contre la productivité à outrance et l'érosion des sols que celle-ci entraînait (le dust bowl). Ainsi, l'AAA organisait la conservation des sols, élément qui se retrouve encore de nos jours dans les pratiques de culture extensive, et pourtant très compétitive, que l'on rencontre chez les producteurs de blé des grandes plaines du Dakota et du Nebraska.

Le soutien des prix et la régulation de l'offre demeurent les principes de base de l'intervention des pouvoirs publics aux Etats-Unis dans le secteur agricole de 1933 à 1996, même si les mécanismes concrets et le poids de cette intervention ont évolué au cours des années.

## **2. Une agriculture à la conquête des marchés internationaux.**

Dans les années 1950, la reconstruction du potentiel de production européen a pour conséquence une nouvelle réduction de la demande solvable : les Etats-Unis tentent de soutenir les débouchés pour leurs exportations avec la mise en place en 1954 de la *Public Law 480*, programme d'aide alimentaire qui perdure encore aujourd'hui, et qui permet de maîtriser les excédents en soutenant les exportations américaines de produits agricoles, notamment de blé.

La principale modification apportée à cette politique a lieu en 1965 : le *Food and Agriculture Act* relie le prix de soutien intérieur - *loan price* - au prix du marché mondial, assurant le revenu des agriculteurs grâce au versement de paiements compensatoires, *market certificates*, puis à partir de 1973, les *deficiency payments*. Dès lors, l'offre de stockage des pouvoirs publics s'effectue à un niveau proche du cours mondial et cette loi agricole signe la volonté des Etats-Unis de partir à la conquête du marché mondial : l'agriculture américaine est désormais de plain-pied avec ce marché puisque les exportations agricoles américaines ne nécessitent plus de subventions. Les années 1970 voient l'expansion rapide du marché mondial, grâce à l'essor de la demande de l'URSS et de celle des pays du tiers-monde, soutenue par une politique généreuse de crédit. L'agriculture européenne connaît une période d'euphorie puisqu'elle conforte sa position pour de nombreux produits sur le marché mondial, tandis que les prix élevés et la demande soutenue rendent inutiles l'intervention des pouvoirs publics aux Etats-Unis<sup>322</sup>.

### 3. Une régulation libérale ou administrée ?

L'optimisme américain, fondé sur la confiance dans les marchés agricoles et sur la conquête des marchés internationaux, n'est pas unanime. Cette perplexité s'est même répandue dans les milieux démocrates et s'est traduite dans les modifications apportées par la loi-cadre de 1977, tiraillée entre la volonté de revenir à plus d'interventionnisme intérieur, et celle de continuer la ligne libérale. La grande crise agricole des années 1980 se traduira, en dépit des souhaits de l'Administration républicaine, par un interventionnisme poussé des pouvoirs publics et par une augmentation considérable des soutiens budgétaires à l'agriculture. En effet, le début des années 1980 va constituer une rupture pour la politique agricole des Etats-Unis avec une augmentation manifeste du soutien à l'agriculture. Dès cette époque, les Etats-Unis vont inscrire leur politique d'aides agricoles dans une logique de mondialisation et les

---

<sup>322</sup> G. Bazin, S. Devienne, J-P, Charvet, « La politique agricole américaine », op., cit. p. 7.

aides directes n'auront d'autre objectif que de garantir les parts de marché en incitant les producteurs à poursuivre leurs activités de production et d'exportation<sup>323</sup>. Néanmoins, il convient également de souligner que la régulation de l'offre (gel annuel de terres ou *set aside* et gel environnemental pluriannuel) joue alors un rôle essentiel : les Etats-Unis pendant cette période de stagnation du marché mondial des céréales assurent à eux seuls la régulation de ce marché, avec des surfaces retirées de la production qui, certaines années de la période 1980-1990, sont supérieures à la superficie agricole européenne<sup>324</sup>

### 3.1 La loi agricole de 1977 et la création des stocks à moyen terme.

*L'Agricultural and Consumer Protection Act* de 1977 reprend l'ensemble des dispositions de la loi de 1973, il introduit un nouvel instrument de régulation quantitative : le programme « FOR » (Farmers-Owned-Reserve), programme de stockage à moyen terme de trois à cinq ans. En effet, le système du prêt de campagne ne permet aux agriculteurs américains de financer leurs stocks à la ferme au niveau du prix de soutien que pour une durée maximale de neuf à douze mois, c'est à dire jusqu'à la nouvelle récolte. A titre exceptionnel, le gouvernement pouvait les autoriser à proroger le prêt de campagne (loan rate) pour une nouvelle période de douze mois.

Dans le nouveau système mis en place en 1977, les exploitants peuvent souscrire pour vingt-sept ou trente mois au-delà des neuf mois initiaux un prêt à taux bonifié consenti à un niveau bien supérieur au « *regular loan rate* ». Ce prêt assorti d'une prime de stockage dès que les cours sont inférieurs à un prix d'arrêt fixé à un taux compris entre 140 et 160 % du prix de soutien du blé. Ils peuvent déstocker dès que les cours dépassent ce prix. Ils doivent obligatoirement rembourser le prêt dès que le ministre le juge utile et perdent la prime de stockage s'ils ne déstockent pas immédiatement. Ce programme FOR qui s'est avéré particulièrement efficace pour stabiliser les prix - à un niveau proche du prix d'objectif (target price) - était, néanmoins, coûteux pour le budget. Il a été aboli par la nouvelle loi de 1996, après avoir été plusieurs

---

<sup>323</sup> J-C Debar, 1945-2002, *Evolution des aides directes agricoles aux Etats-Unis*, op., cit. p. 32.

<sup>324</sup> S Devienne, «Les leçons de l'agriculture américaine ou la quintessence de la méthode René Dumont », in M. Dufumier (coord.), *Un agronome dans son siècle, Actualité de René Dumont*, éd. Kartala, Paris, 2002, pp. 45-53.

fois amendé dans un sens restrictif<sup>325</sup>.

### 3.2 La crise agricole des années 1980.

La période d'expansion et de prix élevés fait place dans les années 1980 à une crise profonde : l'agriculture américaine subit une érosion de sa position exportatrice sur un marché mondial en stagnation pour bon nombre de productions et sur lequel la concurrence s'avive avec l'émergence de la capacité exportatrice de la CEE, grâce au succès de la PAC, et de l'affirmation de celle du Brésil, de l'Argentine et de l'Australie. La politique de soutien au stockage public et privé, de gel des terres et de versement des aides directes devient à nouveau indispensable pour soutenir les revenus agricoles. Malgré leur coût budgétaire très important ces mesures sont reconduites par les législations américaines de 1985 et 1990. Les *Farm Bills* renforcent également les dispositifs de garantie de crédit et surtout de subventions aux exportations mesure de rétorsion prise face aux restitutions dont bénéficient les exportations européennes.

Conformément aux promesses électorales du nouveau président démocrate, Jimmy Carter, le Farm Bill de 1977 accordait un nouvel accroissement du prix de soutien. Néanmoins, ce niveau du prix de soutien était beaucoup trop élevé pour maintenir un équilibre de l'offre par rapport à la demande.

Ainsi, lors de son élection en 1980 Ronald Reagan se trouvait placé dans une situation analogue à celle que la nouvelle administration Kennedy avait trouvée en 1960: des stocks publics énormes. «*Je vais sortir l'Etat de l'agriculture* » promettait-il<sup>326</sup>, Le Farm Bill de 1981 s'est limité à renouveler à l'identique pour quatre ans la loi de 1977 sans que l'administration républicaine de Ronald Reagan ait pu obtenir du Congrès, toujours à majorité démocrate, le moindre changement.

L'élection de Reagan avait pourtant coïncidé avec la diminution des débouchés internationaux de l'agriculture américaine, provoquée par la deuxième crise pétrolière et par l'endettement généralisée des pays acheteurs de produits alimentaires. Cette crise des débouchés était accompagnée d'une perte de compétitivité des prix américains due à la très forte hausse du dollar, conséquence de la politique monétaire reaganienne. Il en a résulté une baisse des prix mondiaux des céréales et du soja et

---

<sup>325</sup> J.-C. Debar, *La révolution agricole américaine*, (sous la Dir. de A. Revel), op. cit. p. 20.

<sup>326</sup> Y. Gazzo, *La Politique agricole des Etats-Unis*, Economica, Paris, 1984.

une baisse consécutive des revenus nets des agriculteurs américains passés de 32 milliards de dollars en 1979 (niveau déjà atteint en 1972 en dollars constants), à 22 milliards en 1982 puis à 16 milliards de dollars en 1983. Cette baisse des revenus intervenait malgré un gonflement considérable des dépenses de soutien des revenus au titre des *deficiency payments* mis en place par la loi de 1973 et reconduits par les lois de 1977 et 1981. De plus, les financements des stocks à moyen terme (FOR), mis en place par la loi de 1977, et reconduits en 1981, avaient conduit à l'accumulation de stocks très importants, aussi bien en blé qu'en maïs, (140 millions de tonnes de céréales, soit une année d'exportation en 1982). Ces stocks étaient d'autant plus élevés que la participation des agriculteurs américains aux mesures de réduction volontaire des surfaces (jachère) était, jusqu'en 1983, très faible malgré l'élévation des plafonds décidée en 1977 et en 1981.

### 3.3 Le Programme PIK de 1983 : le retour des mécanismes de gestion de l'offre.

Le gouvernement républicain dont la philosophie affirmée était de laisser les agriculteurs face à leurs marchés, décidait alors, le 11 janvier 1983, de frapper un grand coup avec le lancement par décret-loi (*executive order*) du Programme PIK (*Payment In Kind*, paiement en nature). Avec ce programme, le Ministre de l'agriculture John Block a obtenu la mise en jachère volontaire de 32 millions d'hectares de céréales, soit 36 % de la surface céréalière des Etats-Unis, c'est à dire une surface supérieure à la sole céréalière de l'Europe des Douze (27 M ha). Selon Sophie Devienne « *les Etats-Unis régulaient à eux seuls le marché mondial et l'Union européenne profitait de cette situation... Dès lors, il ne faut pas s'étonner de l'agressivité des américains à l'OMC contre la politique agricole commune et notamment vis à vis des restitutions aux exportations.* »<sup>327</sup>.

Le mécanisme adopté était très habile. Il consistait à indemniser les agriculteurs américains qui acceptaient de limiter leurs surfaces cultivées, non pas en échange des garanties de paiements compensateurs (*deficiency payments*) ou de primes de non production (*paid diversion program*), mais en leur livrant un pourcentage (de 80 à 95 %) de la production qu'ils auraient réalisé sur les terres nouvellement en jachère. Ce paiement en «nature» permettait en même temps de dégonfler les stocks placés dans les réserves à moyen terme (FOR) financés avec l'aide de l'Etat. Les résultats furent remarquablement efficaces : 12 % de production en moins pour le blé, 50 % en moins pour le maïs, 27 % pour le coton et le riz. Les stocks de blé diminuaient de 10 %, ceux de coton de 30 %, ceux de riz de 50 % et ceux de maïs de 80 %.

Néanmoins, si le Programme PIK a été efficace, son coût budgétaire a été considérable. Bien sûr, à terme, il a limité le coût pour l'Etat du financement des stocks

---

<sup>327</sup> S. Devienne, *La politique agricole aux Etats-Unis*, Cours DESS sciences économiques de l'Université de Paris 1, 2001-2002.

à moyen terme (FOR) : mais en 1983, le coût de ce transfert pouvait être évalué à 10 milliards de dollars, s'ajoutant aux 19 milliards de dollars, coût des *deficiency payments*. Aussi, l'année 1983 aura sans doute marqué le point culminant des dépenses de soutien agricole aux Etats-Unis. Ronald Reagan le reconnaissait d'ailleurs à la fin de son mandat : « *Jamais un gouvernement n'aura autant dépensé pour l'agriculture.* »<sup>328</sup>

Le 4 avril 1984, quelques jours après que la Communauté européenne ait décidé, pour la première fois de son histoire agricole, de baisser en valeur courante le niveau des prix garantis aux agriculteurs européens, le Congrès des Etats-Unis votait une loi intermédiaire gelant les prix d'objectifs pour 1984 et 1985 au niveau minimum prévu pour 1983. Compte tenu de la « faible » générosité des mesures administratives simultanément adoptées pour 1984 (leur coût passait de 19 milliards de dollars à 7 milliards), c'est seulement 11 millions d'hectares qui étaient mis en jachère volontaire au lieu de 32. La récolte de 1984 fut une récolte record et le revenu net dépassa à nouveau 32 milliards de dollars alors qu'il n'était que de 16 milliards en 1983. Mais en 1985, les Etats-Unis se sont trouvés confrontés, une nouvelle fois, au problème des excédents, comme en 1954, en 1962 ou en 1981. Le recours aux mesures de circonstances décidées dans l'urgence avec le programme PIK n'avait donc rien réglé à court terme.

### 3.4 La grande réforme de 1985, la régulation par l'exportation.

Le Food Security Act introduit une nouvelle baisse de 25 % du prix de soutien. Néanmoins, elle innove en créant un nouveau concept, le *Marketing Loan* ou prêt de commercialisation, qui est en fait une subvention déguisée aux exportations (analogue aux restitutions de l'ancienne PAC mais accordée à l'ensemble de la production, ce qui en fait une aide directe autorisée par l'OMC). Le marketing loan permet en effet aux agriculteurs de ne rembourser leur prêt de campagne contracté au niveau du prix de soutien (*loan rate*) qu'au niveau du prix du marché intérieur (à peu près équivalent au prix mondial) lorsque celui-ci est inférieur au prix de soutien. Les agriculteurs auront ainsi tout intérêt à exporter plutôt que de le livrer à l'intervention de la CCC.

Par ailleurs, pour éviter que les gros agriculteurs ne se détournent de la signature des contrats les engageants à mettre en jachère une partie de leurs terres pour pouvoir bénéficier du prix de soutien, des prêts de commercialisation et des paiements compensatoires, le plafonnement par cultures est maintenue à 50 000 \$ et ne s'applique plus qu'aux *deficiency payments*. Cette loi de 1985 était manifestement destinée à redonner aux Etats-Unis une place prépondérante sur les marchés mondiaux. La possibilité de fixer les prix de soutien bien en dessous du cours mondial et la capacité à compenser les baisses du cours mondial grâce au *Marketing loan* faisaient que les cours mondiaux pouvaient baisser de moitié sans que les agriculteurs américains en souffrent. C'est la loi de 1985 votée après la réélection de Reagan qui a fixé définitivement les prix mondiaux non subventionnés au dessus des prix de soutien américains.

---

<sup>328</sup> J. Blanchet, A. Revel, *La révolution agricole américaine*, op. cit. p. 25.

Soumis depuis 1962 et encore plus depuis 1985 à ce régime de la porte ouverte sur le monde, les agriculteurs américains se sont mis à produire de plus en plus pour l'exportation. Condamnés à exporter pour survivre, a-t-il été écrit, les farmers deviennent dépendants de leurs clients non seulement nationaux mais internationaux. Cette dépendance conduit à une sorte de cercle vertueux : l'exportation des produits agricoles et son expansion deviennent un impératif auquel il est pratiquement impossible que la nation puisse se soustraire. En effet, les marchés d'exportations se sont accrus en trente ans à partir de 1962 de 220 % tandis que la production augmentait seulement de 76 %. Cette situation très semblable à celle de la France à partir de 1970, fait des exportations agricoles un élément essentiel à la fois pour les agriculteurs qui en tirent une partie importante de leur chiffre d'affaires et pour l'économie américaine qui sans elle connaîtrait une balance commerciale encore plus déséquilibrée : 18 à 25 % des exportations américaines totales sont agro-alimentaires et celles-ci sont équivalentes à la moitié de la facture pétrolière. Le recours aux subventions à l'exportation sur des destinations sensibles et la baisse du dollar semblent avoir permis de redonner aux agriculteurs américains leur dynamisme international, objectif principal des farm bill votés depuis 1985.

### **Section III : Le FAIR Act de 1996 et l'échec de la libéralisation de la politique agricole.**

C'est le 4 avril 1996 que le président des Etats-Unis promulgue le *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (loi fédérale pour l'amélioration et la réforme de l'agriculture). En abrégé, cela donne «FAIR Act », sigle permettant un jeu de mot en forme de défi au reste du monde, le mot «*fair* » signifiant «loyal» en anglais<sup>329</sup>. Mais

---

<sup>329</sup> Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Gestion internationale, Ed. Vuibert, 2002.

cette loi est en fait le fruit d'un compromis entre le Congrès à majorité républicaine issu des élections de novembre 1994 et le président démocrate Bill Clinton.

Il est important de souligner la rupture qu'a constituée le FAIR Act du 4 avril 1996 présenté par Bill Clinton, Président des Etats-Unis de 1992 à l'an 2000 . Pourquoi cette loi différait-elle autant des précédentes, qui depuis 63 ans réglèrent les progrès constants - et ses problèmes - de l'agriculture américaine par la conquête des marchés ? Le Fair Act de 1996 symbolise l'abandon de la régulation de l'offre qui constituait un des piliers de la politique agricole des Etats-Unis depuis 1933. Il supprime la nécessité de geler des surfaces pour bénéficier des aides gouvernementales (suppression du *set aside*) et offre une liberté d'assolement totale pour les agriculteurs bénéficiant des aides de l'Etat. Désormais, les aides sont découplées de la production et liées à une surface historique de base indépendamment des cultures pratiquées par l'exploitant. En même temps, que ces aides directes, fixes et découplées, liées à une surface historique de base, les pouvoirs publics généralisent à toutes les cultures l'utilisation d'un instrument qui avait été appliqué depuis le début des années 1990 aux oléagineux : les *marketing loans* ou prêt de commercialisation. A cette époque, les autorités espéraient que l'accroissement de la demande sur le marché mondial s'accompagnerait d'une augmentation des prix agricoles, ce qui aurait permis en retour de diminuer progressivement les aides publiques. Ces espoirs ne se sont pas réalisés et le *Fair Act* a très rapidement montré ses limites.

### 1. Le défi du « FAIR Act » américain.

Le terme même de Fair Act pouvant signifier en l'occurrence « loi loyale », devait-on interpréter le texte américain comme manifestant la volonté de moraliser l'agriculture et le souci de le faire savoir? Toujours est-il que quinze mois d'après discussions n'ont pas été de trop pour mener à bien cette réforme qui constitue une rupture et un fait unique dans l'histoire de la politique agricole américaine. L'optique du Président Clinton était de revenir peu à peu à une agriculture moins assistée que par le passé.

Le Freedoe Reform Act de 1996 a mis en place le découplage de la production et les programmes de Marketings Loans qui permettent aux agriculteurs de contracter des emprunts à des taux fixes extrêmement faibles. Certes, les questions qui ont été posées ne sont pas nouvelles : plus de libertés accordées aux agriculteurs de produire les cultures de leurs choix, un soutien des marchés qui ne nuit pas aux exportations et des aides aux revenus qui permettent aux moyennes exploitations de survivre lorsque les prix baissent.

Mais ce qui est inédit, c'est la réponse qu'apportait le FAIR Act de 1996: fin du gel des terres et du programme de stockage à la ferme, aides totalement découplées à la fois des surfaces cultivées et des prix du marché<sup>330</sup>. Pendant 50 ans, le taux de jachère a été un puissant instrument de régulation du marché. Les professionnels ont soutenu cette mesure de suppression du gel obligatoire dans le FAIR Act, car il représentait un frein à

---

<sup>330</sup> J Blanchet, C. Chéreau, J-C. Debar & A. Revel, *La Révolution Agricole Américaine*, 1997, *op. cit.* p. 172.



l'expansion de la production et à la compétitivité des exploitations de grande culture. Désormais, l'administration américaine ne peut plus exiger des agriculteurs qu'ils limitent leurs capacités de production en contrepartie de subventions.

Le deuxième changement majeur pour les céréales et le coton concerne le découplage des aides. Traditionnellement, les aides directes étaient versées pour des cultures déterminées et les prix d'objectif étaient différenciés selon les productions. L'agriculteur devait chaque année décider s'il participait aux programmes de soutien et sa participation dépendait à la fois des prix de marché et des conditions d'adhésion aux programmes (taux de gel, prix garantis, plafonnement des aides). Le montant des aides directes dépendait des prix de marché (deficiency payment). Avec le FAIR Act, pour recevoir des aides, les agriculteurs devaient s'engager sur sept ans (1996-2002) en souscrivant un « contrat de flexibilité de production ». Ils reçoivent alors un quota de primes calculé sur la base des références historiques de l'exploitation, quels que soient les cultures et les emblavements. L'aide est découplée des volumes produits, mais aussi des prix de marché.

Cette loi agricole avait pour objectif de réduire le rôle de l'Etat dans la régulation des marchés tout en conservant un soutien aux revenus des agriculteurs. Le découplage privait les pouvoirs publics d'un outil d'orientation<sup>331</sup> et de régulation des productions. L'esprit général du projet était à terme la suppression des subventions, projet soutenu par la majorité républicaine du Congrès. Il s'opposait à la volonté de l'administration démocrate de conserver un filet de sécurité, pour garantir le revenu des agriculteurs. La suppression des programmes de jachère annuelle et du programme d'ajustement de l'offre et de la demande. Les programmes économiquement sophistiqués élaborés par les économistes des universités agricoles américaines, les fameux « *land-grant colleges* » ont donc fait leur temps. « *Place à une politique simple !* ». <sup>332</sup> Trop simple peut-être, où les paiements sont totalement découplés, c'est à dire déconnectés de toute production sur la ferme et de tout prix du marché et sont accordés sans aucune contrepartie. Plus de jachère annuelle, plus de stockage sur trois ans, plus d'ambition de réguler les cours mondiaux en cumulant stocks et gel des terres, lorsque les prix sont trop bas et en les liquidant lorsqu'ils se raffermissent.

Fondamentalement, le *FAIR Act* s'inscrit dans le cadre de la « révolution conservatrice » prônée par les républicains visant à réduire les prérogatives de l'Etat fédéral et à faire disparaître le déficit budgétaire. Dans cette optique, les deux chambres du Congrès souhaiteront intégrer les dispositions financières concernant l'agriculture dans la loi de programmation budgétaire qui est censée résorber le déficit budgétaire sur sept ans. C'est la raison pour laquelle le *FAIR Act* – contrairement aux précédentes lois agricoles américaines qui étaient quinquennales – couvre une période de sept ans, allant de la récolte de 1996 à celle de 2002.

---

<sup>331</sup> J. Loyat & Y. Petit, *La Politique Agricole Commune*, op. cit. p. 162.

<sup>332</sup> J. Blanchet, A. Revel, J-C. Debar, *La révolution agricole américaine*, op., cit. p. 172.

Sur le plan purement agricole, nous avons déjà souligné que l'objectif consistait, à terme, à faire disparaître les soutiens à l'agriculture, afin de libérer les capacités de production et de rendre au marché sa fonction d'orientation. Même si le projet initial - porté par un représentant du Kansas, Pat Roberts, et baptisé *Freedom to Farm* « liberté de cultiver » - a été quelque peu édulcoré sous la pression des démocrates et des organisations agricoles minoritaires<sup>333</sup>, cette logique ultra-libérale se retrouve dans le texte définitif. Pour l'essentiel, le *FAIR Act* supprime les soutiens par produit de la loi agricole précédente. Il les remplace par un soutien unique « découplé » de la production ayant vocation à disparaître en quelques années : le « paiement de transition vers le marché ». Un contexte de cours mondiaux très favorables, s'ajoutant à l'aversion croissante d'une majorité de *farmers* envers les contraintes liées aux soutiens par produit (choix très orienté des cultures « aidées », obligation de geler une partie de leurs terres, etc.)<sup>334</sup> facilite à cet égard la tâche des républicains. En échange de la « liberté retrouvée » des assolements et d'un maintien de ses revenus dans l'immédiat, l'opinion agricole se laisse séduire.

Au début de l'été 1996, le nouveau système se met donc en place dans un climat de relatif consensus. Le *farmer* ne voit alors que le bon côté des choses : sur l'ensemble de la surface de son exploitation, il peut semer les cultures de son choix (à l'exception de quelques fruits et légumes) ou ne rien semer du tout ; dans tous les cas, il percevra la même aide. Ce « découplage » entre production et soutien est pour lui un facteur de souplesse, d'autant plus que l'aide est forfaitaire, contrairement aux *deficiency payments*, dont le montant variait en fonction de la situation du marché. Dans l'euphorie d'une conjoncture porteuse, les montants fixés au départ lui paraissent particulièrement avantageux ; il ne se soucie guère de leur diminution ultérieure, oubliant que leur nom - paiement de transition vers le marché - est là pour lui rappeler qu'ils ont vocation à disparaître un jour. Certes, pour rassurer notamment les producteurs de blé qui ont gardé un mauvais souvenir des grandes crises mondiales et n'accordent qu'une confiance limitée aux prévisions de maintien durable de cours élevés, un *filet de sécurité* est prévu pour jouer en cas d'effondrement du marché. Néanmoins, la garantie de ce dispositif n'a rien de comparable à celle que procurait le système précédent. Son seuil de déclenchement - le *loan rate* - est fixé à un niveau tellement bas au regard des prix de marché actuels et prévisibles qu'il paraît alors purement théorique. Sur le moment, personne n'y prête donc attention.

La seule chose que l'on retient est qu'en cas de crise les autorités fédérales ne s'encombreraient plus de stocks publics ; elles ne financeraient même plus le stockage à la ferme. Si, par « extraordinaire », le marché descendait en dessous du seuil de déclenchement, une aide proportionnelle aux volumes produits - le *loan deficiency*

---

<sup>333</sup> Les principales organisations (Farm Bureau, National Corn Growers Association, American Soybean Association, et une partie de la Milk Producers Association), plutôt proches du parti républicain, se sont prononcées d'emblée en faveur du projet du *Freedom to Farm*. Les organisations minoritaires plus critiques sont la National Farmers Union et l'American Corn Growers Association, auxquelles s'est jointe la National Wheat Growers Association sur le point particulier du filet de sécurité.

<sup>334</sup> Olivier de Gasquet, *Comprendre l'Agriculture et la PAC*, op., cit. p. 156.

payment - serait versée aux producteurs. Mais dans l'esprit du plus grand nombre, c'est là une hypothèse hautement improbable.

## 2. Le vrai visage du « FAIR Act ».

Pour tout observateur attentif de la politique agricole américaine, le «*soi-disant découplage*»<sup>335</sup> des Etats-Unis apparaît comme un faux alibi. Le *FAIR Act* a fonctionné, en réalité, comme une redoutable machine de guerre dont le but était de repositionner l'Amérique comme leader incontesté de la production mondiale de soja et de maïs. Tout se passe, en effet, comme si les américains - renouant avec la vision stratégique qui les avait conduit au *Yalta agricole*<sup>336</sup> de 1962 - cherchaient à cantonner l'Europe dans la production de blé, tout en renforçant leur propre position dans les secteurs où ils estiment avoir un « avantage comparatif » indiscutable. Ainsi, avec la mise en place du *FAIR Act*, le découplage aboutit à rendre le soja éligible aux nouvelles aides sur l'ensemble des surfaces : c'est à une véritable explosion de la culture de soja que l'on assiste ; en deux ans, les superficies cultivées s'accroissent de plusieurs millions d'hectares. Le surcroît de production qui en résulte représente une telle masse par rapport au marché mondial que cela fait baisser les cours.

C'est alors que l'on voit commencer à fonctionner le « filet de sécurité » auquel personne n'avait prêté attention lorsque le *FAIR Act* avait été mis en place en 1996. Ce mécanisme, baptisé *loan deficiency payment*, était censé ne servir qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Il est cependant déclenché deux ans plus tard, lorsque les cours mondiaux se retournent. En 1998, le budget fédéral commence à verser à ce titre un paiement aux producteurs - le *loan deficiency payment* - destiné à compenser les effets de la baisse des prix sur leur revenu. Il s'agit tout d'abord d'une entorse au «*découplage* » puisque ce paiement est proportionnel au volume produit. Mais la nouveauté est surtout que l'éligibilité à ce dispositif n'est pas - à la différence des mécanismes antérieurs - subordonnée au stockage ou au retrait de la récolte. Ayant touché l'aide, le producteur est libre de disposer de la marchandise, c'est à dire de la vendre sur le marché. En période de chute des cours, on constate aussitôt le côté pervers d'un tel système. Le producteur se débarrasse de sa récolte à n'importe quel prix ; il sait que le *loan deficiency payment* compensera la différence. L'afflux de quantités que cela provoque sur le marché précipite le mouvement. La baisse s'accélère. Certes, le mécanisme peut sembler extrêmement budgétivore mais ce n'était pas le problème des Etats-Unis à l'époque. La conjoncture exceptionnellement porteuse de l'économie américaine, sous la présidence Clinton, donnait aux autorités fédérales des marges de

---

<sup>335</sup> Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, op., cit. p. 167.

<sup>336</sup> Le «*Yalta agricole* » fait référence à la signature à Genève de l'accord commercial multilatéral du cycle Dillon, le 7 mars 1962. Par cet accord, la Communauté Economique Européenne renonce définitivement à toute protection douanière sur l'oléagineux et leurs sous-produits riches en protéines.

manoeuvre qui semblaient, à première vue, illimitée. Par ailleurs, l'effet dépressif que le *loan deficiency payment* a sur le marché n'a pas que des désavantages, surtout pour les Etats-Unis. En effet, plus les prix sont bas, plus les exportations américaines sont facilitées, tandis que les agricultures concurrentes qui ne bénéficient pas des mêmes aides sont fortement handicapées.

Quant au producteur de soja, il se plaint d'autant moins de la situation que le niveau de compensation est calculé de façon particulièrement favorable. Son revenu est largement maintenu en dépit de la chute des cours. C'est même si avantageux pour lui et cela lui procure un tel sentiment de sécurité qu'il est incité à accroître encore ses superficies. Au moins, dans le secteur stratégique du soja, les Etats-Unis ont trouvé là le levier idéal qui leur permet, tout à la fois, d'encourager la production, de gêner la concurrence et de maintenir le revenu des agriculteurs.

**Tableau n°4 : Dépenses de la politique agricole américaine dans le secteur des cultures arables depuis 1996 (en milliards de dollars) Source : Euroconsultants, d'après l'USDA.**

Loi agricole	Programmes par produit	Paiements forfaitisés	Compléments de prix	Aides conjoncturelles	Total
Loi agricole	(1)	(2)	(3)	(4)	
de 1990					
Moyenne sur la période	4,9	0	0,5	0,9	6,3
Loi-agricole					
de 1996					
1996/1997	0	5,2	0	0	5,2
1997/1998	0	6,3	0,2	0	6,4
1998/1999	0	5,7	3,8	2,8	12,3
1999/2000	0	5,5	8,0	7,8	21,3
2000/2001	0	5,1	7,6	8,5	21,1
2001/2002	0	4,1	7,3	9,1	20,5

- 1) Concernaient les céréales, le riz et le coton, selon une réglementation complexe limitant la liberté d'assolement et pouvant imposer un gel d'une partie de l'exploitation.
- 2) Paiements dits « de transition vers le marché » : toutes les cultures (sauf les fruits et légumes) sont éligibles, notamment les oléagineux, et l'obligation de gel des terres disparaît ; la liberté d'assolement devient totale et le paiement est désormais indépendant de la culture ; les dépenses à ce titre sont plafonnées année par année et dégressives sur la période.
- 3) Système du *marketing loan* : octroi d'un soutien compensant la différence entre un prix de soutien par produit (le *loan rate*) et le prix de marché ; les

dépenses à ce titre ne sont pas plafonnées, ce qui explique la forte croissance des dépenses accompagnant la chute des cours mondiaux à partir de 1998.

4) Aides d'urgence au titre des calamités naturelles et aides exceptionnelles au revenu votée par le Congrès.

Si on se réfère aux objectifs escomptés par la loi agricole de 1996, à savoir la diminution du rôle de l'Etat et des subventions agricoles, alors le FAIR Act est un échec complet en 2002. En Effet, le gouvernement américain n'a jamais autant subventionné son agriculture par des interventions récurrentes en faveur des marchés agricoles et du revenu des agriculteurs que pendant cette période. La volonté de laisser seul le marché réguler la production agricole a encore une fois montré ses limites et le FAIR Act a eu pour conséquence une augmentation très nette de la pluriactivité agricole, des subventions à l'agriculture, et de la concentration des exploitations agricoles. Ce changement radical de la philosophie de la loi agricole a été de courte durée, puisque le Farm Bill du Gouvernement de Georges W. Bush reprend les fondements traditionnels de la politique agricole américaine accompagnés de soutiens financiers considérables.

Néanmoins, qu'importe les moyens. Car que ce soit avec le FAIR Act de 1996 ou le FARM bill de 2002, l'objectif des Etats-Unis reste le même : conquérir de nouveaux marchés par tous les moyens et se repositionner sur le marché comme leader incontesté de la production mondiale de soja et de maïs.

#### Section IV: Le Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.

Le Président Georges W. Bush a signé le 13 mai 2002 le *Farm Security and Rural Investment Act*<sup>337</sup> (FSRIA). Le FSRIA, applicable pendant six ans (2002-2007), succède au *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (Fair Act) en vigueur pendant les six années précédentes (1996-2001). Comme tous les *farms bills*, le *Farm Security and Rural Investment Act* (« Loi sur la Sécurité des Exploitations et l'Investissement Rural ») contient un nombre de mesures, dont certaines n'ont qu'un lointain rapport avec l'agriculture. Les 421 pages du texte de loi se répartissent en dix titres<sup>338</sup> :

- Titre 1 – Programmes liés aux productions,
- Titre 2 – Conservation (de la nature) et programmes environnementaux,
- Titre 3 – Commerce international,
- Titre 4 - Nutrition,
- Titre 5 - Crédit,
- Titre 6 - Développement rural,

---

<sup>337</sup> USDA, <http://www.Agriculture.house.gov.fannbill.htm>; J-C. Debar, le *Farm Security and Rural Investment*, Agri US Analyse, numéro 85, septembre 2002; Wally Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultures ?* Séance Académie d'Agriculture de France, 27 novembre 2002.

<sup>338</sup> Source Agri US Analyse d'après USDA, numéro 85, septembre 2002.

- Titre 7 - Recherche et Vulgarisation,
- Titre 8 - Sylviculture,
- Titre 9 - Energie (renouvelable et biomasse),
- Titre 10 - Dispositions diverses (y compris la réglementation qui exige un étiquetage indiquant le pays d'origine des importations).

Le FRSIA s'articule autour de deux grands axes. D'une part, il accroît, dans plusieurs secteurs, le soutien des prix et des revenus agricoles (1). Ainsi, cette nouvelle loi agricole, votée en 2002, prévoit 180 milliards de dollars de soutiens publics à l'agriculture, ce qui correspond à une augmentation de 70 % des aides publiques pour les dix prochaines années. D'autre part, il renforce les programmes environnementaux (2), dont le budget s'accroît fortement. Ce dernier volet, conjointement avec la consolidation des mesures d'aide alimentaire intérieure en faveur des pauvres, a permis de rassembler au Congrès une large coalition politique allant bien au-delà des seuls intérêts agricoles.

Au-delà de la diversité et de la complexité de ses dispositions, la nouvelle loi agricole marque un revirement très net par rapport à l'objectif de libéralisation du Fair Act. Elaborée dans le contexte de la crise des grandes cultures, elle entérine la hausse des aides enclenchées en 1998 (3). Entre 1995 et 2001, l'Estimation du Soutien aux Producteurs (ESP) calculée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques a plus que doublé aux Etats-Unis, alors qu'elle a diminué d'un quart dans l'Union européenne<sup>339</sup>. L'augmentation prévue du soutien dans le FRSIA devrait continuer à déprimer les marchés agricoles internationaux et peser dans les négociations en cours à l'Organisation Mondiale du Commerce.

## **1. Les principales dispositions.**

Accroissement du soutien des prix et des revenus en grandes cultures et des revenus en grandes cultures, réforme radicale de l'organisation de marché des arachides, retour du contrôle de l'offre en sucre et versement d'aides directes aux producteurs de lait en cas de baisse des cours : telles sont les principales dispositions de la loi agricole de 2002 en ce qui concerne les aides par produit. L'élevage, traditionnellement très peu soutenu, bénéficie quant à lui de la dérégulation complète du prix des grandes cultures, de la hausse des aides pour la mise aux normes environnementales et de la mention obligatoire du pays d'origine pour les viandes (autres que la volaille) vendues au détail. Les fruits et légumes sont également soumis à cette obligation. Ces dispositions sont complétées par la hausse du soutien à l'exportation, le renforcement des programmes agri-environnementaux et diverses mesures sectorielles ou transversales.

### **1.1 Les programmes liés aux productions.**

---

<sup>339</sup> J-C. Debar, Agri US Analyse, Numéro 85, septembre 2002, source Agri US Analyse d'après OCDE.

Le soutien à l'agriculture et aux exploitations agricoles se présente sous trois formes différentes<sup>340</sup> :

- Paiements compensatoires de crédit (LDP, « Loan Deficiency Payment »), Paiements directs,
- Paiements anticycliques (CCP, « Counter Cyclical Payment »).

Les Loan Deficiency Payment et les paiements directs (ces derniers connus précédemment comme paiements d'AMTA ("*Agricultural Market Transition Act, 1996*") faisaient partie du Farm Bill de 1996. Les paiements anticycliques sont nouveaux dans cette loi. Pour l'essentiel, ils institutionnalisent ce qui avait été désigné comme «paiements de secours » en 1999, 2000, et 2001. Les paiements directs sont découplés au sens de l'OMC, mais des paiements compensatoires et des paiements anticycliques sont couplés. Le coût total des programmes de soutien aux produits est considérablement augmenté par rapport à la législation de 1996. Cependant, si on réintroduit les paiements de secours effectué au cours des trois dernières années dans la législation de 1996, l'augmentation du «soutien aux produits » est seulement en hausse légère par rapport au programme 1999-2001<sup>341</sup>.

Il y a deux changements importants du programme de soutien aux productions. D'abord, l'introduction du soja comme produit à part entière dans le programme, avec une base et des paiements fixes comme pour les autres produits. Auparavant, il n'y avait pas de base pour le soja et ce changement a des implications importantes pour la flexibilité des décisions des exploitants, comme on va le voir plus loin. L'autre changement important est que le secteur laitier bénéficie maintenant d'un programme anticyclique.

## 1.2 Vers une modulation des aides agricoles ?

Le *Farm Security and Rural Investment Act* prévoit de limiter les aides versées par producteur<sup>342</sup>. Néanmoins, les gros producteurs parviennent à tirer leurs épingles du jeu. Les aides directes (subventions de *marketing loan*, paiements fixes et paiements contracycliques) versées aux producteurs de grandes cultures et d'arachides sont soumises à une condition de ressources. Pour toucher ces aides, à partir de 2003, les producteurs devront avoir déclaré au fisc, en moyenne annuelle sur trois ans, un revenu inférieur ou égal à 2,5 millions de dollars par an. Cependant, cette disposition n'est pas applicable si au moins 75 % du revenu des producteurs proviennent de l'agriculture ou de

---

<sup>340</sup> U.S. House of Representatives. "*Farm Bill Conference Summary*", April 30, 2002.

<sup>341</sup> Wally Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultures?*, Department of agricultural Economics, Purdue University, C. R. Académie d'Agriculture de France, juin 2003.

<sup>342</sup> Lovejoy S. & Doering O. 2002. — *Conservation and Environment Enhancement in the 2002 Farm Bill*, Purdue University.

l'exploitation forestière. Les plafonds d'aides directes par « personne » sont abaissés. Une personne (individu ou société contribuant de manière significative au capital et au travail de l'exploitation) peut recevoir jusqu'à 180 000 \$ de paiements contre 230 000 \$ en 2001.

### 1.3 La hausse des aides à l'exportation.

Le *Farm Security and Rural Investment Act* conserve tous les programmes d'aide à l'exportation existant dans le Fair Act et en instaure de nouveaux<sup>343</sup>.

**L'export Enhancement Program :** *L'export Enhancement Program* (EEP), qui consiste en des subventions à l'exportation comparables aux restitutions communautaires, voit son budget reconduit au niveau actuel de 478 millions \$. Cependant, l'EEP n'a pratiquement plus été utilisé depuis 1995. Le *Farm Bill* étend la définition des « *pratiques commerciales déloyales* » qui légitiment le déclenchement de ce programme à l'action des entreprises commerciales d'Etat et aux « *réglementations commerciales injustifiées, telles que l'étiquetage, qui affectent les nouvelles technologies, dont les biotechnologies* ».

**Les garanties de crédit à l'exportation :** S'agissant des garanties de crédit à l'exportation, accordées chaque année à 15-25 % des exportations de grains bruts et transformés et de viandes, le *Farm Security and Rural Investment Act* enjoint le gouvernement américain de consulter régulièrement le Congrès sur les négociations à l'OMC et à l'OCDE qui traitent des disciplines applicables à ces mesures. De plus, le délai de remboursement des prêts au titre du programme de crédit fournisseur (SCP) est allongé de 180 à 360 jours.

**La promotion des exportations agricoles :** Les aides à la promotion des exportations agricoles et alimentaires sont sensiblement accrues. Le budget du *Market Access Program* (MAP) passe graduellement de 90 millions \$ en 2001 à 200 millions \$ en 2007. Celui du *Foreign Market Development Program* (FMD) augmente de 27,5 millions \$ dans le Fair Act à 34,5 millions \$.

**Food for Progress :** Le FSRIA accroît le financement disponible pour les dons de produits alimentaires<sup>344</sup> effectués au titre du programme *Food for Progress*, visant à aider les pays en développement engagés dans la transition vers l'économie de marché, et dans le cadre de la loi PL 480 dite *Food for Peace*, datant de 1954. Le Congrès cherche ainsi à compenser la suppression possible, souhaitée par le gouvernement, de la section 416 (b) de la loi agricole de 1949, qui permet d'écouler à l'étranger des produits agricoles en

---

<sup>343</sup> U.S. House of Representatives. "*Farm Bill Conference Summary*", April 30, 2002.

<sup>344</sup> U.S. House of Representatives. "*Farm Bill Conference Summary*", April 30, 2002.



excédent achetés par l'USDA. La section 416 (b) est d'ailleurs maintenue dans le nouveau *Farm Bill*. Toutes ces mesures ont une importance cruciale, notamment, pour les producteurs de blé : environ 15 % des exportations américaines de blé ont transité par l'aide alimentaire en 2001. Le programme international de déjeuner scolaire, lancé à titre expérimental en 2001, est reconduit sous le nom de *Georges McGovern-Robert Dole International Food for Education and Nutrition Program*, avec un budget de 100 millions \$ en 2003. Dans le cadre de ce dispositif, Washington fournit des produits agricoles américains aux pays en développement ; ceux-ci les revendent et utilisent les fonds récoltés pour améliorer l'alimentation des enfants dans les écoles. Plus généralement, le *Farm Bill* donne plus de flexibilité à la « monétisation » des produits agricoles livrés au titre de l'aide alimentaire, ce qui risque d'aggraver leur effet de distorsion des exportations commerciales.

Deux nouveaux programmes sont créés par le FSRIA<sup>345</sup>. Le premier, baptisé *Biotechnology and Agricultural Trade Program*, autorise une aide de 6 millions \$ par an aux projets des secteurs public et privé visant à réduire ou à éliminer les obstacles non tarifaires, y compris des mesures sanitaires et phytosanitaires gênant les exportations de produits agricoles américains. Ces fonds pourront aussi être utilisés pour élaborer des protocoles bilatéraux avec d'autres pays sur la santé animale, la qualité des grains et des produits génétiquement modifiés. Le second dispositif, *Technical Assistance, for Specialty Crops*, financé à hauteur de 2 millions \$ par an, aide les exportateurs de fruits et légumes en butte aux mesures sanitaires et phytosanitaires mises en place à l'étranger.

## 2. Le renforcement des programmes agri-environnementaux.

La présence dans la loi d'un volet environnemental important, d'un élargissement des bénéficiaires des bons d'aide alimentaire et d'autres dispositions, comme celles relatives à la promotion du développement rural par exemple, était un moyen de rassembler une grande coalition pour soutenir la loi ou, plus précisément pour certains élus, un moyen de défendre contre les critiques qui pourraient leur reprocher leur libéralité. Ainsi, il était très révélateur d'entendre le sénateur Wellstone, élu démocrate du Minnesota et l'un des sénateurs les plus « à gauche » sur l'échiquier politique américain, défendre, après son vote, la loi au nom du télétravail dans les zones rurales qu'elle allait permettre de développer<sup>346</sup>.

Le FSRIA proroge les programmes actuels de mise en réserve des terres mais privilégie, en termes budgétaires, les mesures destinées à mieux concilier la protection de l'environnement et la production agricole<sup>347</sup>. C'est une évolution importante dans la

---

<sup>345</sup> Gray, A. W. 2002. – *Possible consequence of the 2002 Farm Bill*, Purdue University.

<sup>346</sup> M. Petit, La nouvelle loi agricole américaine. Enjeux et conséquences ». Problèmes Economiques, la Doc. Française, n° 2.796.

<sup>347</sup> Lovejoy S. & Doering O., 2002 – *Conservation and Environmental Enhancement in the 2002 Farm Bill*, Purdue University.

conception des relations entre l'agriculture et l'environnement. La nouvelle loi agricole inclut une augmentation substantielle des programmes environnementaux et de conservation de la nature. Elle comprend un nouveau programme de « sécurité de conservation », qui rémunère les agriculteurs pour mettre en oeuvre de bonnes pratiques environnementales. La dépense totale autorisée pour les activités environnementales est de 17,1 milliards \$. Il n'est pas certain que ce plafond soit atteint<sup>348</sup>.

**Le Programme de sécurité de conservation (CSP):** Le CSP est essentiellement un programme de «paiements verts » qui incite les agriculteurs à adopter des pratiques de production favorables à l'environnement. Il est tout à fait différent des programmes précédents sur l'environnement ou la conservation de la nature. Ces derniers servaient généralement à financer des améliorations environnementales ou à rémunérer les agriculteurs pour reconvertir leurs terres en vue de l'utiliser exclusivement à la conservation de l'eau et du sol. Maintenant, les primes de CSP rémunèrent les agriculteurs pour mettre en oeuvre de façon permanente des pratiques de production qui offrent en outre des avantages environnementaux.

**Le programme d'encouragement à la qualité environnementale (EQIP) :** L'EQIP est le plus grand programme environnemental autorisé dans cette loi à concurrence de neuf milliards de dollars. L'objectif principal est d'aider les agriculteurs à se conformer à la législation environnementale existante.

**Le programme de gel de terre (CRP) :** Le CRP retire la terre de la production pendant de longues périodes, le gouvernement fournissant des paiements annuels aux agriculteurs qui signent les contrats de longue durée. La loi exige qu'un nouveau contrat souscrit s'applique à une terre effectivement cultivée au moins quatre des six dernières années. Elle porte l'enveloppe maximum du programme de 15,2 à 16,3 millions d'hectares.

**Le programme de protection des terres agricoles :** Ce programme est en augmentation très forte puisque son budget a été augmenté de un milliard de dollars, soit une multiplication par 20. Son champ s'élargit à la conservation sans but lucratif. Les surfaces qui présentent un intérêt historique ou archéologique ont également été admises à bénéficier des soutiens de ce programme.

**Le programme de préservation des prairies :** Ce nouveau programme concerne une surface maximum de 0,83 millions d'hectares. Les contrats peuvent être de 10 ans, 30 ans ou permanents. Au moins 16,7 hectares contigus sont exigés pour la souscription. La prime est fixée à 75 % de la valeur de pâturage et les agriculteurs peuvent recevoir des subventions remboursant une partie des coûts liés à des activités de restauration.

---

<sup>348</sup> Wally Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World agricultures?*, Department of Agricultural Economics, Purdue University. AAF, Juin 2003.

**Conservation et programmes environnementaux (CSP) :** Excepté ce qui concerne le CSP, le chapitre environnemental ne représente pas une rupture radicale avec le passé. Le CSP est un pas important dans la direction des «paiements verts ». On peut même le considérer comme un pas effectué en faveur de la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture<sup>349</sup>. Le *Farm Bill* offre, également, une augmentation importante (probablement autour de 30 %) des autorisations de programme en faveur des pratiques environnementales et de conservation de la nature.

On a pu accuser certains des programmes environnementaux - particulièrement certaines aides financières accordées aux éleveurs - de ne pas être conformes aux règles de l'OMC. Pour que cela devienne un vrai problème, il faudrait que la classification de ces primes dans la «boîte verte » soit remise en cause. L'Union européenne n'est pas susceptible de protester contre les programmes environnementaux de l'USDA dans la mesure où il y a en Europe de nombreux programmes semblables, également classés dans la boîte verte, et que la réforme de la PAC de juin 2003 s'inscrit, justement, en faveur de l'environnement et du développement rural<sup>350</sup>.

### 3. Le coût budgétaire du FSRIA: l'agriculture américaine est-elle compétitive ?

La nouvelle loi agricole, votée en 2002, prévoit 180 milliards de dollars de soutiens publics à l'agriculture, ce qui correspond à une augmentation de 70 % des aides publiques pour les dix prochaines années. Toutefois, selon Georges W. Bush, les agriculteurs américains sont les plus compétitifs au monde : si les exportations agricoles sont en baisse, c'est que les agriculteurs américains subissent une compétition fortement déloyale, soit du fait des exportations subventionnées de l'Union européenne, soit du fait du protectionnisme agricole sous toutes ses formes, des droits de douane à l'importation, qui demeurent élevés par rapport aux produits manufacturés, aux barrières sanitaires érigées par l'Europe et le Japon contre les OGM et le boeuf aux hormones. Dans cette vision « *simpliste*<sup>351</sup> » du monde agricole, unanimement partagée par la classe politique américaine, on se complait à dénoncer la politique agricole commune avec l'appui du groupe de Cairns<sup>352</sup>.

---

<sup>349</sup> W. Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World agricultures?* Op., cit. p. 3.

<sup>350</sup> *Le Monde*, L'Union européenne fait sa révolution agricole, Vendredi 27 juin 2003.

<sup>351</sup> Pour reprendre une expression controversée du Ministre des Affaires Etrangères français en 2002, Hubert Wédrine, à propos de la politique étrangère des américains vis à vis du Moyen-Orient.

<sup>352</sup> Le Groupe de Cairns est une coalition de dix-huit pays représentant un tiers des exportations agricoles mondiales. Portant le nom de la ville d'Australie où elle s'est réunie pour la première fois en 1986, cette coalition comprend : l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, Paraguay, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Thaïlande et l'Uruguay. Le groupe milite pour que le secteur agricole soit soumis aux mêmes règles que celles qui s'appliquent à d'autres biens. Il exige notamment la suppression des subventions agricoles et estime indispensables de mettre un terme aux distorsions instituées sur les marchés agricoles mondiaux par le protectionnisme de certains pays.

Néanmoins, Georges W. Bush et les responsables du Congrès semblent ignorer le constat dressé par les économistes du département de l'agriculture (USDA) et des Universités les plus prestigieuses<sup>353</sup> : les agriculteurs américains ont perdu la palme de la compétitivité, sauf peut-être pour le maïs, culture qui bénéficie aux Etats-Unis de conditions agronomiques exceptionnelles. Pour le soja, c'est le Brésil qui est désormais le plus compétitif, alors que pour le blé, les céréaliers de la Beauce n'ont pas à rougir face à leurs homologues américains...même si l'Ukraine semble devenir un concurrent de plus en plus redoutable.

Toujours selon les économistes du Département de l'Agriculture, c'est précisément aux soutiens massifs du gouvernement que les agriculteurs doivent l'érosion de leur compétitivité : les subventions capitalisées dans le foncier alimentent une hausse spéculative des prix de la terre, qui vient grever les charges d'exploitations. L'augmentation du revenu lié aux subventions conduira à un mélange d'accroissement de la production (au-dessus de ce qui aurait été produit sans paiements) et d'accroissement des fermages. La terre prend sa valeur de l'espérance de revenu qu'elle produit. Quand une part substantielle du revenu attendu de la terre provient du gouvernement, alors une part substantielle de la valeur de la terre fait de même. Ainsi, les paiements du gouvernement distordent-ils également les valeurs foncières. Pas question pour autant d'inverser la vapeur : la politique agricole américaine encourage et continuera d'entretenir une course effrénée au produire plus, sans beaucoup se soucier du produire mieux. Les transferts massifs en faveur des exploitations les plus performantes se poursuivront, dont une part non négligeable échappe le plus légalement du monde aux disciplines des accords agricoles de l'OMC. Contrairement à l'Europe, les Etats-Unis subventionnent désormais leur agriculture à guichet ouvert, sans aucune contrainte de limitation de la production, sauf pour des questions environnementales.

Paradoxalement, et alors que les mécanismes de la politique agricole américaine sont désormais la cause essentielle de la déprime des prix mondiaux, c'est toujours la PAC qui cristallise, comme il y a dix ans, l'hostilité des pays en voie de développement, des pays exportateurs agricoles (groupe de Cairns)<sup>354</sup> et même des Etats-Unis<sup>355</sup>.

#### **4. Les Enjeux et les Conséquences du Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.**

---

<sup>353</sup> <http://www.agriculture.house.gov/stat.htm>. Purdue University, Department of Agricultural Economics (Allan Gray, Steve Lovejoy, Wally Tyner). Pennsylvania State University, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology (David Blandford),

<sup>354</sup> R. Ichter, Problèmes Economiques, Economie Internationale, *Politique agricole américaine et OMC*, Faites ce que je dis, ne faites pas ce que je fais. », N° 2.739, 5 décembre 2001.p. 18.

<sup>355</sup> Herald Tribune, T. Fuller, EU Farm policy gets 'historic' overhaul, ("Reform aim to curb overproduction, but critics say change isn 't deep enough'), Friday, june27, 2003 ; Financial Times, T. Buck, EU reform cuts CAP 's subsidy link to output, ("Subsidies have simply been repackaged. This is a huge disappointment'), Friday, june27, 2003

«Alors que tous les pays développés ont accepté de s'éloigner des politiques qui faussent les échanges et la production, les Etats-Unis, font demi-tour et partent dans la direction opposée ». <sup>356</sup>La nouvelle loi agricole qui a été adoptée en mai 2002 par les Etats-Unis marque une rupture complète avec l'orientation de la loi *Freedom to Farm* de 1996. Cette dernière reposait sur l'idée qu'il était possible d'exposer une agriculture moderne aux évolutions de marchés internationaux très instables. En remettant en cause la doctrine libérale qui avait inspiré la réforme de 1996, la nouvelle loi risque d'avoir un certain nombre d'implications, non seulement pour les Etats-Unis mais également dans le cadre des négociations agricoles internationales de l'OMC.

#### 4.1. Le revirement idéologique.

Le passage de la nouvelle loi agricole américaine correspond bien à une remise en cause de la doctrine libérale qui avait inspiré la réforme de 1996, remise en cause qui restait cependant très partielle par rapport à la perspective d'une abolition totale des interventions publiques interférant avec le libre jeu des mécanismes de marché<sup>357</sup>. La nouvelle loi est ainsi en contradiction avec les positions prises par le gouvernement américain dans les négociations agricoles à l'OMC, positions qui restent largement inspirées par le souci de poursuivre dans la voie de la libéralisation des échanges internationaux de produits agricoles et, pour cela, des politiques agricoles internes dans de nombreux pays.

L'explication de ce revirement se situe d'abord au plan politique pendant une année électorale où les enjeux sont particulièrement importants. Mais plus profondément, c'est peut être le pari qui était à la base de la loi de 1996 qui a été remis en cause. Il n'a pas été politiquement possible d'exposer durablement une agriculture moderne aux rigueurs de la concurrence, sans la protéger des variations de prix sur des marchés internationaux particulièrement instables, tout particulièrement bien sûr lorsque les prix baissent. Pendant les deux premières années d'application de la loi de 1996, la situation économique des agriculteurs américains était florissante. Les prix sur les marchés internationaux, et donc sur le marché intérieur, étaient élevés ; les producteurs, libérés des contraintes de jachère et autres quotas, ont pu augmenter leurs productions et, de ce fait, les volumes mis sur le marché. De plus, ils bénéficiaient de paiements de transition à des niveaux élevés. Le pari des « libéraux » semblait gagné...Mais bientôt la conjoncture sur les marchés s'est retournée, conformément d'ailleurs à tout ce que l'on sait depuis de nombreuses années sur l'instabilité des marchés des matières premières et autres produits indifférenciés<sup>358</sup>. La détérioration de la situation économique des agriculteurs qui en a résulté a eu rapidement des conséquences idéologiques et politiques importantes.

---

<sup>356</sup> F. Fischer, Commissaire européen à l'agriculture, cité par le journal *Le Monde* du 10 mai 2002.

<sup>357</sup> M. Petit, La nouvelle loi agricole américaine, Quelles leçons tirer du revirement idéologique qu'elle illustre ? ». *Problèmes Economiques*, la Doc. Française, n° 2796.

<sup>358</sup> Ph. Chalmin, (sous la dir.) «*Cyclope, les marchés mondiaux.* », Economica, Paris, 2000.

Au plan idéologique, tout d'abord, la doctrine libérale a perdu beaucoup de son lustre dans les milieux agricoles américains<sup>359</sup>. Un signe révélateur de ce désenchantement a été le remplacement, en janvier 2000, à la présidence de la principale organisation agricole américaine – *l'American Farm Bureau* –, suite à une campagne électorale très explicite, de Dean Kleckner, un producteur de maïs et de soja de l'Iowa, très engagé dans l'aile internationaliste du Parti Républicain. Lui succède Bob Stallman, un agriculteur du Texas, producteur de riz et de coton, deux produits exportés aussi sur les marchés internationaux, mais dont les exportations sont justement très dépendantes des interventions du gouvernement sur ces marchés.

Au plan politique, la détérioration de la situation économique des agriculteurs a provoqué, on l'a dit, une multiplication d'interventions destinées à atténuer les conséquences négatives pour les agriculteurs américains de l'instabilité des prix sur les marchés. Elles ont coûté cher au Trésor Public (5,65 Mds \$ par an en moyenne pour le soutien aux marchés au delà des mesures de la loi de 1996. Leur financement a été rendu possible grâce la rivalité et à la concurrence entre les deux principaux partis politiques, les démocrates et les républicains, qui se sont partagés le pouvoir au cours des années récentes.

#### **4.2. Les implications de la nouvelle loi pour les négociations internationales.**

L'effet de cette nouvelle législation sur les relations avec les alliés traditionnels des Etats-Unis dans les négociations commerciales internationales s'est rapidement fait sentir. A cet égard, le cas du Canada pourrait être exemplaire<sup>360</sup>. Les relations avec ce voisin fidèle sont envenimées par diverses controverses commerciales relatives notamment au bois de construction, à l'acier et à l'énergie. Les agriculteurs canadiens, qui produisent dans des conditions agronomiques tout à fait comparables à celles de leurs voisins situés de l'autre côté de la frontière commune, sont très préoccupés des distorsions de concurrence provoquée par un soutien public beaucoup plus généreux accordé à leurs voisins. Ils font donc pression sur leurs autorités nationales pour qu'elles corrigent ces déséquilibres ; ce qui à son tour explique le ton critique de ces autorités à propos de la nouvelle loi américaine et leur promesse de l'examiner sérieusement et d'engager une action à l'OMC s'ils sont convaincus que les engagements américains ne peuvent pas y être respectés.

A l'OMC, l'administration américaine a pourtant promis de maintenir une attitude « offensive » sur le dossier agricole. Malgré la perte de crédibilité idéologique du gouvernement américain, celui-ci continuera d'agir pour faciliter l'accès des exportateurs américains aux marchés de leurs partenaires-concurrents<sup>361</sup>. La conférence ministérielle

---

<sup>359</sup> M. Petit, *La nouvelle loi agricole américaine : enjeux et conséquences*, op., cit.

<sup>360</sup> R. Ichter, *Problèmes Economiques*, « Politique agricole américaine et OMC. Faites ce que je dis, ne faites pas ce que je fais. », N° 2.739, 5 décembre 2001.

<sup>361</sup> M. Petit, *Problèmes Economiques*, « *La nouvelle loi agricole américaine : enjeux et conséquences* », N° 2.796, 12 février 2003.

de Doha a confirmé que le processus de négociations agricoles initié en 1999, conformément aux engagements de Marrakech, était irréversible. Un cadre a été déterminé, fondé sur les trois « piliers » (accès aux marchés, subventions aux exportations et soutien interne), et un calendrier de négociations a été fixé. Un changement de doctrine inspirant une loi s'appliquant à l'intérieur des Etats-Unis peut-il affecter la mise en oeuvre des décisions concernant les procédures d'une négociation impliquant plus de cents participants ? Plus que l'affaiblissement idéologique des discours en faveur de la libéralisation, l'effet de la nouvelle loi se fera d'abord sentir au plan juridique, si les Etats-Unis étaient amenés à ne pas respecter leurs engagements, et à perdre dans le cadre du mécanisme de résolution des différends à l'OMC sur une plainte déposée par tel ou tel pays membre. La nouvelle loi prévoit certes un mécanisme de limitation des interventions internes au cas où elles risqueraient de remettre en cause les engagements à l'OMC. Néanmoins, une suspension est-elle envisageable politiquement à l'intérieur des Etats-Unis ? Comme le souligne Michel Petit «*Sur ce plan, la crédibilité des Etats-Unis sera bien en jeu*».

Le Fonds Monétaire International (FMI), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la Banque Mondiale (BM) ont lancé, le jeudi 15 mai 2002, un avertissement contre le retour du protectionnisme. Dans une lettre signée par leurs responsables respectifs et adressée au secrétaire général de l'OCDE, en réunion ministérielle à Paris, ces institutions préviennent que « *toute hausse du protectionnisme par n'importe quel pays est nocif* ». Une telle tactique « *menace la capacité des ministres à mettre en oeuvre des réformes, fondées sur le marché* », ajoutent Horst Koehler, directeur du FMI, Michael Moore, directeur général de l'OMC, et James Wolfensohn, président de la BM dans leur courrier intitulé «*Note commune sur le programme de Doha sur le Développement* ». « *Comment les dirigeants des pays en développement peuvent-ils plaider en faveur d'une plus grande ouverture des économies s'ils ne sont pas précédés par les pays riches dans leur démarche ?* », s'interrogent-ils.

De son côté, l'OCDE souligne également son opposition au Farm Bill de 2002: « *Nous réaffirmons notre détermination à rejeter le recours au protectionnisme* », affirme très nettement le communiqué final des ministres de l'économie et du commerce des 30 pays de l'OCDE, le 15 mai 2002. Le groupe de Cairns, regroupant 18 pays exportateurs agricoles, dont l'Australie et le Canada, a également vivement critiqué, dans un communiqué publié à Paris, la décision américaine d'augmenter les subventions, qu'ils qualifient « *d'immorale* » car elle frappe en tout lieu les pays les plus pauvres.

#### **4.3. Le problème de compatibilité avec les règles de l'OMC.**

De la discussion précédente, il ressort clairement que les politiques agricoles, aussi bien la politique américaine que la politique européenne, ont des liens très étroits avec les négociations commerciales<sup>362</sup>. Ce *Farm Bill* augmente les dépenses de la boîte «

---

<sup>362</sup> Wally Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultures?* op., cit. p. 5.

orange ». Selon ce que sera l'évolution des prix mondiaux, cette nouvelle réglementation pourrait mettre les Etats-Unis en situation vraisemblablement de violer les limites prescrites aux subventions imposées par les traités actuellement en vigueur, et plus probablement encore les limitations qui seraient négociées à l'avenir. La mise à jour des superficies et des rendements de base autorisée par la nouvelle loi semble être en contradiction avec les règles de l'OMC. Le *Farm Bill* est visiblement incompatible avec les positions publiques des Etats-Unis de l'OMC. Selon l'OCDE, aux Etats-Unis, « *le niveau de soutien, le recours aux formes de soutien ayant le plus d'effets de distorsion et la dispersion des niveaux de soutien aux différents produits ont relativement peu diminué, mais le mouvement de réduction s'est inversé depuis la fin des années 90* »<sup>363</sup> : la réforme des politiques depuis 1986-88 ont amélioré l'orientation par le marché. Le niveau du soutien aux producteurs a diminué, mais le sucre et le lait continuent d'être fortement soutenus par des mesures de soutien des prix du marché. On a observé un certain recul des paiements au titre de la production ou de la superficie au profit de paiements contracycliques et de paiements directs, basés sur les superficies antérieures et non assortis d'exigences en matière de production.

En 2004, la baisse des prix des productions végétales a eu pour effet de multiplier par six les paiements au titre des prêts à la commercialisation et du programme de paiements contracycliques. Certaines mesures en faveur de l'environnement et du développement rural prévues par la loi agricole de 2002, et notamment le *Programme de conservation et de protection*, sont entrées en vigueur. Des aides d'urgence supplémentaires, ainsi qu'un nouveau paiement fondé sur les prix et lié aux échanges, ont été instaurés. Les quotas de production pour le tabac seront supprimés en 2005, et leur disparition sera compensée par de nouveaux paiements à durée limitée.

Le soutien aux producteurs (ESP en %), ramené de 22 % en 1986-88 à 17 % en 2002-04, est resté inférieur à la moyenne de l'OCDE. Le soutien s'établit à 57 % pour le sucre, à 40 % pour le lait, à 33 % pour le riz et à 30 % pour le blé. La part globale du soutien des prix du marché, des paiements au titre de la production et des paiements au titre de l'utilisation d'intrants dans l'ESP a reculé de 65 % en 1986-88 à 63 % en 2002-04. Les prix aux producteurs, qui étaient supérieurs de 14 % environ aux prix mondiaux en 1986-88, ne le sont plus que de 9 % en 2002-04.

Toujours est-il que le FSRIA est en contradiction flagrante avec le message libre-échangiste proclamé par l'Amérique à l'OMC. On doit cependant se demander s'il contrevient formellement aux engagements internationaux des Etats-Unis. La réponse à cette question n'est pas évidente compte tenu du grand nombre d'inconnues :

D'une part, il semble que l'instauration de prix garantis sur les légumineuses soit attaquant à l'OMC car elle ne respecte pas les conditions posées pour le respect de la clause de paix. Mais l'enjeu politique, sur ce point, paraît mineur.

---

<sup>363</sup> OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions*, OCDE, oct. 2005, Paris ; OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama*, OCDE, oct. 2005, Paris.



D'autre part, le risque de dépassement de la Mesure Globale de Soutien (MGS) des Etats-Unis dépend de plusieurs facteurs : (a) la classification des paiements fixes : peuvent-ils encore être notifiés par les Etats-Unis dans la «boîte verte» de l'Accord sur l'Agriculture, comme c'était le cas dans le Fair Act, alors que l'actualisation des surfaces de base conduit à un recouplage de ces aides ?; (b) le montant des subventions de *marketing loan* inscrit dans la «boîte orange », directement lié aux prix de marché des grandes cultures et des arachides ; (c) le montant des paiements contracycliques aux producteurs de lait, relevant eux aussi de la boîte orange ; (d) le détail de la classification des paiements contracycliques dans la boîte orange : peuvent-ils encore être notifiés par les Etats-Unis comme des soutiens « autres que par produit », afin d'être exemptés de réduction grâce à la règle *de minimis* ? Ou bien doit-on les considérer, comme la Commission européenne, comme des « soutiens par produit », liés aux prix spécifiques des différentes cultures ?

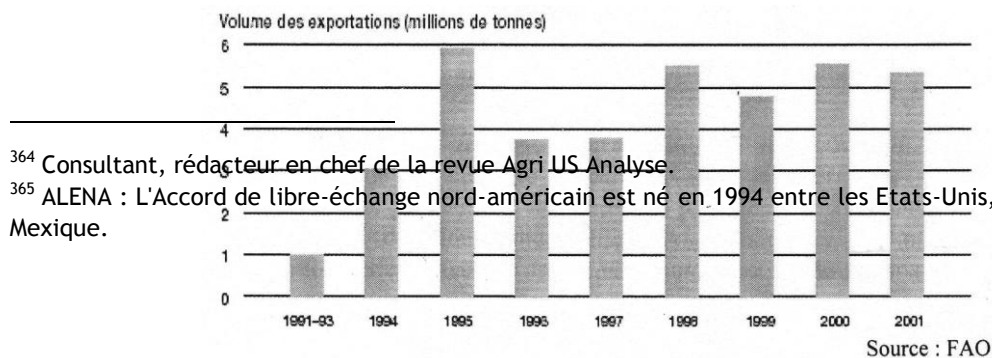
Selon les estimations de Jean-Christophe Debar<sup>364</sup>, la Mesure Globale de Soutien des Etats-Unis dans le cadre du FSRIA pourrait s'élever entre 6,5 et 14,5 Md \$, selon les hypothèses de prix de marché, si l'on exclut les paiements contracycliques aux producteurs de grandes cultures. Si l'on inclut ces paiements, elle s'établirait entre 10,4 et 18,4 Md \$. Elle serait donc, dans tous les cas, inférieure au plafond actuellement autorisé à l'OMC (19,1 Md \$). Il suffirait cependant que les subventions de *marketing loan* et les paiements contracycliques aux producteurs de grandes cultures soient supérieures de 10 % aux hypothèses de calcul pour que la Mesure Globale de Soutien soit dépassée.

En conclusion, les Etats-Unis ont une marge de manoeuvre non négligeable à l'OMC, mais leur capacité de négociation sur la réduction de la boîte orange est limitée. Compte tenu du laps de temps des notifications, les infractions éventuelles des Américains à leurs engagements internationaux pourraient ne pas être connues avant fin 2005, soit après la fin des négociations commerciales prévues à Hong-Kong.

#### 4.4. Une stratégie commerciale axée sur les accords bilatéraux.

Un autre développement dans des négociations de commerce internationales est l'augmentation du rôle des négociations bilatérales et multilatérales de libre-échange. Beaucoup de progrès sont faits en direction des négociations qui fourniraient à d'autres pays des arrangements analogues à celui de L'ALENA en 1994<sup>365</sup>

Figure n° 1 : Exportations de maïs des Etats-Unis vers le Mexique, de 1991 à 2001



<sup>364</sup> Consultant, rédacteur en chef de la revue *Agri US Analyse*.

<sup>365</sup> ALENA : L'Accord de libre-échange nord-américain est né en 1994 entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique.

Aux Etats-Unis, les enjeux de la poursuite d'une politique agricole « offensive » correspondent à la volonté de maintenir un solde agro-alimentaire positif au sein d'une balance commerciale lourdement déficitaire<sup>366</sup>. Les Etats-Unis s'efforcent à l'OMC de parvenir à une libéralisation croissante des échanges, tout en faisant accepter un filet de sécurité pour le revenu des agriculteurs américains. Cette sécurité est rendue nécessaire pour la concurrence de plus en plus forte de certains pays du Sud (Australie, Argentine, Brésil...) Mais, ils portent actuellement la majeure partie de leurs efforts sur le développement d'accords de libre-échange bilatéraux. L'ALENA a commencé à faire ses preuves, en permettant de dégager un excédent commercial avec le Mexique ; les Etats-Unis et la Jordanie ont signé en 2001 un accord de libre-échange après seulement six mois de négociations ; des accords sont en préparation avec le Chili et Singapour, et l'objectif à terme est la création de la zone de libre-échange des Amériques allant de l'Alaska à la Patagonie. Si l'avancement des négociations avec l'OMC peut être lent, à l'inverse - et faut-il s'en réjouir ? - les accords bilatéraux de libre-échange semblent être sur une voie rapide. Néanmoins, cet objectif a été contrarié en novembre 2005 par le fiasco du sommet de Mar del Plata, terminé par le refus d'un Accord de libre-échange dans les Amériques. L'Accord de libre-commerce des Amériques (ALCA), proposé par le président Bill Clinton, en 1994 à Miami, a été appuyé par 29 pays, dont les Etats-Unis, le Canada, le Chili, la Colombie, le Mexique, les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes. Cependant, le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, soit les quatre pays fondateurs du Mercosur<sup>367</sup> - l'Union douanière sud-américaine - refusent d'ouvrir leurs marchés tant que ne seront pas supprimées les subventions agricoles des Etats-Unis, mais également de l'Union européenne. Le Venezuela devait rejoindre, en décembre 2005, le Mercosur, auquel sont déjà associés la Bolivie, le Chili et le Pérou. Il faudra attendre les prochaines négociations de l'OMC à Hong Kong pour reprendre les tractations sur l'ALCA. Actuellement, les négociations sont au point mort, Hugo Chavez – Président du Venezuela – ayant même déclaré « enterré »<sup>368</sup> l'Accord de libre-commerce des Amériques.

---

<sup>366</sup> G. Bazin, S. Devienne. J-P. Charvet, « La politique agricole américaine ». op. cit. p. 25.

<sup>367</sup> Mercosur : Union douanière sud-américaine fondée 1991 par l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay. La Bolivie, le Chili et le Pérou y sont associés. En Décembre, le Venezuela doit rejoindre le Mercosur et le Mexique a demandé son adhésion.

<sup>368</sup> Cité par C. Legrand, « Echec au libre-échange dans les Amériques », Le Figaro, 8 novembre 2005.

En fait, l'opposition centraméricaine au Traité de Libre Commerce (TLC) est alimentée, bien évidemment, par la performance guère encourageante du voisin mexicain au sein de l'ALENA. Selon une étude de la Banque Mondiale de 2003, l'ALENA a eu un impact positif sur le commerce, l'investissement étranger et les transferts technologiques mais beaucoup moins sur la réduction de la pauvreté et la création d'emplois qualifiés. Les emplois créés dans les industries exportatrices auraient à peine compensé les emplois perdus dans l'agriculture suite à l'augmentation des importations<sup>369</sup>.

## Conclusion :

Le «*Federal Agricultural Improvement and Reform Act*» ou *Fair Act* de 1996, a constitué un véritable bouleversement de la politique agricole américaine : il s'agissait non seulement de redonner aux producteurs la liberté de gérer leurs roulements, mais aussi de faire en sorte que leurs décisions soient inspirées des signaux des marchés, tout en poursuivant les politiques de protection de l'environnement et de développement rural. Pour ce faire, la loi a non seulement fixé de nouvelles aides, dégressives sur 7 ans et découplées des quantités produites comme de l'évolution des marchés (suppression des prix d'objectif), mais aussi rendu aux agriculteurs la liberté de choisir leurs cultures tout en bénéficiant d'aides calculées à partir de leurs «références historiques ». Les agriculteurs s'engageaient à respecter des pratiques environnementales et à « maintenir la terre à un usage agricole » (la loi n'en disait pas davantage) ; ils devaient bénéficier de surfaces de référence en

---

<sup>369</sup> S. Dugas, « Amérique Centrale : le libre-échange inquiète », site de l'Association des Etats de la Caraïbe, mai 2005 ([www.asc.aec.org](http://www.asc.aec.org)), cité par L. Medina-Nicolas, « Les enjeux de l'intégration en Amérique Centrale », in *L'Amérique Latine*, (sous la direction.) S. Hardy & L. Medina-Nicolas, éd. Du Temps, 2005.

céréales ou en coton sur la période 1991-1995, surfaces qui servaient de base au paiement de l'aide. L'obligation de la jachère était supprimée, mais la loi maintenait la jachère environnementale décennale<sup>370</sup>

Néanmoins, les principaux indicateurs disponibles confirment l'échec de cette législation, au regard des objectifs fixés. Le revenu agricole net, hors aides directes, est tombé à des niveaux historiquement bas, alors que l'objectif de départ était de maintenir le revenu sans aides publiques<sup>371</sup>

- Les dépenses de soutien à l'agriculture ont explosé : en 1996, un peu moins de 5 milliards de \$ ; en 2000 : 20 milliards de \$ ; en 2001 : 32 milliards de \$ ; Or, l'objectif était la maîtrise des dépenses budgétaires ;
- Les exportations agricoles ont régressé depuis leur pic de 1996 (1996: 59,8 milliards de \$ contre 49,2 en 1999 ; 50,9 en 2000 et 53 en 2001), alors que l'objectif était aussi de renforcer la compétitivité des produits agricoles américains sur les marchés internationaux.

Les stocks en fin de campagne pour les principales cultures (blé, maïs, soja) ont été égaux, voire supérieure à ceux du début des années 1990, ce qui contribue à tirer les prix vers le bas.

Pensé initialement comme un instrument de transition vers une approche « de marché » de la politique agricole, le *Fair Act* a du être complété, année après année à partir de 1998, par de conséquents dispositifs d'aides d'urgence – introduisant la notion de « calamité économique » avec la naissance des *Market Loss Assistance Programs*. Le *Farm Security and Rural Investment Act*, signé en mai 2002 par le Président G. W. Bush, instaure la nouvelle loi-cadre agricole pour la période 2002-2007. Elle constitue une rupture radicale avec les orientations libérales – initiales – du *Fair Act* et marque un retour à un couplage entre production et aides. Paradoxalement, avec la réforme de la PAC de juillet 2002 qui adopte le découplage, l'Europe s'accommode du modèle américain au moment même où les américains l'abandonnent. Certes, le contexte économique dans lequel évolue l'agriculture américaine était radicalement différent de celui qui prévalait lors de la préparation du *Fair Act*, les marchés agricoles déprimés depuis 1998 conduisant le Congrès Américain, fortement poussé par les lobbies agricoles encore très puissants, à s'éloigner de la logique libérale. Mais c'est surtout le contexte électoral très serré entre Républicains et Démocrates pour les élections de novembre de 2002 qui, en donnant pratiquement un rôle d'arbitrage aux parlementaires des Etats ruraux du Midwest pour le contrôle de la majorité

---

<sup>370</sup> Mission économique de Washington, *Panorama de l'agriculture américaine, de son industrie agro-alimentaire et des politiques qui les soutiennent*. op. cit. p. 4.

<sup>371</sup> Wally Tyner, *the 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultu'es?* op. cit, p. 6.

du Sénat, a favorisé une logique de surenchère dans la préparation de la loi, dont la préoccupation principale devenait l'augmentation des soutiens aux producteurs agricoles. La loi prévoit ainsi des dépenses supplémentaires de 73,5 milliards de dollars sur 10 ans, soit une augmentation de 70 % du budget agricole de base, portant le budget total à 180 milliards de dollars. Celui-ci repose, de surcroît, sur des estimations de prix jugées optimistes par certains analystes. Par conséquent, si les prix des produits agricoles de base venaient à être durablement plus bas que les prévisions, les dépenses de soutien, dont une partie non négligeable est couplée au prix, pourraient littéralement exploser. Pour contrecarrer ce risque, la loi prévoit expressément le plafonnement des dépenses au niveau admis par l'OMC soit environ 20 milliards de dollars, par le biais d'une réduction proportionnelle des aides versées. Néanmoins, on peut s'interroger sur la capacité – et la « faisabilité politique » – de l'administration pour mettre en oeuvre ce mécanisme avec une difficile sollicitation des agriculteurs et des demandes de reversement d'aide.

Par ailleurs, les programmes d'aide alimentaire sont particulièrement importants aux Etats-Unis. Moyen d'écouler les excédents lorsque les prix sont bas, vente à crédits, groupes américains bénéficiaires finaux, voire subventions cachées,...ils constituent à la fois une politique d'appui aux pays dont la sécurité alimentaire n'est pas assurée et un instrument essentiel pour le développement des marchés à l'exportation et l'écoulement des excédents des produits agricoles américains (produits laitiers, céréales, oléagineux...). En volume, les Etats-Unis représentent ainsi entre 40 et 70 % de l'aide alimentaire mondiale selon les années. La *Public Law*, PL 480, à l'origine intitulée *Agricultural Trade Development and Assistance Act* (1954), représente le principal instrument de l'aide alimentaire américaine.

Ensuite, l'aide alimentaire intérieure contribue très indirectement à soutenir l'agriculture à travers de différents programmes. Ainsi, le *Food Stamp Program* (FSP) reconduit par le *FSRIA* de 2002 bénéficie à 17,3 millions de personnes (année fiscale de 2001) pour un montant de 16,6 milliards de dollars (22,6 milliards de dollars ont été inscrit au budget pour 2003). Les *Commodity Distribution Programs* et les programmes d'alimentation pour les enfants complètent le dispositif. L'aide alimentaire intérieure est en partie approvisionnée par les achats réalisés par l'USDA - en s'appuyant sur l'article 32 de la loi de 1935 - grâce au prélèvement d'environ 30 % des recettes douanières américaines et dont l'objectif est de soutenir les marchés agricoles.

Le nouveau *Farm Act* vise d'abord à garantir le revenu des producteurs américains. La création des aides contracycliques peut-être perçue comme une incitation à produire, quels que soient les signaux du marché, qui provoqueraient une augmentation de la production agricole et une baisse des cours sur les marchés intérieurs et mondiaux. C'est sur ce point que les critiques des analystes économiques et d'un grand nombre de pays ont été les plus sévères, reprochant aux Etats-Unis d'aller à l'opposé de la discipline libérale qu'ils n'ont pourtant cessé de prêcher. Au plan national, des observateurs s'interrogent encore sur une dépense publique aussi généreuse pour une catégorie sociale qui est loin de figurer parmi les plus défavorisées, a fortiori lorsque, après avoir touché plus de 4 milliards de \$ d'indemnités d'assurance en 2002, de nouvelles « aides d'urgence » en faveur des producteurs victimes de catastrophes

naturelles ont été allouées cette même année pour les producteurs américains. Néanmoins, en intervenant pour soutenir durablement et parfois massivement le revenu agricole, les Etats-Unis reconnaissent l'érosion de compétitivité de leur agriculture par rapport aux agricultures des grands PED (Brésil, Argentine) et s'engagent à soutenir durablement le revenu agricole, même si les avis divergent sur l'étendue et la nature de ce soutien<sup>372</sup>. En outre, Selon, MM Berger et Kozal - de la Mission Economique de Washington - «*Il est clair que les Etats-Unis favorisent leurs exportations agricoles et limitent les importations de produits agricoles.* » L'émergence de nouveaux compétiteurs à bas coûts de production pousse les producteurs américains à la spécialisation (soja, maïs,...) et explique le côté « agressif » du Farm Bill de 2002<sup>373</sup>,

Alors que l'Union Européenne développe l'idée d'une agriculture qualitative nécessairement plus repliée sur elle-même, les américains sont toujours attachés à la « vocation exportatrice » de leur secteur agricole et agroalimentaire, et pour cause<sup>374</sup> :

- il s'agit de l'un des rares secteurs affichant une balance commerciale positive ;  
1 hectare sur 3 produit pour l'exportation, qui génère le quart du revenu agricole et près de 800 000 emplois directs et indirects (chaque milliard de \$ d'exportations supplémentaires génère 15 000 emplois) ;
- les gains de productivité sont de l'ordre de 2 % par an (20 % en dix ans), alors que la demande américaine ne croît que de 0,8 % et que de grandes superficies pourraient encore être mises en valeur sur le territoire américain ;
- 96 % de la population mondiale vit en dehors des Etats-Unis.

Le quatrième chapitre sera réservé à l'étude de l'expérience européenne en matière des politiques agricole.

---

<sup>372</sup> Ph. Chalmin, *Après le Farm Bill: Les agriculteurs américains déterminés à ne pas abandonner leurs soutiens dans la négociation agricole de l'OMC*, in Cyclope « Les marchés mondiaux », juillet 2003.

<sup>373</sup> Ph. Chalmin, Cyclope « Les marchés mondiaux », 2003, op. cit. p. 27.

<sup>374</sup> La Ministre de l'Agriculture, Mme A. Veneman, a annoncé dans le cadre de la loi fiscale 2003, l'octroi d'une allocation de 110 millions de \$ à 65 organisations de filières destinée à la promotion des produits de l'agriculture américaine sur les marchés étrangers. Ce programme est bien connu sous le nom de *Market Access Program (MAP)*. Le *Farm Act* de 2002

## **Chapitre IV :**

# **LA POLITIQUE AGRICOLE DE L'UNION EUROPEENNE**

## **Chapitre IV : La politique agricole de l'Union européenne.**

**Introduction :**

**Section I : Le droit institutionnel de la PAC.**

## 1. Les objectifs de la PAC.

### 1.1 Le contenu des objectifs de la PAC.

#### 1.1.1. Les objectifs « économiques » de la PAC.

#### 1.1.2. Les objectifs sociaux de la PAC.

#### 1.1.3. L'objectif politique de la PAC.

### 1.2 La portée des objectifs de la PAC.

## 2. Les principes des la PAC.

### 2.1 La liberté des échanges : le principe de l'unicité du marché.

### 2.2 L'avenir de la préférence communautaire dans l'ordre juridique communautaire.

#### 2.2.1 Définition du principe.

#### 2.2.2 Un principe général du droit communautaire.

#### 2.2.3. La finalité de la déclaration n° 14 du traité CE.

#### 2.2.4. La solidarité financière.

#### 2.2.5. La coresponsabilité financière.

## 3. Les organisations communes de marché.

### 3.1 Définition de l'organisation commune de marché.

### 3.2 L'objectif de l'OCM : la jurisprudence Charmasson.

#### 3.3 Les OCM et le pouvoir d'intervention des Etats membres.

## Section II : Les réformes successives de la PAC.

### 1. La réforme de 1992.

#### 1.1 La création des aides directes.

#### 1.2 Le bilan contrasté de la réforme de 1992.

## 2. L'Agenda 2000 ou l'évolution libérale de la politique agricole commune.

### 2.1 Le contexte de la réforme de 1999.

### 2.2 Les objectifs de l'Agenda 2000.

#### 2.2.1 La confirmation de la baisse des prix.

#### 2.2.2 Un accroissement des aides directes.

#### 2.3 Le développement rural : second pilier de la PAC.

## 3. L'accord de Luxembourg de 2003 : le découplage des aides à l'agriculture.

### 3.1 Les principaux éléments de la réforme.

#### 3.1.1 Le paiement unique découplé par exploitation.

#### 3.1.2 Le découplage partiel.

#### 3.1.3 Le découplage et le droit rural : vers une généralisation de la rente.

#### 3.1.4 La réforme de 2003 et le secteur laitier.

#### 3.1.5 La réforme de 2003 et le secteur du riz et des céréales.

### 3.2 La modulation des aides et la discipline financière.

#### 3.2.1 La modulation des aides.

#### 3.2.2 La discipline financière.

### 3.3 Le développement rural et la conditionnalité des aides.

#### 3.3.1 La conditionnalité des aides



- 3.3.2 Le renforcement du développement rural.
- 4. Le découplage et l'organisation des marchés.
  - 4.1 Les droits à paiement et l'absence de contrôle de l'offre.
  - 4.2 La position critique du Parlement européen sur la réforme du découplage.
- 5. La stratégie ambivalente de la Commission.
  - 5.1 Une politique favorable à la concentration des exploitations et à la pluriactivité ?
  - 5.2 Une politique favorable à la diminution des prix agricoles et à la vulnérabilité du revenu des agriculteurs ?
    - 5.2.1 La diminution des prix agricoles.
    - 5.2.2 La vulnérabilité du revenu agricole.

### Section III : La politique commerciale de la Communauté et son influence sur la PAC.

- 1. L'influence des négociations commerciales internationales dans les réformes successives de la PAC.
- 2. La politique commerciale européenne à l'égard des pays en développement.
  - 2.1 Les Accords ACP.
  - 2.2 Les autres accords bilatéraux et régionaux.
  - 2.3 Le système de préférences généralisées (SPG).
  - 2.4 L'initiative « Tous sauf les armes » (TSA) en faveur des PMA.

### Section IV : Quel avenir pour la politique agricole commune ?

- 1. La PAC dans le budget de l'Union européenne.
- 2. L'Union européenne : une « forteresse agricole » préjudiciable aux pays pauvres ?
- 3. D'un débat caricatural à des solutions erronées et malencontreuses.

Conclusion.

## Introduction :

Contestée depuis le milieu des années 80, lorsque la Communauté européenne a commencé à produire de véritables excédents agricoles et à provoquer d'importants

dommages sur l'environnement, la Politique Agricole Commune (PAC) semble désormais contrainte de se réformer. L'affaire de «la vache folle» a fait éclater les impasses du modèle productiviste et elle sonne le glas d'une politique unifonctionnelle. Au sein de l'Union européenne, les critiques se font de plus en plus nombreuses pour dénoncer une PAC incarnant une « pensée unique » agricole marquée par le productivisme. Les Européens réclament une révision radicale d'une politique ruineuse, surproductrice et responsable de la crise de « la vache folle » mais aussi de ravages causés à l'environnement. La réforme de la PAC de 1999 « *doit permettre à l'agriculture d'être multifonctionnelle, durable, compétitive, capable de répondre aux exigences du consommateur en matière de qualité et de protection de l'environnement* » selon les revendications formulées par l'Agenda 2000<sup>375</sup>. Cette réforme a été soutenue par une grande partie de la population européenne – le contexte de la vache folle n'y est sûrement pas étranger – et dans son rapport public de 1999, le Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné que «*Nous vivons une époque dans laquelle toutes les politiques publiques sont mises en cause particulièrement celles qui ont à voir avec l'intervention économique de l'Etat. La politique agricole ne saurait y faire exception. Les contribuables n'accepteront durablement de financer des dépenses publiques importantes en faveur de l'agriculture que si elles contribuent au maintien de l'emploi, à la protection de l'environnement et à l'amélioration de la qualité des aliments.* »<sup>376</sup> Par ailleurs, la Commission européenne soulignait en 1985 que «*L'agriculteur doit prendre conscience que son rôle n'est pas limité à la production agricole mais s'étend aussi au maintien de l'espace rural comme gestionnaire de l'environnement. Ceci implique que la société doit accepter le fait que l'agriculteur étant gestionnaire de l'environnement, il rend un service public qui mérite une rémunération suffisante.* » Le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture et celui du Développement Rural sont ainsi reconnus et ils justifient les aides à l'agriculture.

En effet, près de trente ans après le Plan Mansholt et le Rapport de Vedel<sup>377</sup>, qui préconisaient tous deux une réforme de la politique agricole, les responsables politiques européens ont adopté lors du sommet de Berlin en mars 1999, l'Agenda 2000 qui a réformé la PAC. Cette réforme a été confirmée en juin 2003, lors du Sommet de Luxembourg, par une nouvelle réforme qui repose principalement sur le découplage.

La réforme de la PAC de juin 2003 propose une perspective à long terme pour une agriculture durable. Un des grands principes de cette réforme repose sur le découplage, c'est à dire sur un paiement unique par exploitation, indépendant de la production. L'objectif de cette réforme vise, selon la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne, « *à renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne et sa focalisation sur le marché, de contribuer à faciliter le processus de l'élargissement et de contribuer à une meilleure défense de la PAC au sein de l'OMC [...] Ces changements permettront à l'Union européenne d'assurer dans la transparence une répartition plus*

---

<sup>375</sup> Agenda 2000, « Pour une agriculture plus forte et plus large. » Bull. UE, sup. 5/1997. COM (97) 2000.

<sup>376</sup> « L'intérêt Général », Rapport public 1999, Jurisprudence et Avis 1998, page 272.

<sup>377</sup> Georges Vedel, « Le plan Mansholt, Avenir à long terme de l'agriculture française, 1968-1985. », Décembre 1968.

*équitable des aides directes aux revenus des agriculteurs, et de mieux répondre aux attentes des consommateurs et des contribuables.* »<sup>378</sup>

Nul doute que ces réformes successives proposent une révision radicale de la politique agricole, comme le souhaitaient Georges Vedel et Sico Mansholt. Franz Fischler parle même de révolution pour qualifier et légitimer les réformes de Berlin et de Luxembourg<sup>379</sup>. Il est vrai que la définition de la politique agricole communautaire s'effectue, aujourd'hui, dans un cadre de plus en plus contraignant, tant en raison des nouvelles exigences de la société que par les négociations multilatérales sur le commerce. De ce fait, la politique agricole doit tenir compte des revendications sociales en matière de qualité<sup>380</sup>, de sécurité, de l'animation de l'espace rural, et de protection de l'environnement<sup>381</sup>. Par ailleurs, l'agriculture européenne doit s'adapter aux nouvelles contraintes environnementales comme en 1992 où, selon le Professeur Blumann, les négociations commerciales multilatérales ont rendu nécessaire la réforme de la PAC<sup>382</sup>. Ainsi, la PAC doit-elle s'accommoder aux enjeux de la mondialisation. La réforme de 1992, de 1999 et celle de 2003 illustrent l'adaptation de la PAC aux négociations commerciales organisées sous l'égide de l'OMC. Selon Pascal Lamy, Commissaire européen chargé du Commerce, et Franz Fischler « *La réforme devrait faciliter les négociations commerciales de l'OMC lors du sommet de Cancun au Mexique.* »<sup>383</sup>

Cependant, comment concilier ces aides agricoles avec le processus de libéralisation des échanges sans poser, du même coup, le problème de la pertinence des principes de la PAC ? En effet, l'adaptation de la PAC aux exigences de la société et à celles de la mondialisation remet en question les principes généraux de la PAC. En fait, il est probable que l'on passe progressivement d'une solidarité financière à une solidarité socio-économique et avec la libéralisation des échanges internationaux, la préférence communautaire perd peu à peu de sa substance face au libre échange mondial. Il est clair, également, que cette évolution n'est pas satisfaisante pour un marché commun européen, lui-même menacé par la philosophie du multilateralisme mondial. Par ailleurs, les nouvelles revendications légitimes de la Commission en faveur de l'environnement, de la multifonctionnalité et du développement rural visent à rémunérer les fonctions non marchandes de l'agriculture mais dévalue, également, la fonction productive de l'agriculture. D'ailleurs, la dernière réforme qui repose sur le découplage insiste sur la dévaluation de cette fonction principale de l'agriculture puisque les aides seront désormais octroyées indépendamment de l'acte de production. Face à ces enjeux

---

<sup>378</sup> Europa, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_fr.htm), « Réforme de la PAC: une perspective à long terme pour une agriculture durable », 26 juin 2003.

<sup>379</sup> Franz Fischler, cité par Les Echos, Les ministres de l'Agriculture des quinze réforment la PAC pour garantir sa survie, 28 juin 2003, page 6.

<sup>380</sup> Les Règlements CE n° 2081/92 et 2082/92, JOCE L 148, ont ainsi institué l'Appellation d'Origine Contrôlée (AOP), l'Indication Géographique Protégée (IGP) et l'Attestation de Spécificité (AS). Règlement CE n° 2081/92 modifié par Règlement CE n° 692/2003, JOCE 5 avril 2003.

<sup>381</sup> Art. 6 et Art. 174 du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>382</sup> Cl. Blumann, « *La réforme de la PAC* », RTDE. 29 (2) Avril-Juin 1993, page 247.

<sup>383</sup> P. Lamy et F. Fischler, cités par le Monde « *La réforme de la politique agricole relance les négociations au sein de l'OMC* », 28 juin 2003, page 6, et par la Tribune « *L'Europe se prépare aux futurs chocs agricoles* », 28 juin 2003, page 2.

internationaux et aux revendications de la société comment envisager l'avenir de la politique agricole commune ?

On ne peut pas comprendre la Politique Agricole Commune si on ne se replace pas dans le contexte de l'époque à laquelle elle a été conçue. En 1962, il s'agissait de créer un marché européen soutenu par des prix garantis et protégé de l'extérieur. Ainsi, pendant plus de quarante ans et pour des raisons a priori légitimes, l'Europe a encouragé une agriculture intensive. Les résultats ont dépassé toutes attentes : en moins de vingt ans, la Communauté européenne est passée d'une situation de dépendance vis à vis du reste du Monde à celle de puissance exportatrice. Pour faciliter ses exportations et réduire le budget de la PAC, l'Union européenne (UE) va progressivement diminuer ses prix agricoles intérieurs pour exporter au prix du marché extérieur : c'est l'objectif des réformes successives de 1992 de 1999 et de 2003 et la PAC a toujours su s'adapter<sup>384</sup> aux contraintes internes ou externes liées aux négociations internationales ou à l'élargissement aux pays de l'Est.

## Section I : Le droit institutionnel de la PAC.

La politique agricole commune doit mettre en oeuvre des objectifs fixés par le Traité de Rome (1) selon des principes du droit communautaire agricole (2) et par l'intermédiaire des organisations commune de marché (3).

### 1. Les objectifs de la PAC.

Le traité de Rome assigne comme buts à la PAC à l'article 39.1 (art. 33 TCE) :

- D'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'oeuvre ;
- D'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- De stabiliser les marchés ;
- De garantir la sécurité des approvisionnements ;
- D'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

En outre, la politique agricole doit tenir compte du cadre social de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles.

---

<sup>384</sup> V. Adam, sous la Dir. de C. Blumann, *La réforme de la politique agricole de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Thèse de doctorat – droit public, Tours, 2000, éd. L'Harmattan, Paris, 2001.

Les objectifs de la PAC définis en 1957 restent globalement d'actualité. Cependant, l'accroissement de la productivité de l'agriculture, cause de la formation d'excédents, cède de plus en plus le pas à la qualité des denrées et au respect de l'environnement. A l'occasion de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Paris, en octobre 1972, l'accent a été placé entre autres sur la politique régionale et la protection de l'environnement, qui l'une et l'autre exercent une influence sur l'agriculture.

Par ailleurs, l'Acte unique européen (1986), complément des Traités instituant les Communautés européennes, comporte une sous-section consacrée à l'environnement et implicitement à l'agriculture. L'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet :

- de préserver, de protéger, d'améliorer la qualité de l'environnement.
- de contribuer à la protection de la santé des personnes.
- d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

Le traité de l'Union européenne (Maastricht, 1993) met l'accent entre autres sur « *une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement* » (titre II, art. G, B-2). Son titre XVI est consacré à l'environnement. Retenons-en partiellement l'article 130 R :

La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs repris dans l'acte unique européen, auxquels a été ajoutée « *la promotion sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* ».

La politique de la communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté

On observe que :

la protection de l'environnement est partie intégrante de toutes les politiques de la Communauté et, en particulier, de la politique agricole ; le concept de développement durable, soutenable, respectueux de l'environnement n'est pas absent des préoccupations de l'Union européenne. Ce concept a été défini en 1987, par la Commission des Nations Unies pour l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro (Sommet de la Terre, juin 1992).

Le développement durable doit, d'une part, permettre aux générations actuelles de satisfaire leurs besoins sans altérer la terre, héritage commune des générations futures, et d'autre part, assurer simultanément le développement économique et social, l'amélioration de l'environnement, la préservation des ressources naturelles. La PAC révisée et réformée

à diverses reprises et les pratiques agricoles adaptées au fil des années tiennent de plus en plus compte des impératifs environnementaux. Parallèlement, elle est de plus en plus sensible au bien-être des animaux.

## 1.1 Le contenu des objectifs de la PAC.

D'après l'article 39 du traité de Rome (art. 33 TCE) :

« *La politique agricole commune a pour but d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre afin d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements, et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ».

### 1.1.1. Les objectifs « économiques » de la PAC.

Le premier objectif est généralement qualifié de « productiviste » et s'explique par les caractéristiques de l'agriculture lors de la naissance de la Communauté Economique Européenne. A cette époque, la Communauté est déficitaire pour de nombreux produits et il lui faut donc réduire sa dépendance alimentaire - ce sera l'ambition principale du Général de Gaulle à travers la Politique Agricole Commune<sup>385</sup>. L'introduction massive du progrès technique (mécanisation, utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires, par exemple) a donné des résultats dépassant les espérances, à tel point que le « développement rationnel de la production agricole », visé expressément, est resté un vœu pieux<sup>386</sup>.

La stabilisation des marchés, deuxième objectif économique, est à relier directement au système des organisations communes de marchés, dont le dispositif central est bien souvent constitué par des mécanismes de prix et d'interventions ou par un régime des échanges avec les pays tiers. L'équilibre des marchés est très difficile à atteindre, car l'offre de produits agricoles fluctue fortement, alors que la demande est peu élastique. Les deux crises de la « vache folle » ont perturbé considérablement le marché de la viande bovine, du fait de la perte de confiance des consommateurs. La diminution de la consommation et la chute des cours de la viande bovine ont conduit les pouvoirs publics à prévoir une augmentation des quantités éligibles à l'intervention.

### 1.1.2. Les objectifs sociaux de la PAC.

---

<sup>385</sup> A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, 2 tomes, Gallimard, Quarto, Paris.

<sup>386</sup> J. Loyat & Y. Petit, « *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société.* », Réflexe Europe, La Doc. Française, 2ème édition, 2002.

Le premier but social de l'article 33 § 1.b du TCE «*assurer un niveau de vie équitable à la population agricole* », doit être replacé dans le contexte économique et social prévalant lors de la signature du Traité de Rome. La volonté d'assurer un revenu adéquat aux agriculteurs explique le choix des mécanismes prévus dès le départ par la PAC, c'est dans le cadre de la politique structurelle, avec les directives socio-structurelles de 1972<sup>387</sup> et la directive de 1975<sup>388</sup> sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées que les premières aides au revenu ont été versées. Selon certains auteurs, et notamment MM Loyat et Petit, « *les réformes de 1992 et 1999 qui reposent sur l'octroi d'aides directes au revenu destinées à compenser les baisses de prix institutionnels décidées, ont permis une augmentation du revenu des producteurs.* »<sup>389</sup>

Le second objectif social - art. 33 § 1<sup>e</sup> du TCE, qui vise à garantir « *des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* », est parfois perçu comme contradictoire avec le premier objectif social qui consiste à assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux *qui travaillent dans l'agriculture*. En effet, prévoir des prix élevés pour les produits agricoles paraît inconciliable avec les intérêts des consommateurs. La notion de « *prix raisonnables* » à la consommation signifie des prix ni trop bas, ni trop élevés et la Cour de Justice a d'ailleurs admis qu'ils ne soient pas les plus bas possibles et que cet objectif doit être considéré dans l'ensemble du marché commun et non pas sur chaque marché national.

### 1.1.3. L'objectif politique de la PAC.

Si la garantie de la sécurité des approvisionnements peut être qualifiée d'objectif politique, elle est également un objectif à plusieurs facettes. En effet, la sécurité des approvisionnements se recoupe avec la stabilité des marchés et vise à assurer l'indépendance alimentaire de la Communauté envers l'extérieur.

## 1.2 La portée des objectifs de la PAC.

A la lecture de l'article 33 § 1, un constat s'impose : les buts de la PAC sont susceptibles d'être contradictoires. La Cour de Justice connaît bien cette problématique, car les Etats-membres intentent assez fréquemment des recours fondés sur le non-respect de certains objectifs de l'article 33 par le Conseil. De même la rédaction en termes incertains et plutôt flous des cinq objectifs amène à se poser plusieurs questions à leurs sujets. Ces objectifs ont-ils une valeur obligatoire ou non ? Sont-ils placés sur un strict plan

---

<sup>387</sup> Directive « Modernisation » 72/159 ; Directive « Cessation » 72/160 ; Directive « Information » 72/161. JOCE L 96 du 23 avril 1972. Se reporter à C. Blumann « *Politique Agricole Commune. Droit Communautaire agricole et agro-alimentaire* », p. 364.

<sup>388</sup> Directive n° 75/268, JOCE L 128 du 19 mai 1975.

<sup>389</sup> J. Loyat et Y. Petit, « *La politique agricole Commune (PAC) : un enjeu de société.* », op. Cit. p. 36

d'égalité ou peut-on les hiérarchiser ? Sont-ils exhaustifs ou non ? Toutes ces réponses ont été fournies par la Cour de Justice.

## 2. Les principes des la PAC.

### 2.1 La liberté des échanges : le principe de l'unicité du marché.

La liberté des échanges ou la libre circulation des produits (principe de « l'unicité des marchés ») dans la Communauté est à la base du grand marché intérieur. Elle requiert :

- l'exclusion des droits de douane, des taxes d'effet équivalent, des subventions qui faussent la concurrence ;
- l'harmonisation des réglementations administratives, sanitaires et vétérinaires ;
- la stabilité des parités des monnaies européennes, qui sera évidemment le mieux assurée par la réalisation de l'union monétaire ;
- l'établissement d'un régime des prix des produits agricoles communs ;
- l'application d'une réglementation uniforme aux frontières extérieures de la Communauté (importations et exportations).

### 2.2 L'avenir de la préférence communautaire dans l'ordre juridique communautaire.

La préférence communautaire est un principe fondamental de la PAC, dont l'objet est de protéger les marchés agricoles communautaires de la concurrence des importations en provenance des pays tiers<sup>390</sup>. Si cette protection est toujours préservée à l'issue de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR), la procédure de tarification de tous les obstacles aux échanges de cet accord porte cependant en elle la menace d'une remise en cause du principe même de la préférence communautaire à plus long terme. En outre, les Institutions européennes ont accompagné ce processus de libéralisation des échanges agricoles qui conduit au démantèlement progressif de la préférence communautaire. Le traité de 1957 a prévu une base juridique à ce principe et il existe toujours dans le Traité CE une référence au « *principe de la préférence communautaire* »...Néanmoins, au regard de sa place dans le traité une question demeure quant à sa véritable valeur juridique. S'agit-il d'une référence politique purement symbolique ou d'une règle de droit contraignante ?

#### 2.2.1 Définition du principe.

Lors de sa mise en place dans les années 1960, la politique agricole européenne s'est structurée autour de trois principes fondamentaux arrêtés lors de la Conférence de Stresa en 1958. Ces principes - l'unicité du marché commun, la préférence communautaire et la

---

<sup>390</sup> J. Boulouis et R-M Chevalier., *Grands Arrêts de la jurisprudence communautaire*, Dalloz 5<sup>e</sup> éd. Paris, 2002.



solidarité financière - visaient à mettre en oeuvre les objectifs de la PAC<sup>391</sup>. La préférence communautaire est un principe essentiel, économique mais aussi symbolique de la PAC. La commission européenne la définit comme suit : «*les produits agricoles de l'UE bénéficient d'une préférence et d'un avantage en matière de prix par rapport aux produits importés. Le marché intérieur est en outre protégé à l'égard des produits importés à bas prix à partir des pays tiers et des grandes fluctuations sur le marché mondial* » Cela s'est traduit, concrètement, par un mécanisme de **prélèvements** aux importations agricoles extracommunautaires permettant de maintenir le prix des produits importés au-dessus des prix d'intervention communautaires, favorisant la consommation des produits agricoles internes, en leur accordant une «*préférence* ». Réciproquement, à l'exportation, les producteurs communautaires bénéficiaient d'une restitution attribuée par le FEOGA, selon certaines modalités, égale à la différence entre le prix mondial et le prix européen. Ce système, en déconnectant les prix communautaires des prix mondiaux, a été une option politique majeure et l'un des principaux pivots de la construction européenne, qui a garanti :

- une amélioration considérable de l'autosuffisance alimentaire européenne ;
- un revenu aux agriculteurs européens ;
- un débouché communautaire pour les productions des Etats membres ;
- une participation à la croissance du marché mondial.

### 2.2.2 Un principe général du droit communautaire.

La base juridique de la politique agricole pour l'ensemble de la Communauté était définie aux articles 38 à 47 du titre II du traité CEE. La préférence communautaire était exprimée dans le traité à l'article 44 (2) indiquant que le système des prix minima autorisé dans l'article 44 (1) pendant la période de transition «*ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les Etats membres* »<sup>392</sup> C'est sur ce fondement juridique que la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a déduit que la préférence communautaire constituait un principe du droit communautaire dans l'affaire *Beus c. Hauptzollamt München*<sup>393</sup> En effet, dans l'arrêt *Beus* du 13 mars 1968, la Cour déclara que «*le Conseil doit tenir compte en faveur des agriculteurs, le cas échéant, du principe dit de la « préférence communautaire », qui constitue un des principes du traité et a trouvé en matière agricole, une expression à l'article 44, paragraphe 2 ;* ». Ainsi, la jurisprudence de la Cour, dans ce secteur phare de l'intégration européenne que constitue l'agriculture, a permis de consacrer les principes fondamentaux de la politique agricole commune - préférence communautaire, unité de marché - et d'assurer le bon fonctionnement des divers mécanismes réalisés pour sa mise en oeuvre.

---

<sup>391</sup> C. Blumann, *Politique Agricole Commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, p. 43, Litec, Paris, 1996.

<sup>392</sup> Traité instituant les Communautés européennes, article 44 (1) et article 44 (2), p. 255, communautés européennes, office des publications officielles des Communautés européennes.

<sup>393</sup> CJCE, 13 mars 1968, *Beus*, Aff. 5/67, Rec, 125.

### 2.2.3. La finalité de la déclaration n° 14 du traité CE.

La déclaration est un acte non prévu par les Traités et elle fait partie de ces actes « hors nomenclature ». Nés de la pratique institutionnelle, on a pris l'habitude de les qualifier d'actes « atypiques » ou d'actes « innomés ». Ces actes ont proliféré sous des formes et des dénominations multiples telles que le programme, la déclaration, la résolution, la recommandation, l'accord, la communication, la délibération, le code de conduite et la conclusion. Ils sont l'expression d'une *soft law*<sup>394</sup> au sein de la Communauté et leurs finalités sont diverses. Dans certains cas, ils annoncent, précèdent ou préparent des actes obligatoires (conclusions du Conseil européen, programmes...) ; ils peuvent aussi apporter des précisions et des aménagements institutionnels qui n'étaient pas susceptibles de figurer en détail dans le traité. Dans d'autres hypothèses, ils permettent aux Institutions communautaires d'exprimer une opinion ou un souhait sur un sujet déterminé (déclarations, conclusions, recommandations, résolutions...).

Les traités originaires et les traités de révision comportent en annexe des « déclarations » (33, dans le cas du traité de Maastricht ; 59, dans le cas du traité d'Amsterdam.) La plupart de ces déclarations émanent de l'ensemble des Etats membres et elles indiquent une intention ou un souhait de ceux-ci. Elles n'ont pas, en tant que telles, une valeur juridique contraignante<sup>395</sup>. Mais l'autorité compétente pour interpréter les traités - la Cour de Justice - doit normalement en tenir compte car elles expriment la commune intention des parties.

### 2.2.4. La solidarité financière.

La politique agricole communautaire entraîne la solidarité financière pour en couvrir le coût. Lors de la mise au point du premier accord sur la politique agricole commune (14 janvier 1962), le Conseil des ministres décide de créer le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) et adopte un règlement financier en même temps que les règles d'organisation graduelle de certains marchés. Le FEOGA comporte deux sections : la section « garantie », chargée du financement des mesures de régulations des marchés, et la section « orientation », qui intervient initialement dans le financement de la politique des structures de production et de distribution et en vue du développement rural.

### 2.2.5. La coresponsabilité financière.

Selon le Professeur C. Blumann, la coresponsabilité financière constitue le quatrième principe de la PAC<sup>396</sup> même s'il ne figure pas parmi les principes originels. En effet, on date

---

<sup>394</sup> J.-M. Favret, *Droit et pratique de l'Union européenne*, Manuel, Gualino éditeur, 1996.

<sup>395</sup> Ph. Manin, *Les Communautés Européennes, l'Union européenne*, Etudes Internationales, n° 6, Pedone, 1999.

<sup>396</sup> C. Blumann, *Politique Agricole Commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996.

la genèse de ce principe à la décision du Conseil d'instaurer en 1977 la taxe de coresponsabilité dans le secteur laitier<sup>397</sup> suite à la constitution d'excédents. Néanmoins, ce n'est qu'à partir du moment où diverses OCM ont généralisé des mécanismes de réduction des garanties que l'on a promu la coresponsabilité financière au rang de principe général.

L'objectif de la coresponsabilité est d'associer les producteurs au bon fonctionnement de la PAC. Il serait erroné de réduire ce principe à un aspect purement financier ; en effet, ce principe englobe un aspect économique, mais également un aspect professionnel quasi existentiel puisqu'il tire sa légitimité de l'étroite collaboration des institutions communautaires avec les organismes socioprofessionnels. Ce principe constitue une contrainte pour les producteurs - même s'il a permis d'éviter un désastre pour le revenu des producteurs laitiers en stabilisant la production laitière - et la mise en oeuvre de la coresponsabilité devait absolument recevoir l'aval des organisations professionnelles afin de garantir sa légitimité et son application. En acceptant la coresponsabilité financière, la profession agricole se pourvoit d'une autodiscipline indispensable pour garantir une stabilité du revenu.

La coresponsabilité financière a alors enregistré un très grand succès. Le principe a connu de très nombreuses applications, même si les modalités en variant d'une OCM à l'autre. Ainsi, à la coresponsabilité sous forme de taxes (lait, céréales) est venu s'ajouter la formule des quotas (sucre et lait en 1984), celle des stabilisateurs agricoles et des quantités maximales garanties (céréales, oléagineux), etc....

### 3. Les organisations communes de marché.

#### 3.1 Définition de l'organisation commune de marché.

Selon MM. Loyat et Petit une Organisation Commune de Marché (OCM) « est constituée par un ensemble structuré et cohérent de mécanismes, dont l'objet est de réglementer un ensemble de produits agricoles de base et de produits de première transformation. Ces mécanismes, qui présentent une grande diversité d'une OCM à l'autre, reposent sur un régime de prix communs, des mesures d'interventions pour soutenir les prix sur le marché communautaire et un dispositif régissant les échanges avec les pays tiers. »<sup>398</sup> La structure de l'OCM est donc organisée selon la combinaison des trois principaux instruments de la PAC, à savoir les prélèvements, les prix garantis et les restitutions.

Pour Claude Blumann, les OCM forment l'ossature de la politique agricole commune<sup>399</sup>. Selon l'article 34, §1, du TUE «En vue d'atteindre les objectifs de l'article 33, il sera établi

---

<sup>397</sup> Règlement n° 1 079/77 du 17 mai 1977, JOCE L 131 du 26 mai 1977.

<sup>398</sup> J. Loyat et Y. Petit, *La Politique Agricole Commune*, La Doc. Française, op. cit. p. 27.

<sup>399</sup> C. Blumann, *Politique Agricole Commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996.

*une organisation commune des marchés agricoles* », les OCM se sont développées à partir de 1962 pour couvrir progressivement l'ensemble des produits agricoles figurant à l'annexe II du traité. Avec les OCM, la puissance publique communautaire se donne les moyens d'organiser le marché, c'est à dire de l'orienter et de l'encadrer et elle se propose de le faire de façon commune, autrement dit dans un cadre européen et non plus national. La Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a confirmé cette analyse en 1964 en affirmant qu'une OCM est « *Un ensemble de mécanismes et de moyens de droit sur la base desquels les autorités compétentes tentent de contrôler et de régulariser le marché.* »<sup>400</sup>

### 3.2 L'objectif de l'OCM : la jurisprudence Charmasson.

A la création de la Communauté, la préoccupation du revenu des agriculteurs était très présente dans les esprits au point que l'OCM a été conçue comme le moyen de répondre, à l'échelle communautaire, à un besoin qui était jusque là pris en compte sur un plan national par les organisations nationales. C'est ce qu'exprime la Cour dans l'Arrêt Charmasson en observant que l'Organisation Commune est substituée à l'organisation nationale « *si elle offre pour le produit en cause des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, comporte des dispositions tendant à assurer à ceux-ci l'écoulement de leur production et assurer aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national. Les objectifs de l'organisation nationale sont donc analogues sur le plan national à ceux que poursuit l'OCM sur le plan communautaire.* »<sup>401</sup>

### 3.3 Les OCM et le pouvoir d'intervention des Etats membres.

Dans l'arrêt *Commission c/. France* du 25 septembre 1979, la Cour insiste sur le caractère irréversible et absolu du transfert de compétence et sur le fait que les Etats membres ne disposent que d'une compétence d'exécution pour l'application de la PAC. Dès l'arrêt du 29 novembre 1978 *Pigs Marketing Boards*, la Cour avait admis ce principe et elle justifie cette compétence exclusivement communautaire de façon « *à garantir que l'intérêt général de la Communauté soit sauvegardé* ». Ce transfert de compétence des Etats membres vers la Communauté est irréversible et absolu : en effet, ni la carence de la communauté, c'est à dire l'absence d'OCM, ni le non respect par un Etat membre de ses obligations communautaires n'autorise l'Etat membre lésé à se faire justice lui-même et à adopter en ce domaine des mesures nationales dérogatoires aux règles du Traité. En aucun cas un Etat membre, à partir du moment où il accepte les conditions du Traité en le signant ne saurait ensuite se faire justice soi-même. Cette pratique sonnerait le glas du droit communautaire et du marché commun si chaque Etat membre pouvait prendre des mesures unilatérales, peut être légitimes, mais contraire aux règles du Traité. Cette

---

<sup>400</sup> CJCE, 13 novembre 1964, *Commission c/. Grand Duché de Luxembourg*, 91/63, Rec., p. 1217.

<sup>401</sup> J. Blanchet et A. Revel, *L'Agriculture européenne face aux enjeux internationaux*. Coll. Economie agricole & agro-alimentaire, Economica, Paris, 1999.

condition est une exigence existentielle de la Communauté justifiée par la sauvegarde de l'intérêt général de la Communauté.

## **Section II : Les réformes successives de la PAC.**

Victime de son succès, la politique agricole commune, qui fut créée en 1962, avec l'objectif d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, a dû être adaptée et réformée à de nombreuses reprises au fil des années. La production agricole toujours plus abondante et l'accumulation de stocks invendables et coûteux ont conduit la CE à introduire, avec plus ou moins de bonheur divers mécanismes de régulation des marchés.

L'Europe en construction a donc connu plusieurs formes de PAC et rien n'autorise à penser que l'histoire des réformes est terminée, bien au contraire. Chaque phase correspond à un état de l'agriculture (sur le plan technique), de l'Europe (sur le plan politique) et du monde (sur le plan commercial). La PAC s'adapte à des enjeux changeant et, en même temps, elle a pour rôle d'adapter l'agriculture européenne à ce contexte. Les réformes de 1992, de 1999 et celle de 2003 illustrent parfaitement la nécessité de ces adaptations.

La Communauté européenne a clairement choisi d'explorer de nouvelles pistes pour tenter de répondre aux défis d'aujourd'hui tant sur le plan économique et social qu'à l'extérieur, où les débouchés se font de plus en plus rares. Les différentes réformes que nous allons étudier dans ce titre II sont en quelque sorte la conséquence des tâtonnements du passé et des révisions, dont le but était avant tout de corriger des excès et non de mettre en place une nouvelle politique agricole. C'est vers la fin des années soixante-dix que la Communauté a commencé à prendre véritablement conscience que les garanties de prix illimitées favorisaient de façon inconsidérée la surproduction<sup>402</sup>.

Un des tournants radical pour parvenir à une maîtrise plus appuyée de la production a été amorcée en mai 1992 lorsque la Communauté décida de dissocier le support de l'agriculture du niveau de la production agricole tout en essayant de sauvegarder le niveau de vie des exploitants. «*Notre politique n'a pu empêcher un exode rural massif, Par ailleurs, 80% des ressources sont destinées à 20 % des agriculteurs, en raison d'un système de soutien des prix liés au volume de production* » pouvait-on lire dans le document de réflexion de la Commission de février 1991 sur l'évolution et l'avenir de la politique agricole commune<sup>403</sup>. Cette réforme, dénommée «*Mac Sharry* », du nom du Commissaire à l'Agriculture chargé de son élaboration, proposait une PAC révolutionnaire. L'Europe qui luttait pour le

---

<sup>402</sup> Commission des Communautés Européennes, Le Plan Mansholt. Agriculture 1980: Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la CEE, Bruxelles, 1969. G. Vedel, Le plan Mansholt. Le rapport Vedel, Paris, 1969, SECLAF, 581 p.

<sup>403</sup> Dictionnaire de la Politique Agricole Commune, *Le guide de la nouvelle Europe verte*, Agra-Europe, 1994, Paris.

maintien de ses prix d'intervention élevés devait y renoncer pour des raisons budgétaires et commerciales en adoptant les aides directes, les fameuses primes compensatoires. 1992 : une décision fondamentale est adoptée qui rapproche l'Europe de la politique agricole américaine. Toujours préoccupé par le revenu des agriculteurs, les institutions communautaires décident que cet objectif sera désormais assuré non plus par le consommateur mais par le contribuable. Cette réforme met ainsi un terme à trente ans de politique de soutien par les prix pour mettre en place une politique de soutien par les aides compensatoires. La réforme mise en chantier concerne au premier chef les grandes cultures et la viande bovine ainsi que, dans une moindre mesure, la viande ovine et le lait. Suivant les grandes orientations de la Commission, le Conseil a pris les décisions suivantes : une réduction étalée sur plusieurs campagnes des prix garantis afin de rendre les produits concurrentiels à l'intérieur comme à l'extérieur de la communauté ; la compensation intégrale et durable de cette baisse sous formes d'aides directes calculées sur la base de données historiques ; le recours à des mesures limitant l'utilisation des moyens de production - gel des terres arables, charge maximale des animaux à l'hectare de surface fourragère, diminution des quotas laitiers en cas de tendance à la surproduction.

Néanmoins, l'augmentation de la productivité, la libéralisation des marchés, l'élargissement à l'Est et la nécessité de maintenir et d'accroître la place de l'Europe dans le marché agricole international exigent un changement ou du moins une accentuation de la nouvelle politique agricole commune mise en place en 1992. C'est ce que le sommet de Berlin a décidé. Ainsi, la PAC de l'an 2000 a pour objectif de garantir un secteur agricole compétitif et multifonctionnel : c'est l'objet de l'agenda 2000 adopté par le sommet de Berlin, le 26 mars 1999. Il s'agit d'abaisser encore les prix d'intervention, de relever les primes compensatoires, de respecter la diversité des Etats membres et d'éviter la surcompensation en cas de maintien des prix de marché. Selon MM. Blanchet et Revel «*L'Agenda 2000 s'explique avant tout pour des raisons budgétaires.*<sup>404</sup> » et il faut admettre que les priorités européennes ne sont plus agricoles.

## 1. La réforme de 1992.

### 1.1 La création des aides directes.

La baisse des prix décidée en 1992 a été intégralement compensée par l'octroi de suppléments d'aides directes aux exploitations. Ces aides sont partiellement découplées : en effet, les paiements directs instaurés par la réforme de 1992 ne sont pas des aides liées aux quantités produites, car ils sont assis sur des références

---

<sup>404</sup> J. Blanchet & A. Revel, *L'Agriculture européenne face aux enjeux internationaux*, Economica, 1999, Paris.

historiques de surface des exploitations (dans le cas des aides aux céréales) ou du nombre de tête de bétail (dans le cas des primes animales) qui sont, de façon plus ou moins importante; déconnectées des références réelles. Ainsi, les modalités de calcul des soutiens créés en 1992 limitent le volume global des aides distribuées sans encourager de manière artificielle la production. Ces aides directes sont aujourd'hui contestées, mais il faut garder à l'esprit le fait qu'elles restent indispensables à la préservation d'un niveau de vie équitable pour les agriculteurs dans un marché davantage libéralisé et soumis aux fluctuations de prix. Ainsi, que le note une étude du ministère français de l'agriculture d'avril 2002, le «*maintien du revenu des producteurs, français à son niveau de 1999 supposerait, en l'absence de toute aide directe, des prix payés aux producteurs d'environ 30 % plus élevés que les cours actuels.*»<sup>405</sup> Pour ce qui concerne le poids des aides directes dans l'agriculture, on rappellera d'abord qu'elles concernent pour 60 % d'entre elles les aides aux surfaces cultivées, pour 23 % environ les différentes primes animales, soit 17 %, concerne les aides directes comme les mesures agroenvironnementales et les indemnités compensatoires des handicaps naturels. Ces aides sont très concentrées, 20 % des exploitations agricoles européennes en perçoivent 73 %, pour 59 % des superficies et 25 % des emplois. Leur montant moyen par exploitation agricole est, dans la Communauté d'environ 7 500 €, soit 4 800 € par emploi et 260 par hectares<sup>406</sup>.

## 1.2 Le bilan contrasté de la réforme de 1992.

Malgré la réforme Mac Sharry, la fin du XX<sup>e</sup> siècle, dominée par la crise asiatique de juillet 1997, est marquée par de nouveaux problèmes d'excédents mondiaux, notamment dans le secteur du lait, de l'huile d'olive et du vin<sup>407</sup>. Ces excédents ont provoqué la chute des prix de marché aux Etats-Unis au dessous des prix de soutien américains, eux-mêmes inférieurs de 20 à 30 % selon la valeur du dollar, au prix de soutien européen pourtant réduit fortement en 1992.

Ainsi, toujours selon MM Blanchet et Revel, la production de céréales n'a été que temporairement maîtrisée ; en viande bovine, la maîtrise souhaitée de la production et l'extensification encouragée des élevages ne se sont qu'insuffisamment réalisées. Bien plus, les évolutions favorables qui sont intervenues, telles que la reconquête par les céréales européennes du marché de l'alimentation animale ou l'amélioration des revenus agricoles tiennent presque

---

<sup>405</sup> A. Blogowski & N. Pingault, *Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1992 à 2002* », Notes et études économiques, avril 2002, n° 16, du ministère français de l'agriculture et de la pêche.

<sup>406</sup> J-M. Sermier, *Une PAC forte pour l'Europe élargie*, Ass. Nationale, Délégation de l'Union Européenne, Rapport d'information n° 889, juin 2003.

<sup>407</sup> J. Blanchet & A. Revel, *L'agriculture européenne face aux enjeux internationaux*, op. cit. p. 6.

autant à des facteurs externes à la réforme de la PAC qu'à sa vertu intrinsèque.

Par ailleurs, cette réforme engage une logique lourde de conséquences pour le rôle et le statut de l'agriculture en Europe : le basculement du financement du soutien collectif à l'agriculture du consommateur vers le contribuable, avec pour corollaire une dépendance accrue du revenu agricole vis à vis du financement public.

Ensuite, certains défauts de la PAC n'ont pas été corrigés, tels que l'imparfaite prise en compte de la diversité agricole européenne (productions méditerranéennes, d'Outre-mer, zones de montagne...) ou la concentration excessive des crédits de la PAC sur certaines exploitations et certaines zones.

Enfin, la préférence communautaire a, quant à elle, été mise à mal, tant par la transformation des mécanismes douaniers agricoles européens, induite par les accords du GATT de 1994, que par l'ouverture de contingents d'importation à tarif préférentiel ou la négociation d'accords d'association entre l'Union européenne et les pays tiers.

L'Agenda 2000 est « *une grande réforme libérale pour l'an 2000* <sup>408</sup> » qui poursuit et approfondie la réforme Mac Sharry. En effet, si un des objectifs affichés de la Commission est de limiter les dépenses budgétaires de la PAC, quel peut être l'intérêt d'aligner les prix agricoles européens sur les prix mondiaux si ce n'est le souci de respecter les engagements de l'OMC et de réaffirmer l'orientation exportatrice de la PAC ?

## 2. L'Agenda 2000 ou l'évolution libérale de la politique agricole commune.

Selon le Conseil Européen, « La réforme de la Politique agricole commune prévue selon les dispositions de l'Agenda 2000 doit permettre à l'agriculture européenne d'être multifonctionnelle, durable, compétitive, capable de répondre aux exigences du consommateur en matière de qualité et de protection de l'environnement. »<sup>409</sup>

Dans sa communication *Agenda 2000* de juillet 1997, la Commission a exposé sa vision de l'avenir de l'Union européenne. Ce document volumineux comporte trois volets : la stratégie de l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), le nouveau cadre financier pour la période 2000-2006 et la réforme des politiques agricole et régionale. Dès décembre 1997, le Conseil européen va définir le mandat destiné aux négociateurs de la Communauté en vue d'une nouvelle réforme de la PAC qui s'inscrit dans un nouveau contexte. La PAC doit affronter des défis nouveaux et la Commission entend donner à cette politique l'impulsion nécessaire pour les relever. Le défi d'ordre interne, qui est la préservation du modèle agricole européen, demande une plus grande prise en compte par la PAC du développement rural et de la protection de l'environnement. Les défis d'ordre extérieurs consistent à préparer

---

<sup>408</sup> J. Blanchet & A. Revel, L'agriculture européenne face aux enjeux internationaux, op. cit. p. 19.

<sup>409</sup> Règlement CE n° 1257/99 du 17 mai 1999: Règlement Cadre du Développement Rural. *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.



l'élargissement de l'Union aux PECO et à tenir compte des futures négociations commerciales dans le cadre de l'OMC.

En ce qui concerne les organisations communes de marché, les nouveaux ajustements se situent dans le prolongement de la réforme du printemps 1992: ils compensent de nouvelles baisses de prix par des paiements compensatoires (aides directes). L'objectif est de définir une PAC davantage axée sur le marché. La rupture introduite en 1992 et prolongée en 1999 a principalement consisté en un basculement du soutien à l'agriculture, jusque-là supporté par les consommateurs, à travers le soutien par les prix, sur le contribuable, en compensant la baisse des prix par des aides directes. La réforme de mai 1992 a consisté à baisser les prix garantis de 30 % pour les céréales et de 15 % pour la viande bovine, afin de réduire les déséquilibres sur les marchés par la relance de la demande interne et externe. Ce mouvement a été poursuivi par l'Accord de Berlin de mars 1999 qui prévoit une baisse des prix des céréales de 15 % et des prix de la viande bovine de 20 % sur la même période, ainsi qu'une baisse du prix d'intervention du lait de 15 % sur trois ans à partir de 2005.

Or, ce choix de l'ajustement des productions par les prix a conduit, par ailleurs, à l'affaiblissement de certains outils de régulation des marchés ce qui pénalise avant tout les agriculteurs. La réforme de 1992 s'était traduite par un effort de maîtrise de la production par l'instauration de la mesure du gel des terres pour les céréales et par le plafonnement des droits à prime pour la viande bovine. En ce sens, la réforme de l'agenda 2000 annonce celle dite du « découplage » dans la mesure où nous pouvons constater un affaiblissement des outils de régulation. C'est ainsi, qu'à la différence de la réforme proposée par la Commission européenne en juin 2003, le tournant de « 1992 » n'aura pas abouti à faire disparaître la notion de politique des marchés agricoles et des instruments de maîtrise de l'offre qui l'accompagnent<sup>410</sup>.

## 2.1 Le contexte de la réforme de 1999.

La réforme de 1999 a été guidée à la fois par des raisons internes et des raisons externes. Parmi les raisons internes avancées par la Commission, il y a les risques de déséquilibres des marchés, l'obligation suite au Traité d'Amsterdam d'intégrer les préoccupations environnementales, les attentes des consommateurs en matière de sûreté des denrées alimentaires et de bien-être animal, la nécessité d'une plus grande décentralisation et d'une plus grande transparence et le souci d'une maîtrise des dépenses budgétaires. Parmi les raisons externes figurent, l'accroissement de la demande alimentaire mondiale, la poursuite de la libéralisation du commerce mondial et l'élargissement de l'Union européenne à l'Est.

---

<sup>410</sup> J.-M. Sermier, *Une PAC forte pour l'Europe élargie*, Ass. Nationale, Délégation de l'Union Européenne, Rapport d'information n° 889, juin 2003.

## 2.2 Les objectifs de l'Agenda 2000.<sup>411</sup>

Dans ce contexte, la réforme de la PAC de 1999 poursuit trois objectifs :

- assurer la compétitivité du secteur agricole de l'Union européenne tant sur le marché communautaire que sur les marchés d'exportation en pleine croissance.
- encourager des pratiques culturales qui contribuent à l'entretien et à la mise en valeur du milieu rural et des paysages.
- contribuer à préserver les revenus des agriculteurs, tout en encourageant le développement économique de l'économie rurale.

Selon la Commission européenne, «*Le Conseil européen de Berlin a réaffirmé que le contenu de la réforme garantira une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur l'ensemble du territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques. D'ailleurs, elle sera capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux.* »<sup>412</sup>

L'accord réalisé au Conseil européen de Berlin apporte une réponse aux objectifs essentiels proposés par l'Agenda 2000 en donnant un contenu concret à ce qui doit être, pour les années à venir, le modèle agricole européen. A cet égard, l'orientation générale de l'Agenda 2000 se trouve confirmée par le Conseil européen selon les lignes directrices suivantes : la compétitivité doit être assurée par une baisse des prix suffisante pour assurer la croissance des débouchés intérieurs et une participation accrue au marché mondial ; redéfinir la répartition des tâches entre la Commission et les Etats-membres ; renforcer la décentralisation et simplifier la réglementation ; enfin, le développement rural est promu au rang de second pilier de la PAC... C'est ce que le sommet de Berlin a décidé... Néanmoins, la PAC sera-t-elle capable de faire ce grand écart et de promouvoir conjointement une agriculture multifonctionnelle qui soit compétitive ?

### 2.2.1 La confirmation de la baisse des prix.

La Commission, dès avril 1997, s'appuyant sur les perspectives des marchés mondiaux prévoyant une croissance forte de la demande et des prix rémunérateurs,

---

<sup>411</sup> Agenda 2000, « *Pour une Union plus forte et plus large.* » Bull. UE, supp. 5/1997. COM (97) 2000 Final. J. O.C.E, L 160, 26 juin 1999.

<sup>412</sup> Europa, SCADplus, *La réforme de la PAC*, <http://europa.eu.int/scadplus>, 23/01/2004.

en tirait la conséquence que « *le niveau actuel des prix dans l'Union européenne demeurait trop élevé pour que, compte tenu des engagements internationaux de l'Union, cette dernière puisse tirer parti de l'expansion du marché mondial* ».

L'accord de Berlin a donc amplifié le choix de 1992 en poursuivant et généralisant la baisse des prix pour assurer le développement des débouchés intérieurs et une participation accrue de l'agriculture européenne aux échanges mondiaux.

La baisse du prix d'intervention des céréales de 15 % sur deux ans à partir de 2000 répond à plusieurs objectifs mis en avant par la Commission<sup>413</sup>

- « *Consolider la position de l'Union européenne de grande puissance exportatrice mondiale* ». Les exportations de blé devaient pouvoir être réalisées sans restitution et ne plus être limitées par les engagements auprès de l'OMC ;
- « *Contribuer à la préparation de l'Union européenne aux prochaines négociations dans le cadre de l'OMC* », puisque la baisse des prix intérieurs permet tout à la fois de diminuer le niveau de soutien interne et de supprimer les subventions aux exportations.
- « *Améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne sur le marché intérieur* » : la baisse devait permettre une utilisation accrue de céréales dans le secteur de l'alimentation animale ;
- « *Faciliter l'intégration des nouveaux Etats-membres* » dont les prix de marché étaient plus proches des cours mondiaux que des prix intérieurs de l'Union européenne ;

La baisse du prix de base de la viande bovine de 20 % sur trois ans à partir de 2000 est destinée pour la Commission européenne à développer les débouchés :

- sur le marché européen, en améliorant la position relative des viandes rouges par rapport aux viandes blanches qui seront les premières bénéficiaires de la baisse du prix des céréales,
- sur les marchés extérieurs, en permettant le développement des exportations sans restitutions vers l'Asie, une baisse du prix européen de 30 % devait théoriquement aligner les prix intérieurs de l'Union européenne sur ceux des Etats-Unis.

L'approche adoptée pour les cultures arables vaut pour la viande bovine. En élevage, la répétition du scénario de la réforme de 1992 est en effet inévitable. La nouvelle baisse du prix des céréales nécessitera de réduire à nouveau le prix des viandes rouges pour maintenir leur compétitivité par rapport aux viandes blanches. Dans ces conditions, il faudra injecter encore plus d'aides directes pour préserver le revenu des éleveurs, notamment dans l'élevage à base d'herbe. Comme le souligne la Commission : « *Les*

---

<sup>413</sup> Commission, *Agenda 2000*, cité par Chambre d'Agriculture, « *La PAC, bilan et perspective* », juillet-août 2002, n° 912.

*agriculteurs devraient certainement subir des pertes de revenus qu'ils devraient pouvoir compenser en adaptant leurs méthodes de production et leurs investissements. En contrepartie, il sera versé des aides directes aux revenus, octroyées par tête de bétail, dont le montant sera augmenté graduellement.* »<sup>414</sup>

Enfin, le règlement du 17 mars 1999 instaure une nouvelle organisation commune des marchés dans le secteur des produits laitiers. L'organisation repose toujours sur l'intervention et le stockage public de beurre et de lait écrémé en poudre, comme d'ailleurs sur certains régimes d'aide et sur des mesures spécifiques en matière de commercialisation. Les prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre seront réduits à partir de la campagne 2005/06 pour améliorer la compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs. La baisse du prix du lait est de 15 % sur trois ans à partir de 2005. Pour la Commission, cette proposition n'est pas guidée par des considérations de marché mais par le fait «*qu'il ne faut pas donner aux producteurs de lait l'impression que le régime actuel, avec ses rigidités intrinsèques, sera éternel* ». Il s'agit donc d'entamer un lent processus de démantèlement des quotas assorti de la remise en cause du soutien assuré par des prix garantis. Avec l'Agenda 2000, la Commission veut donner le signe que les quotas laitiers ne seront pas éternels : «*cet îlot de rente dans un océan de dérégulation lui paraît de plus en plus une incongruité* »<sup>415</sup> selon Olivier de Gasquet. C'est pourquoi elle envisage d'entamer pour le lait un processus comparable à celui en vigueur dans les autres secteurs, en commençant à baisser le prix garanti du lait en échange d'une coûteuse prime à la vache laitière qu'elle propose d'instaurer. Là encore, c'est bien évidemment l'horizon du long terme qu'elle privilégie.

## 2.2.2 Un accroissement des aides directes.

L'accord de Berlin a renforcé le niveau des aides. Néanmoins, leur augmentation ne compense pas la baisse des prix. L'objectif à travers cette compensation partielle est de réduire la rémunération unitaire du producteur et, donc, de faire jouer la théorie des avantages comparatifs<sup>416</sup>

- dans le secteur des grandes cultures, la prime ne compense que de 50 % la baisse des prix et devient une aide à la surface par l'alignement progressif de l'aide oléagineux sur l'aide céréales. Toutefois, le soutien spécifique au blé dur est maintenu ainsi que celui aux protéagineux ;

- dans le secteur de la viande bovine, les aides ne compensent globalement que 85 % de la baisse des prix ;

- dans le secteur laitier, les aides prendront la forme, à partir de 2005, d'une aide au litre de quota compensant 65 % de la baisse des prix.

## 2.3 Le développement rural : second pilier de la PAC.

<sup>414</sup> Europa, SCADplus, *La réforme de la PAC*, <http://europa.eu.int/scadplus>, 23/01/2004.

<sup>415</sup> O. de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Vuibert, 2002, op. cit. p. 27.

<sup>416</sup> Chambres d'Agriculture, *La politique agricole commune ; bilan et perspectives*. N° 912. juillet-août 2002.

Le développement rural durable a été abordé pour la première fois en Europe lors de la conférence de Cork<sup>417</sup> en 1996. Il s'agit d'un développement qui doit répondre aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs. Après avoir étudié le concept de développement rural, nous étudierons ses instruments mis en oeuvre.

Avec l'Accord de Berlin du 25 mars 1999, sur la réforme des principales politiques communes et la réorganisation des finances communautaires, le développement rural est devenu le second pilier de la PAC. Le nouveau règlement sur le développement rural (RDR)<sup>418</sup>, qui regroupe dans un cadre unique l'ensemble des mesures de développement rural, donne aux Etats-membres la possibilité de définir eux-mêmes leurs priorités dans le cadre d'une programmation d'ensemble. Le règlement CE n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA et modifiant et abrogeant certains règlements paraît au JOCE L 160 du 26.06.1999 alors que le règlement CE n° 1750/1999 de la Commission du 23 juillet 1999 en fixe certaines modalités d'application (JOCE L 214 du 13.08.1999).

Le RDR met l'accent sur le caractère multifonctionnel qui doit désormais être celui de l'agriculture<sup>419</sup> : l'agriculture ne doit plus se contenter de produire des biens, elle doit également contribuer à l'occupation et à l'aménagement du territoire, à l'entretien des paysages et de l'environnement et à la sécurité des produits. En Europe, ces nouvelles préoccupations liées au développement rural ont été abordées, pour la première fois, lors de la Conférence de Cork en 1996. Franz Fischler a indéniablement joué un rôle primordial dans la promotion du développement rural au sein de la Communauté européenne, dans un contexte de fortes oppositions, émanant, d'une part, de la Direction Générale chargée des affaires régionales qui considérait que le développement rural lui incombait, d'autre part, du lobby agricole craignant une réduction des aides aux agriculteurs au profit du soutien des zones rurales.

La déclaration de Cork, à laquelle aboutit cette conférence, affirme clairement une volonté de promouvoir un développement rural durable. Parmi les dix points de la déclaration de Cork, le point 1 certifie que « *Le développement rural durable doit être élevé au rang de priorité de l'Union européenne et doit devenir le principe fondamental qui sous-tend toute politique rurale, dès maintenant et après l'élargissement* ». Ces débats initiés à Cork ont contribué à l'émergence de premières propositions de la Commission en juillet 1997, qui ont été amendées lors du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. Avec le règlement n° 1257/99 (RDR), la PAC doit davantage prendre en compte le développement rural et la protection de l'environnement. Dès lors, le développement rural est promu au rang de second pilier de la PAC.

---

<sup>417</sup> Organisée en Irlande, du 7 au 9 novembre 1996 sur l'initiative de Franz Fischler, la conférence de Cork a abordé pour la première fois la problématique du développement rural.

<sup>418</sup> Règlement de Développement Rural, RDR, CE n° 1257/99 du 17 mai 1999. *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.

<sup>419</sup> D. Quinty, *Revue de Droit Rural, Le développement rural : nouvelle orientation de la PAC*, avril 2001.

L'Agenda 2000, qui met l'accent sur le développement rural, promu « second pilier » de la PAC, doit garantir un secteur agricole compétitif et multifonctionnel. C'est ce qu'avait décidé le sommet de Berlin mais quel était, en réalité, l'objectif poursuivi à travers la reconnaissance de la multifonctionnalité et du développement rural ? L'agenda 2000 confirme l'évolution libérale de la PAC initiée dès 1992. La redécouverte de la multifonctionnalité correspond certes à une demande de la société mais elle constitue, également, le moyen de justifier autrement les soutiens financiers dont bénéficie l'agriculture européenne. Le concept de développement rural de l'agriculture n'est pas récent dans le débat sur la PAC<sup>420</sup> mais comment parler sérieusement de développement rural, durable et intégré, lorsque seulement 10 % du budget de la PAC lui est consacré ?

### 3. L'accord de Luxembourg de 2003 : le découplage des aides à l'agriculture.

*« Une PAC découplée n'est pas une PAC, fondamentalement nouvelle ; c'est le prolongement de la réforme de 1992, le renforcement de l'Agenda 2000 et le début de l'extension à d'autres organisations communes de marché du principe « baisse des prix, compensée par des aides directes. »<sup>421</sup>*

*« Rien ne va changer... avant plusieurs années. Des questions clefs restent en suspens. Avec le découplage, l'Europe adopte le modèle américain au moment où les américains l'abandonnent. »<sup>422</sup>*

Le 29 septembre 2003, le Conseil de l'Union européenne a adopté sous forme de plusieurs règlements<sup>423</sup> une nouvelle réforme de la PAC, « elle-même en gestation depuis plusieurs mois sinon plusieurs années » selon le Professeur Blumann. Le Conseil européen de Berlin avait bien fixé un rendez-vous à mi-parcours mais uniquement pour faire le point sur le fonctionnement de certaines organisations communes de marchés<sup>424</sup>. Or, la Commission européenne a profité de cette occasion pour présenter un projet beaucoup plus ambitieux qui vise à revoir fondamentalement les bases de la PAC. Sur la base d'un budget stabilisé en 2013 (accords de Bruxelles, octobre 2002), l'accord de Luxembourg a pour objectif de tracer des perspectives durables pour les agriculteurs et de répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs en matière d'environnement et de qualité des produits. Avec les réformes de 1992 et de 1999, l'UE n'a finalement cherché qu'à adapter la PAC à deux contraintes majeures : d'une part, le déséquilibre structurel des marchés agricoles intérieurs et le coût budgétaire croissant qui en découle et, d'autre part, la

---

<sup>420</sup> Cf. *Le Plan Mansholt* et *Le Rapport Vedel*, 1968. op. cit. p.182

<sup>421</sup> E. Pisani, *Un vieil homme et la Terre, neuf milliards d'êtres à nourrir*. Ed. Le Seuil, coll. Histoire immédiate, 2004.

<sup>422</sup> F. Fischler, *Le Monde*, La France s'est ralliée à une réforme en profondeur de la politique agricole, 27 juin 2003, p. 6.

<sup>423</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ; règlement 1783/2003 (développement rural) ; règlement 1784/2003.

<sup>424</sup> C. Blumann, « La réforme de la politique agricole commune », *Cahiers de droit européen*, op. cit. p. 297.

contrainte des partenaires commerciaux depuis l'accord de Marrakech dans le cadre de l'OMC. Un des objectifs du découplage des soutiens aux revenus en brisant le lien entre niveau de soutien et quantités produites, est d'annuler l'incitation politique à une intensification croissante. C'est la voie proposée timidement à partir de 1992, puis 1999 et plus affirmée encore depuis la réforme de 2003.

Selon Michel-Jean Jacquot « *Si l'on peut retenir d'un mot la réforme de 2003 de la PAC, c'est le découplage.* »<sup>425</sup> Ainsi, les aides compensatoires ou aux revenus qui ont, pour la plupart d'entre elles, été mises en places en 1992 et qui étaient versées sur la base des hectares cultivés (et des rendements moyens régionaux) ou des types de bêtes élevées, qui étaient donc liées aux facteurs de production, sont désormais octroyées à l'exploitation, sans lien avec la production, sur la base des montants globaux d'aides perçues traditionnellement. On n'exige plus de l'exploitant qu'il produise ce pourquoi il avait reçu des aides : il lui est loisible de produire ce qu'il veut ou même de ne pas produire, la seule exigence posée pour percevoir l'aide unique étant de respecter l'environnement, de protéger la santé des consommateurs et le bien-être des animaux « *même si aucune mesure supplémentaire en faveur de l'environnement n'est prévue.* »<sup>426</sup>

Le découplage, nouveau fer de lance de la PAC est conçu comme une prime unique à l'hectare mais il prive la PAC, selon nous, d'un outil pour réguler la production. Néanmoins, il s'agit pour la Commission d'une réforme qui « *met la PAC sur la bonne voie pour offrir à nos agriculteurs la perspective d'une agriculture durable et la stabilité leur permettant de planifier leur activité, mais donner également à notre agriculture une véritable chance au niveau international et de faire de l'agriculteur un entrepreneur de plus en plus prospère* »<sup>427</sup> La réforme de 2003 a suscité de nombreuses interrogations au sujet de l'avenir de l'agriculture européenne. En effet, une des interrogations les plus légitimes reposait sur le fait que l'Union européenne adoptait le principe du découplage au moment même où les Etats-Unis l'abandonnait, avec le succès que l'on connaît car si on se réfère aux objectifs escomptés de la loi agricole de 1996, à savoir la diminution du rôle de l'Etat et des subventions agricoles, alors le FAIR Act est un échec complet. Par ailleurs, l'Agenda 2000 et la réforme à mi-parcours de 2003 (RMP), qui mettent l'accent sur le développement rural, promu « *second pilier de la PAC* », doivent garantir un secteur agricole compétitif et multifonctionnel. C'est ce que le sommet de Berlin a décidé et ce que le sommet de Luxembourg a confirmé. Néanmoins, la PAC sera-t-elle capable de faire ce grand écart et de promouvoir conjointement une agriculture multifonctionnelle qui soit compétitive ? La population agricole européenne sera-t-elle capable, pour sa part, de s'adapter aux nouvelles contraintes de la PAC et au principe du découplage des aides agricoles ?

### 3.1 Les principaux éléments de la réforme.

---

<sup>425</sup> M-J. Jacquot, *La réforme de la politique agricole commune de juin 2003*, L'observateur de Bruxelles - Barreau de Paris - édité par la Délégation des Barreaux de France, Bruxelles, n° 53, décembre 2003.

<sup>426</sup> J. Le Cacheux, *L'agriculture européenne en jachère ?*, Lettre de l'OFCE, n° 239, juillet 2003.

<sup>427</sup> Commission européenne, DG Agriculture, cité par 7 Jours Europe - Représentation en France de la Commission européenne, *L'UE réforme en profondeur sa politique agricole*, n° 144, 30 juin 2003,

Le 26 juin 2003, les ministres de l'agriculture de l'Union européenne ont adopté une réforme en profondeur de la PAC, qui va modifier radicalement les modalités de financement du secteur agricole communautaire. « Cette décision marque le début d'une ère nouvelle », a déclaré Franz Fischler<sup>428</sup>. « A nos agriculteurs, la réforme offre une politique qui stabilisera leurs revenus et leur permettra de produire ce qu'attendent les consommateurs ; à nos consommateurs et à nos contribuables, elle offre une plus grande transparence et une meilleure utilisation des ressources ». La nouvelle réforme reprend les grandes articulations de ses devancières : poursuite de la baisse des prix garantis, marginalisation des mesures d'intervention, compensation des pertes de revenus résultant de la baisse des prix par des aides directes au revenu, etc. Néanmoins, le règlement transversal n° 1782/2003 instaure un régime commun de paiements directs, auquel l'ensemble des producteurs de l'Union européenne a vocation à prétendre. Ce paiement unique découplé constitue indéniablement l'élément phare de cette réforme<sup>429</sup>

### 3.1.1 Le paiement unique découplé par exploitation.<sup>430</sup>

A l'avenir la plus grande partie des aides sera versée indépendamment des volumes de production. Pour éviter l'abandon de la production – qui constitue une des craintes de la Commission européenne –, les Etats membres pourront choisir un lien entre les aides et la production dans des conditions bien définies et dans des limites clairement établies. Le paiement unique par exploitation se substituera à la plupart des primes octroyées dans le cadre des différentes organisations communes de marchés. Les Etats membres qui jugeront nécessaire de réduire le risque d'abandon des terres pourront maintenir, dans le secteur des cultures arables, le lien avec la production des paiements actuels à l'hectare jusqu'à concurrence de 25 %, à moins qu'ils optent pour le maintien du lien avec la production de la prime supplémentaire pour le blé dur jusqu'à concurrence de 40 %. Ces nouveaux paiements uniques seront subordonnés au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien être des animaux. Selon la Commission européenne, la rupture du lien entre subvention et production permettra aux agriculteurs de l'Union d'être plus compétitifs et d'orienter davantage leur activité en fonction du marché, tout en assurant la nécessaire stabilité de leurs revenus<sup>431</sup>.

Le régime du paiement unique découplé a vocation à se substituer aux nombreux régimes existants. L'annexe VI du règlement-cadre dresse la liste des régimes d'aides auquel le paiement unique va se substituer en totalité ou en partie, soit très exactement treize régimes. Il s'agit de secteurs dans lesquels sont actuellement versés des paiements compensatoires, tels celui des grandes cultures arables (céréales, oléagineux), des aides à la

---

<sup>428</sup> F. Fischler, cité par 7 Jours Europe, *L'UE réforme en profondeur sa politique agricole*, n° 144, 30 juin 2003.

<sup>429</sup> C. Blumann, « La réforme de la politique agricole commune », Cahiers de droit européen, op., cit. p. 301.

<sup>430</sup> V. Adam, « Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la politique agricole commune », RMCUE n° 475, février 2004, pp. 96-106.

<sup>431</sup> Commission européenne, 7 Jours Europe, *L'UE réforme en profondeur sa politique agricole*, op.cit. page :121



production (semences), des aides à la surface (riz, légumineuses à grains) ou bien encore des primes par tête de bétail sur l'exploitation (élevage bovin ou ovin). La plupart des grands régimes d'aides s'y retrouvent, notamment ceux issus de la réforme Mac Sharry et de celle de 1999. Ces secteurs devraient donc basculer dans le paiement unique découplé. Les différents éléments de la réforme entreront en vigueur en 2004 et 2005. Le Conseil a également décidé de réviser les organisations de marché dans les secteurs du lait (avec une réduction des prix d'intervention), du riz, des céréales, du blé dur, des fourrages séchés et des fruits à coque.

Le nouveau régime de paiement repose sur le principe selon lequel les droits à paiements sont « déliés du foncier ». Les droits sont attachés à l'exploitant. Les agriculteurs pourront prétendre au paiement unique découplé à la condition de respecter deux conditions<sup>432</sup> : d'abord, avoir bénéficié d'un régime de paiement direct dans la période 2000/2002 (ou bien avoir reçu une exploitation en héritage ou avoir bénéficié d'un transfert de réserve nationale) ; ensuite, se trouver en situation d'activité<sup>433</sup>, ce qui recouvre l'activité de production mais aussi celle d'entretien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. A partir de là, le décompte de leurs droits pourra être établi. L'établissement des droits suppose alors de déterminer un « *montant de référence* » par exploitant et celui-ci correspond à la moyenne des paiements directs obtenus sur l'exploitation sur une période de trois ans (2000, 2001, 2002).

### 3.1.2 Le découplage partiel.

Chaque Etat membre pourra maintenir un lien partiel entre les aides et la production pour éviter un abandon de l'activité agricole dans les zones fragiles. Une prime unique à l'exploitation conditionnée au respect de règles essentielles sera versée et son montant sera calculé sur la moyenne des aides directes touchées pour les campagnes 2000, 2001 et, 2002. Le découplage partiel s'applique aux agriculteurs qui pendant les années 2000, 2001 et 2002, ont touché des aides au titre des régimes des grandes cultures, viande bovine, viande ovine, ou lait. Il remplace une partie des aides directes perçues jusqu'alors par un paiement unique à l'exploitation déconnectée du volume et des facteurs de production. Celui-ci est subordonné au respect, entre autres (voir conditionnalité) du maintien des surfaces dans un état agronomique satisfaisant. Pour éviter l'abandon de la production dans les régions les plus fragiles, chaque état membre peut conserver un régime mixte d'aides découplées et couplées suivant des pourcentages propres à chaque secteur.

---

<sup>432</sup> C. Blumann, « La réforme de la politique agricole commune », Cahiers de droit européen, op. cit. page : 305

<sup>433</sup> Wachauf- CJCE, 13 juillet 1989, Aff. 5/88, Rec., 2609 – le règlement définit l'exploitation agricole comme « l'ensemble des unités de productions gérées par l'agriculteur et situées sur le territoire d'un même Etat membre ». Par ailleurs, l'activité agricole recouvre « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte la traite, l'élevage et la détention des animaux à des fins agricoles ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ».

Les régions ultra périphériques sont exemptées de découplage. L'aide au séchage des grandes cultures et les semences est également exclue de ce régime.

La prime est versée aux agriculteurs sur la base des aides perçues dans les années 2000, 2001, 2002. Les Etats membres peuvent s'éloigner de la référence historique par exploitation pour privilégier d'autres critères : références régionales... A ce titre, une réserve nationale de droit à aides est créée pour encourager l'installation des jeunes après 2002. Cette réserve peut être alimentée par un prélèvement sur la vente des droits. Le marché des droits à ce paiement unique fera l'objet d'une législation communautaire spécifique.

Pour éviter toute distorsion de concurrence, les terres sur lesquelles seraient produits des fruits et légumes ou des pommes de terre de consommation perdront le bénéfice du paiement unique à l'exploitation. L'entrée en vigueur s'effectue au choix de l'Etat membre, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Après deux ans d'application dans l'ensemble de l'Union européenne, la Commission présentera un rapport sur l'impact du paiement unique à l'exploitation et fera, si nécessaire, des propositions pour éviter d'éventuelles distorsions de concurrence.

### 3.1.3 Le découplage et le droit rural : vers une généralisation de la rente.

Les primes PAC sont remplacées par un paiement unique à l'exploitation et le versement des aides ne sera plus lié à l'acte de production, mais calculé sur une référence historique (2000, 2001, 2002). La valeur et l'avenir de l'exploitation dépendront des « droits à paiement unique » qui lui seront alloués. L'attribution de nouvelles aides à l'agriculture européenne dépend des références historiques des agriculteurs et des terres qu'ils exploiteront lors de la mise en œuvre du régime de paiement unique.

De nombreuses questions se posent quant aux conséquences du découplage sur les mutations foncières et sur ces « droits à paiement unique ». Comment seront-ils attribués ? Qui sera titulaire de ces droits ? L'exploitant en place ou celui en activité dans les années 2000-2002 ? Le fermier ou le propriétaire ? Surtout, comment s'organise le transfert des droits à paiement lorsque les terres sont vendues ou louées ? Un règlement européen définit les modalités de transfert de ces droits à paiement unique<sup>434</sup>. Il introduit, contrairement à la législation en vigueur sur les quotas laitiers, la possibilité de les vendre avec ou sans les terres ce qui constitue un véritable séisme pour les transactions foncières. Il pose aussi le principe de leur valeur marchande. A l'heure actuelle, les droits à paiement unique sont attachés à l'agriculteur qui exploitait pendant la période de référence (à

---

<sup>434</sup> Règlement CE 29 septembre 2003, *J.O.U.E*, L 270, 21 octobre 2003. Ce règlement introduit la possibilité de vendre les droits à prime avec ou sans les terres.

savoir 2000, 2001, 2002), mais pas aux terres. Dans le cas des sociétés, les droits sont attachés à la personne morale et non pas aux personnes physiques qui la constituent. Ces droits ne sont pas rattachés à des hectares en particulier, mais ils ont besoin de foncier pour s'exprimer. Pour toucher les aides attachées à ces droits à paiement, l'agriculteur devra disposer d'autant d'hectares admissibles que de droits et les maintenir dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales sans exigence de production.

Quels agriculteurs ont accès aux droits à paiement ? Le règlement horizontal précise les catégories d'agriculteurs bénéficiaires du régime de paiement unique<sup>435</sup>

- ceux qui se sont vus octroyer un paiement direct au cours de la période 2000-2002.
- Ceux qui ont reçu en héritage une exploitation de la part d'un agriculteur qui s'est vu octroyer un paiement direct au cours de la période 2000-2002.
- Ceux qui ont reçu des droits à paiement de la réserve nationale ou lors d'un transfert.

Dans tous les cas, ils doivent exercer une activité agricole au sens communautaire des textes et répondre à la définition d'agriculteur donné par le règlement horizontal. En effet, le texte définit les notions d'agriculteur, d'exploitation et d'activité agricole<sup>436</sup>. Si la notion d'activité agricole englobe les activités traditionnelles des agriculteurs européens, le législateur agricole vise aussi « *le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales* »<sup>437</sup>. Dans le cadre du découplage, la production n'est plus pour le législateur européen le seul mode d'agriculture.

### **Pas de changement d'exploitant depuis 2000.**

C'est l'hypothèse la plus simple : la personne qui exploitait sur la période de référence (2000-2001-2002) dispose des mêmes surfaces à la date d'application de la PAC (en 2005, 2006 ou 2007). Elle disposera d'un droit à paiement à l'hectare (exprimé en E/ha). Ceci, qu'elle soit propriétaire ou locataire. A priori, les droits à paiement sur les superficies louées sont attachés à l'exploitant fermier. Cette règle s'applique aux baux ruraux en cours. On imagine les problèmes avec les bailleurs sachant que ces droits peuvent être vendus sans les terres.

---

<sup>435</sup> Art. 33, règlement CE n° 1782/2003 précité.

<sup>436</sup> «Agriculteur» : une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres, dont l'exploitation se trouve sur le territoire de la Communauté, tel que défini à l'article 299 du traité, et qui exerce une activité agricole.

<sup>437</sup> V. Adam, «Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la politique agricole commune », RMCUE n° 475, op., cit. p. 97.

### **Les terres ont changé d'exploitant entre 2000 et le 29 septembre 2003.**

Le règlement indique qu'en cas de vente ou de bail entre 2002 et le 29 septembre 2003, la partie des droits à attribuer au vendeur ou au bailleur peut être reversée à la réserve nationale. Les agriculteurs qui se sont installés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 par bail ou par acquisition et qui n'ont pas de références historiques pourraient ensuite recevoir des droits à paiement de la réserve.

### **Les terres ont changé d'exploitant après le 29 septembre 2003.**

Selon l'article 46 du règlement précité du 29 septembre 2003, les droits à paiement unique peuvent être vendus avec ou sans les terres. Quant à la location des droits à paiement, elle est autorisée « *à condition que le transfert des droits s'accompagne du transfert d'un nombre équivalent d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide* ». Mais le règlement communautaire ne donne pas la marche à suivre en cas de mutations foncières entre le 29 septembre 2003 et l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC. La situation est encore plus complexe lorsque celui qui cède (qu'il soit vendeur ou bailleur) n'est pas exploitant. C'est le fermier qui est titulaire des droits. Faut-il que le preneur entrant ou le nouvel acquéreur s'entende avec le preneur sortant sur le devenir des droits ? *Quid* de sa valeur ?

**L'encadrement du marché des droits :** Les droits à paiement sont marchands. Un marché des droits à paiement va donc naître qui va donc influencer celui du foncier. Une réserve des droits à primes a été créée dont l'objectif est de limiter la spéculation. Par ailleurs, pour limiter l'appétit des spéculateurs, des gardes fous ont été instaurés (prélèvements dissuasifs, attribution de droits gratuits par la réserve...). Les ventes de droits sans foncier seront soumises à un prélèvement de 50 % de la valeur des droits. Les ventes de droits avec terres seront taxées différemment selon la situation du repreneur : 0 % en cas de transfert à un jeune, 3 % dans les cas généraux et 10 % pour les agrandissements « excessifs » (seuils à définir par les CDOA de chaque département). Les droits ne pourront circuler qu'au sein d'un même département. Les droits pourront être loués mais uniquement avec un bail rural et pour la même durée. En société, l'apport de droits sera assimilé à une vente et soumis aux mêmes prélèvements. L'obligation de louer des droits avec du foncier pourra être satisfaite par une mise à disposition.

**Quelle valeur corder à ces droits ?** Il faut sans doute relativiser les craintes au sujet d'une éventuelle spéculation. En effet, actuellement lors d'une vente le prix à l'hectare tient déjà compte des primes. Par ailleurs, en vertu de la législation rurale le montant du fermage ne pourra jamais s'éloigner des barèmes départementaux. Néanmoins, il est prévu de limiter les effets du découplage en recoupant une partie des aides, afin de maintenir un lien avec la production et de limiter les transferts de droits entre les agriculteurs d'une même région.

### 3.1.4 La réforme de 2003 et le secteur laitier.

Adoptée en juin 2003, la réforme de la politique agricole commune a porté sur le régime des produits laitiers de l'UE pour ce qui concerne les quotas laitiers et le système de soutien du marché et a, en outre, étendu le concept des aides directes aux producteurs laitiers.

Depuis son introduction en 1984, le régime des quotas laitiers a apporté la stabilité du secteur laitier de l'UE. C'est pourquoi ce régime a été prorogé jusqu'au 31 mars 2015<sup>438</sup> Trois augmentations annuelles correspondant à 0,5 % des volumes de quota sont prévues pour onze pays Etats membres à partir de 2006, la Grèce, l'Espagne, l'Italie et l'Irlande ne sont pas concernées, ces pays bénéficiant déjà d'augmentations de quotas décidées antérieurement. Comme dans d'autres secteurs agricoles, les éléments du soutien du marché des produits laitiers seront orientés à l'avenir vers une approche de « filet de sécurité », l'intervention<sup>439</sup> publique (achat en vue du stockage) de beurre et de lait écrémé en poudre étant un dernier recours. A cet effet, le prix d'intervention du beurre sera réduit de 25 % en quatre ans à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le prix d'intervention du lait écrémé en poudre sera réduit de 15 % en 3 ans. Afin de compenser les réductions subies par les prix d'intervention de 2004 à 2007, les producteurs de lait pourront bénéficier de paiements de soutien qui leur seront versés directement, par année civile et par exploitation. Les paiements comportent initialement deux éléments : les primes laitières, payées à tous les producteurs sans distinction, et les paiements supplémentaires accordés aux producteurs sur la base de critères qui seront définis par les Etats membres. Les paiements laitiers pourront être inclus dans le régime de paiement unique<sup>440</sup> (RPU) à partir de 2005 et à partir de 2007 il ne sera plus possible de continuer à combiner le RPU et les paiements partiellement couplés pour les produits laitiers.

### 3.1.5 La réforme de 2003 et le secteur du riz et des céréales.

Le train de réformes de la politique agricole commune adopté en juin 2003 modifie profondément le mode de fonctionnement de cette politique, y compris pour les secteurs du riz et des cultures arables<sup>441</sup> L'élément central de la réforme réside dans l'introduction du régime de paiement unique - système de versement d'aides découplées qui à partir de 2005 intégrera et remplacera nombre des anciennes aides directes aux agriculteurs. Toutes les aides directes sont soumises à d'autres conditions mises en place dans le cadre de la réforme de la PAC telles que l'écoconditionnalité, la modulation et la discipline

---

<sup>438</sup> Quotas : règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003).

<sup>439</sup> Intervention : réaniment (CE) n° 1787/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003).

<sup>440</sup> RPU : règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003).

<sup>441</sup> Règlement (CE) n° 1784/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003) ; Règlement (CE) n° 1785/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003) ; Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (JO L 141 du 30.04.2004) ; Règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (JO L 141 du 30.04.2004) ; Règlement (CE) n° 1973/2004 de la Commission du 29 octobre 2004 (JO L 345 du 20.11.2004).

financière. Pour ce qui concerne les superficies de base et les superficies/quantités maximales garanties, tout dépassement des limites de culture ou de production fera l'objet de sanctions. Par ailleurs, dans le cadre du RPU les agriculteurs disposeront de droits de mise en jachère calculés sur la base de données de référence historiques. Ces droits ne seront activés que s'ils sont liés à un hectare éligible (seront exclues les terres classées « herbages permanents » en 2003) mis en jachère. Les terres mises en jachère peuvent faire l'objet d'une rotation et être destinées à des productions non alimentaires. Le taux de base de jachère est fixé à 10 % pour les campagnes de commercialisation 2005/2006 et 2006/2007.

### 3.2 La modulation des aides et la discipline financière.

La réforme de juin 2003 modifie le mode de fonctionnement de la PAC. Entre autres nouveautés fondamentales, elle prévoit deux dispositifs établissant de nouveaux paramètres pour le financement de la PAC<sup>442</sup>. L'instrument dénommé « modulation » (1) fournit un moyen d'assurer le transfert des crédits de la PAC des aides directes aux agriculteurs et des mesures de marché (pilier 1) vers les mesures de développement rural (pilier 2). Ensuite, un mécanisme de discipline financière (2) sera appliqué afin de maintenir les dépenses de la PAC en deçà de plafonds budgétaires stricts.

#### 3.2.1 La modulation des aides.

L'idée de modulation apparaissait déjà dans la réforme de 1999 mais visait surtout à écrier les financements reçus par les grosses exploitations et à faire varier le montant des aides en fonction d'un certain nombre de paramètres tels la richesse de l'exploitation ou le nombre de travailleurs employés<sup>443</sup>. L'originalité réside aujourd'hui dans le système de modulation instauré par le règlement 1782/2003 et une partie des aides directes sera progressivement réorientée en faveur du développement rural. Le pourcentage d'aides réorientée est fixé à 3% en 2005, pour passer à 4 % en 2006, puis à 5 % de 2007 à 2013. 1 200 millions d'€ de plus seront investis annuellement pour financer une nouvelle politique de développement rural. Cette démarche est obligatoire et harmonisée dans toute l'Union. L'accord de Luxembourg prévoit la mise en oeuvre d'une modulation de toutes les aides directes à partir de 2005. Ce taux est fixé à 3 % en 2005, à 4 % en 2006, puis à 5 % en 2007 pour l'ensemble des pays de l'UE. Ces taux de modulation ne sont applicables qu'aux exploitations recevant plus de 5 000 € d'aides directes. Les régions ultra périphériques (RUP) - pour la France, ses 4 départements d'Outre-mer - et les nouveaux pays membres, pendant la période de transition de l'adhésion, sont exemptées de la modulation. Les fonds générés par cette modulation seront disponibles dès 2006. Ils permettront de renforcer le financement des actions de développement rural. Ainsi, à terme, un taux de modulation de

---

<sup>442</sup> Règlement (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003 ; Règlement (CE) n° 795/2004 et (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (JO L 141 du 30.04.2004).

<sup>443</sup> Art. 4 du Règlement n° 1257/1999 du 17 mai 1999, *J.O.C.E.*, L 160, 26 juin 1999.

5 % dégagera 1,2 milliard d'€ supplémentaire par an au niveau européen, dont 270 millions d'€ pour la France.

Sur la masse financière dégagée par un pays membre, 1 % restera à sa disposition. La France souhaiterait utiliser cette disponibilité financière pour mettre en place un dispositif de gestion des crises<sup>444</sup> La redistribution des fonds correspondant aux pourcentages restants se fera, entre Etats membres, sur la base de critères relatifs aux surfaces agricoles, à l'emploi agricole, au PIB par habitant en termes de pouvoir d'achat. Globalement, chaque Etat membre recevra en retour au moins 80 % des fonds dégagés par cette modulation. Ces fonds permettront de mieux financer les mesures agri-environnementales. A cet égard, l'accord de Luxembourg prévoit d'augmenter jusqu'à 60 % le taux de cofinancement par l'Europe des mesures agri-environnementales, afin d'éviter que la ressource modulation n'accroisse la charge du développement rural imputable sur les budgets nationaux. Ils permettront également de mettre en place de nouvelles mesures en faveur de la mise aux normes des exploitations, de la qualité et de l'amélioration du bien-être des animaux et de renforcer les actions en faveur des jeunes agriculteurs. Un taux de modulation de 5 % permettra de dégager environ 1,2 milliard d'euros supplémentaires par an pour financer le développement rural. Cela permettra une extension importante du champ d'application des instruments de développement rural. Ainsi, l'un des principaux résultats de ce mécanisme est le fait que la modulation peut désormais être utilisée aux fins de l'amélioration du bien-être des animaux, de la qualité des denrées alimentaires et du respect des normes.

### 3.2.2 La discipline financière.

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont décidé à l'unanimité à Bruxelles en octobre 2002 un plafond de dépenses à 25 pour la période 2007-2013. Il tient compte des paiements directs accordés aux dix nouveaux pays membres. Seules les dépenses du premier pilier (aides directes, et gestion des marchés) sont concernées par ce plafonnement. Cet accord a permis de financer l'adhésion des dix nouveaux pays membres, sans réduire les ressources disponibles pour les quinze membres actuels. Trois raisons à cela :

- Le montant maximum des dépenses tient compte à la fois des plafonds décidés à Berlin pour les 15 pour l'année 2006 et des dépenses effectives pour les 10 nouveaux Etats membres en 2006 (aides directes, dépenses de marché).
- Ce plafond sera relevé chaque année d'1 % pour tenir compte de l'inflation. Ainsi il devrait passer de 45,3 milliards en 2006 à 48,3 milliards d'euro en 2013.
- Les dépenses effectives, constatées jusqu'ici, sont inférieures aux plafonds d'1 à 2 milliards d'euro chaque année.

---

<sup>444</sup> S. Lambert, Conseiller Diplomatique du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, entretien du 12 novembre 2003 au Ministère de l'Agriculture.

Par ailleurs, un principe de discipline financière est posé. Il prévoit la possibilité d'ajuster, à partir de 2007, le montant des aides directes si le plafond du budget agricole est dépassé (avec une marge de 300 millions d'euro). Le principe de respect des plafonds a déjà été entériné lors des accords de Berlin. Le règlement sur la discipline budgétaire en date du 26 septembre 2000 impose aux trois instances européennes (Parlement, Conseil et Commission) de respecter les plafonds annuels de dépenses que ce soit à l'occasion d'une nouvelle mesure ou dans le cadre de l'élaboration du budget et de l'exécution budgétaire. Le Conseil européen de Bruxelles d'Octobre 2002 a fixé un plafond maximum pour les dépenses de l'Union à 25 au titre de la PAC (aides directes et soutiens de marché). Ce plafond est établi sur la base du plafond 2006 à 25 et est arrêté pour la période 2007-2013. Un mécanisme de discipline financière sera mis en place pour garantir le respect des plafonds. Si les prévisions financières laissent présager un dépassement au cours de l'exercice budgétaire, il sera alors procédé à une adaptation des aides. Ce mécanisme n'est pas automatique et le Conseil agricole conservera son pouvoir d'appréciation et de décision sur la base des propositions de la Commission.

L'introduction de l'instrument de discipline financière permettra de garantir le respect des limites budgétaires et il contribuera également à anticiper les dépassements. En aidant la communauté agricole à maîtriser les problèmes budgétaires, il devrait fournir à l'avenir de meilleures garanties pour le paiement de l'aide.

### 3.3 Le développement rural et la conditionnalité des aides.

Même si le Développement rural sort renforcé de l'Accord de Luxembourg, il est tout de même utile de souligner que son budget n'a pas augmenté et qu'aucunes obligations environnementales nouvelles ne se sont juxtaposées par rapport à l'Accord de Berlin de 1999<sup>445</sup>. Comment parler, dans ces conditions, d'une réforme tenant à favoriser le développement rural ?

#### 3.3.1 La conditionnalité des aides<sup>446</sup>

Par conditionnalité, il faut entendre que *« l'ensemble des aides directes auxquelles peut prétendre un producteur se trouvent subordonnées à un certain nombre de conditions, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement »*<sup>447</sup>. Le principe de la conditionnalité suppose que l'exploitant devra respecter les règles essentielles de la législation européenne pour percevoir la totalité des aides : engagement à respecter les standards européens en matière d'environnement, sécurité alimentaire, santé, bien-être des animaux, entretien de la terre. Des sanctions (réduction des aides) sont prévues en cas de non respect de ces conditions. Un contrôle partagé entre la Commission et les Etats membres, sur la base d'indicateurs précis, est mis en place pour

---

<sup>445</sup> Académie d'Agriculture de France, La nouvelle réforme de la PAC et les négociations internationales. Conséquences de la réforme sur l'agriculture française, séance du 3 décembre 2003, présidée par J-C. Clavel.

<sup>446</sup> D. Bianchi, « La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiaire des paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune », RMCUE n° 475, février 2004, pp. 91-96.

<sup>447</sup> C. Blumann, « La réforme de la politique agricole commune », Cahiers de droit européen, op. cit. p. 323.



vérifier l'application des règles. La conditionnalité prévue selon l'Accord de Luxembourg pénalise les agriculteurs qui ne respectent pas les normes déjà existantes...en d'autres termes, il n'y a pas de nouvelles conditions. Les Accords de Berlin avaient introduit le principe d'éco-conditionnalité<sup>448</sup> des aides qui étaient versées en fonction du respect des normes environnementales. Dorénavant, l'octroi du paiement unique et des autres paiements directs tiendra compte du respect des principales règles en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux (voir tableau annexe III de l'accord de Luxembourg). Le bénéficiaire des aides européennes doit également respecter les bonnes pratiques agricoles, à savoir maintenir les terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes. La vérification du respect des règles sera effectuée par les organismes de contrôle nationaux et européens. En cas de non respect, l'exploitant ou le producteur verra le montant de ses aides réduit proportionnellement à la gravité du manquement. Le Conseil a prévu une mise en place progressive de la conditionnalité sur 3 ans.

Les bonnes conditions agricoles et environnementales concernent surtout des terres qui ne sont plus exploitées à des fins de production agricoles. Il appartient aux Etats membres de définir les obligations s'imposant aux agriculteurs sur la base de données figurant à l'annexe IV du règlement cadre. Celles-ci concernent notamment la couverture minimale des sols, la rotation des cultures, etc. De même, les Etats membres doivent veiller au maintien des pâturages permanents.

### 3.3.2 Le renforcement du développement rural.

Selon la Commission européenne, le développement rural, prévu dans l'Accord de Berlin de 1999, est élargi et ses moyens sont renforcés. Un plus grand soutien à l'installation des jeunes exploitants est mis en place et l'Accord de Luxembourg prévoit également un accompagnement plus important pour soutenir les efforts des agriculteurs en matière de mise aux normes de leur exploitation. Le Règlement de Développement Rural<sup>449</sup> (RDR) ou « 2<sup>e</sup> pilier » de la PAC, disposera de nouvelles ressources issues de la modulation européenne obligatoire et d'une meilleure mobilisation par les Etats membres. Le budget du développement rural reste néanmoins fixé à 10 % du budget de la PAC. Cependant, l'écoconditionnalité renforcée est une évolution importante vers l'agriculture durable au niveau écologique et une réponse à d'autres exigences de la société en rapport, par exemple, avec le bien être animal, la sécurité alimentaire, etc. Elle souligne également la nature internationale non génératrice de distorsions commerciales des paiements directs de l'UE aux agriculteurs.

## 4. Le découplage et l'organisation des marchés.

---

<sup>448</sup> Règlement 1257/1999 du 17 mai 1999, *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.

<sup>449</sup> Règlement de Développement Rural, RDR CE n° 1257/99 du 17 mai 1999, *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.

Les droits à paiement ne visent pas à influencer les volumes de production et à contrôler l'offre agricole, et en théorie, ils n'affectent absolument pas la liberté de produire (1). Le Parlement européen a critiqué cette réforme de la PAC car il craint les effets néfastes et pervers du découplage et il demande le maintien, voire l'extension, des instruments de régulation de l'offre (2).

#### 4.1 Les droits à paiement et l'absence de contrôle de l'offre.

Les droits à paiements sont une construction juridique encore inachevée dans l'attente des modalités d'application du règlement horizontal. La politique de -contrôle de l'offre agricole lancée dans les années quatre-vingt s'est accompagnée d'une répartition entre les producteurs de « droits à produire »<sup>450</sup>. L'utilisation de ce terme est toutefois devenue courante pour désigner ces autorisations administratives délivrées aux producteurs agricoles. Le droit à produire représente pour son titulaire le droit de commercialiser une certaine quantité de produits agricoles et l'obligation de ne pas dépasser un plafond de production. La réforme de 1992 a participé à la construction du « droit à produire communautaire » en introduisant de tels droits dans les secteurs réformés<sup>451</sup>. La réforme de 1992 a participé à la construction du « droit à produire communautaire » en introduisant de tels droits. Le choix communautaire de renforcer le contrôle de l'offre agricole se traduit évidemment par la mise en place de tels éléments : les « droits à prime » sont inventés et ils traduisent une politique de contrôle de l'offre plus incitative qu'autoritaire et reposent sur un engagement du producteur agricole à produire moins. Ils marquent l'introduction dans la PAC de mécanismes de contrôle de l'offre pouvant servir, en plus de l'objectif de limitation de la production, des objectifs plus qualitatifs. Le droit à prime est en fait le droit de bénéficier de la compensation de la baisse des prix agricoles dans une certaine limite de production. Il est qualifié de droit à produire car il agit sur le volume de la production de son titulaire. Les droits à prime, introduits par la réforme de 1992 dans les secteurs bovins, ovins et caprins se distinguent des quotas laitiers ou betteraviers qui reposent sur une obligation de ne pas produire au delà d'un certain seuil ou des droits de plantation qui autorisent le producteur à exercer une activité de production sur une superficie déterminée.

Néanmoins, le choix d'une gestion libérale et marchande des droits est posé en 2003 au niveau communautaire et ce choix sera à l'origine d'un régime juridique des droits à paiement bien différent de celui des droits à prime. Cette volonté communautaire s'explique par les principes de base de la réforme : le découplage total du soutien communautaire à l'agriculture. Les droits à paiement ne visent pas à influencer les volumes de production et à contrôler l'offre agricole, et en théorie, ils n'affectent absolument pas la liberté de produire. L'aide au revenu n'est plus conçue pour avoir une action sur le

---

<sup>450</sup> C. Blumann, «Politique agricole commune, droit communautaire agricole et agro-alimentaire », Litec, Paris, 1996, p. 296.

<sup>451</sup> V. Adam, «Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la politique agricole commune », RMCUE n° 475, op., cit. p. 104.

volume de la production et contrairement aux droits à produire ou aux droits à prime, les droits à paiement sont uniquement des instruments de soutien au revenu.

#### 4.2 La position critique du Parlement européen sur la réforme du découplage.

Le Parlement européen a voté à Strasbourg une position critique concernant la mise en oeuvre de la réforme de la PAC de juin 2003, en dénonçant les risques du découplage des aides pour le revenu des agriculteurs et le manque d'ambition des Etats membres en matière de développement rural. C'est la position qui ressort de l'adoption, par 313 voix pour, 60 contre et 42 abstentions; du rapport du député européen Georges Garrot qui fait aussi le point sur l'évolution du revenu agricole dans l'Union européenne<sup>452</sup>

D'abord, le parlement estime que l'absence de liens entre les aides et le niveau de production agricole « *risque d'accentuer les problèmes territoriaux et de déséquilibrer les filières, si un grand nombre d'agriculteurs décident de ne plus produire tout en conservant des aides* ». Il demande que le découplage partiel soit effectivement appliqué par les Etats et que le régime de cession des droits à prime soit mis en oeuvre de façon très redistributive à travers les réserves nationales pour aider en priorité les exploitations qui en ont le plus besoin. Les parlementaires soutiennent le maintien de la possibilité d'accorder des paiements directs non découplés aux exploitants.

Ensuite, le Parlement demande que des mesures soient prises pour que la conditionnalité des aides (subordonner l'octroi des aides au respect des normes) ne puisse pas nuire à la diversité des systèmes de production et aux exploitants les plus modestes. Par ailleurs, les parlementaires déplorent également que le type de modulation obligatoire adopté par le conseil (redéploiement à hauteur de 1,2 milliard d'€, soit 3 % des dépenses de marché en 2005) « *soit insuffisant pour permettre un rééquilibrage en faveur du second pilier* », c'est à dire du développement rural. En conclusion, il demande un renforcement des moyens du second pilier allant au-delà des ressources émanant de la modulation, une plus forte intégration du développement rural dans les dynamiques de cohésion territoriales et une simplification de sa mise en oeuvre.

Enfin, le parlement européen demande le maintien voire l'extension des instruments de régulation de l'offre. De plus, il juge indispensable que des prix institutionnels garantis et plafonnés à l'intérieur de certains volumes de production en fonction des besoins du marché intérieur, jouent à l'avenir le rôle d'un filet de

---

<sup>452</sup> Rapport du Parlement Européen, G. Garrot, *L'évolution des revenus agricoles dans l'Union européenne*, (2002/2258 INI),

sécurité généralisé au sein de la PAC. En effet, les parlementaires constatent que les revenus agricoles ont augmenté de 7 % dans l'Union européenne de 1995 à 2002, mais que cette augmentation « *n'a été possible que grâce à une diminution de 15,7 % du nombre des exploitations, un agrandissement de la taille des exploitations, une intensification de la production et un développement de la pluriactivité et à la diversification* ». L'inégale répartition des aides est rappelée : 20 % des exploitations reçoivent 73 % des aides directes, pour 59 % des superficies et seulement 25 % des emplois.

## 5. La stratégie ambivalente de la Commission.

Comme le souligne le Professeur Blumann, «*La réforme de 2003 représente un nouveau tournant pour la PAC d'une importance égale à celle de 1992* »<sup>453</sup>. En outre, la réforme de juin 2003 nous interpelle sur les objectifs recherchés de la Commission européenne avec le découplage des aides car comment expliquer que l'Union européenne adopte le découplage au moment même où les Etats-Unis l'abandonne ? Quelle signification donner à l'Accord de Luxembourg ? Est-ce que cela signifie que l'Union européenne ne croit plus à la production agricole pour rémunérer les agriculteurs ?

### Les conséquences de la réforme de la PAC pour l'agriculture européenne.

L'objectif du découplage n'est pas de supprimer les subventions mais de compenser autrement la diminution des prix sur un marché qui ne rémunère même plus les meilleurs producteurs.

#### 5.1 Une politique favorable à la concentration des exploitations et à la pluriactivité ?

La nouvelle PAC va inciter les producteurs à s'agrandir pour améliorer leur compétitivité. Mais le découplage conduira aussi certains d'entre eux, assurés de toucher leurs aides indépendamment de la production, à devenir pluriactifs. Aux Etats-Unis, près d'un agriculteur sur deux considère exercer une autre profession à titre principal. En France, cette proportion est trois fois moindre mais elle a tendance à augmenter. L'élimination des petites exploitations sera accélérée par la course accrue à l'agrandissement, puisque le paiement unique sera ramené à l'hectare de manière à permettre un transfert des terres, ce qui favorisera la spéculation foncière et découragera les installations.

Néanmoins, J-C Debar s'inquiète également du sort des moyennes exploitations agricoles. Selon lui, «*Dans les deux pays - Etats-Unis et France -, ce sont les fermes de taille moyenne menées par un exploitant à temps complet, qui sont les plus fragiles. Là se situe l'enjeu des mesures d'accompagnement que les Etats membres pourront mettre en oeuvre pour atténuer les effets de la réforme.*

---

<sup>453</sup> C. Blumann, « La réforme de la politique agricole commune », Cahiers de droit européen, op.cit. p. 335.

Il est à craindre que l'Europe se retrouve rapidement dans la situation des Etats-Unis qui, devant l'impuissance des aides fixes à assurer un revenu agricole suffisant face à une forte baisse des prix, ont dû multiplier par quatre de 1996 à 2000 le montant des aides directes totales versées aux farmers. Par conséquent, l'engagement du Conseil européen de stabiliser les dépenses agricoles jusqu'en 2013 dans une Union à 25 au niveau fixé à 2006 dans une Union à 15 (plus 1 % par an pour tenir compte de l'inflation), et ce en dépit des subventions supplémentaires pour compenser la forte baisse des prix du riz, du beurre et de la poudre de lait nous apparaît inexécutable, pour ne pas dire inconséquent.

## **5.2 Une politique favorable à la diminution des prix agricoles et à la vulnérabilité du revenu des agriculteurs ?**

Comme l'a indiqué D. Drouet lors d'une conférence à l'Académie d'Agriculture de France, *«Il faut souligner que, dans l'état actuel des systèmes de production au moment de l'accord de Luxembourg en juin 2003, il n'est pas possible de produire, sans les aides directes, le blé, l'orge, le colza, le maïs, les vaches allaitantes, les taurillons et le lait.»*<sup>455</sup>

A partir de ce constat, peu importe en effet la modalité du soutien à l'agriculture - découplé ou direct - puisque de toute façon les instruments de régulation qui permettraient de stabiliser les prix et donc de limiter les aides agricoles sont remis en cause.

### **5.2.1 La diminution des prix agricoles.**

Comme celles de 1992 et de 1999, l'objectif de cette réforme est de diminuer les prix agricoles européens afin de s'aligner sur les prix agricoles mondiaux. Cette diminution sera partiellement compensée par un paiement unique à l'exploitation fondé sur des références historiques. Dans ces conditions, la réforme risque d'accélérer l'élimination des petites exploitations, particulièrement celles qui n'avaient pas ou peu d'aides directes et qui ne pourront pas supporter la baisse des prix à long terme, prix qui seront au surplus bien plus volatiles d'une année à l'autre. En effet, suite à cette réforme qui instaure le découplage, les décisions des agriculteurs concernant leurs choix de production seront davantage

---

<sup>454</sup> J-C. Debar, *Projection*, éditorial Agri US Analyse, juillet 2003, op., cit. p. 1.

<sup>455</sup> D. Drouet, *Les conséquences de la réforme sur l'agriculture française*, CER France, AAF, 3 décembre 2003.

influencées par les signaux émanant du secteur de la distribution en ce qui concerne les prix et la demande. Selon le Comité économique et social européen «*Le système de soutien qui était partie intégrante de la PAC ne fournira désormais plus le même prix plancher pour les produits agricoles, ce qui signifie que les distributeurs auront beaucoup plus de poids dans la formation des prix de la chaîne alimentaire que précédemment. Un plus grand volume d'importations de produits alimentaires au sein de la Communauté aura tendance à faire baisser les prix au producteur en période de baisse des prix mondiaux. Le résultat final sera probablement une plus grande fluctuation des prix de l'alimentation en fonction de l'offre et de la demande.* »<sup>456</sup>

Par ailleurs et contrairement aux prévisions optimistes de la Commission européenne, les prix agricoles mondiaux continueront à baisser, principalement pour trois raisons principales. D'abord, le dernier *Farm Bill* incite les agriculteurs des Etats-Unis à produire toujours plus dans la mesure où ils bénéficient de prix garantis supérieurs aux prix mondiaux pour la totalité de leurs productions de grains (céréales, oléagineux, coton). Les Etats-Unis ont également supprimé depuis 1996 toutes les mesures de maîtrise de leur production : gel des terres, achat et stockage de leur récolte par le gouvernement au prix garanti, aide au stockage à la ferme. Ensuite, indépendamment de la forte baisse des prix d'intervention décidée par la réforme de la PAC pour le riz, le beurre, et la poudre de lait, la réduction des mesures de maîtrise de la production (augmentation des quotas laitiers et réduction de moitié des majorations mensuelles du prix d'intervention des céréales) ne peut qu'accentuer la baisse des prix agricoles. Le gel des terres de 10 % des surfaces sera d'un piètre recours puisqu'il sera fixe et portera donc sur les terres les moins productives. Enfin, d'autres facteurs réduiront les prix agricoles, notamment des céréales, de l'UE : la concurrence accrue de l'Ukraine et de la Russie, mais aussi des nouveaux membres d'Europe centrale. Par ailleurs, le maintien probable d'un euro relativement fort vis à vis du dollar, freinera les exportations et stimulera les importations.

### 5.2.2 La vulnérabilité du revenu agricole.

La dérégulation de la politique agricole rend le revenu agricole plus vulnérable. Or, sur la question du filet de sécurité, le décalage est très net entre le *Farm Bill* et la réforme de la PAC de juin 2003. Le premier a réintroduit des instruments de soutien contre la chute des cours ; la deuxième expose les producteurs à de plus fortes baisses de revenus en cas de diminution des prix de marché<sup>457</sup>. Dans ce contexte de prix en baisse, même les grosses exploitations dotées de « *la rente perpétuelle* » des aides directes perçues en moyenne de 2000 à 2002 verront rapidement fondre leur revenu puisque, d'une part, la réforme a prévu une baisse de 5 % de ces aides et que, d'autre part, les prix des

---

<sup>456</sup> Comité économique et social européen, « La grande distribution – tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs », *Avis du CES, 2005/C 255/08*, Journal officiel de l'Union européenne, 14 octobre 2005, C 255/44. Bruxelles, 2005.

<sup>457</sup> J-C. Debar, *Projection*, éditorial Agri US Analyse, juillet 2003, op. cit. p. 2.

consommations intermédiaires et des autres charges d'exploitation continueront à croître. La Commission européenne prétend que la nouvelle PAC permettra aux agriculteurs de mieux choisir leur productions en fonction des signaux du marché, voire de ne rien produire. Cela est vrai pour les exploitants bénéficiant de la rente du paiement unique ; à l'inverse, ceux qui ne bénéficiaient pas des aides directes ne pourront pas choisir de faire des céréales ou de la viande bovine ou ovine, puisque leurs prix ont été abaissés très au dessous de leur coût de production depuis les réformes de 1992 et 1999. Par conséquent, l'objectif de la Commission est de rapprocher l'agriculteur des signaux du marché mais de quel marché parle-t-on quand les prix des produits agricoles sont inférieurs à leurs coûts de production ? Par exemple, le blé est payé aux agriculteurs à environ 100 € par tonne - proche du prix mondial - alors que son coût de production est de 160 €. En outre, nombreux seront ceux qui faisaient des céréales ou de la viande bovin ou ovine et qui cesseront d'en produire à un prix inférieur au coût de production, particulièrement dans les zones dans les moins favorisées. C'est la porte ouverte à la spécialisation régionale et à l'abandon dans certaines régions, notamment en Montagne, de certaines productions. Comment dans ces conditions parler de protection de l'environnement ou de développement rural ?

### **Section III : La politique commerciale de la Communauté et son influence sur la PAC.**

La politique commerciale commune a longtemps constitué, avec la politique douanière, l'essentiel des relations extérieures de la Communauté. Le tarif douanier commun (ou tarif extérieur commun, TEC), qui a été adopté le 28 juin 1968 et régulièrement modifié depuis, a réuni les Etats de l'UE au sein d'un territoire douanier unique et supprimé les droits de douanes pour les échanges intra-européens, créant de facto une préférence communautaire. Il a rendu nécessaire l'accélération de l'unification douanière et la mise en place d'une politique commerciale commune vis à vis de l'extérieur dont une politique commerciale favorable aux importations de produits agricoles des pays en développement et des pays les moins avancés (3). S'il est évident que la politique commerciale communautaire a indéniablement influencé les réformes successives de la PAC, cette évolution résulte des contraintes commerciales internationales négociées par la Commission européenne (1) et non de l'influence du droit de l'OMC sur la PAC puisque, selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, il est aujourd'hui clair que le droit de l'OMC n'a pas d'effet direct et qu'il n'est donc pas invocable à l'encontre d'un acte communautaire (2).

#### **1. L'influence des négociations commerciales internationales dans les réformes successives de la PAC.**

En vertu de l'article 133 du Traité CE, les décisions commerciales sont prises au sein du Conseil de l'Union européenne mais c'est la Commission qui conduit les négociations tarifaires et commerciales avec les Etats tiers ou auprès des Organisations internationales « *en consultation avec un comité spécial (a comité de l'article 133)* » désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser ». Le Comité 133 se réunit en formation « titulaires » et dans le cadre de formations plus « techniques », consacrées à l'examen de questions commerciales spécifiques (Comité 133 agriculture, textile, services, etc.). Par ailleurs, la Cour de Justice des Communautés Européennes a admis que la Communauté possédait une compétence exclusive pour conclure l'Accord annexé à l'Accord OMC pour ce qui concerne les dispositions relatives aux échanges internationaux de marchandises et que, de ce fait, la conclusion de l'Accord pouvait intervenir sur la base de l'article 133 du traité CE<sup>458</sup>

La réforme de la PAC, décidée en 1992, était en relation avec le cycle des

---

<sup>458</sup> Avis de la Cour n° 194. 15 novembre 1994: Rec. CJCE 1994,1, p. 5267.



négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay menées dans le cadre de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce désigné sous le sigle anglais GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Ces négociations ont été lancées à Punta del Este, ville d'Uruguay, le 20 septembre 1986. Au terme de sept années (au lieu des quatre prévues) de discussions, les négociateurs se sont accordés à Genève, le 15 décembre 1993. La signature du document appelé *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay* eut lieu à Marrakech, le 15 avril 1994<sup>459</sup>

Les adaptations et les mesures transitoires prévues pour le secteur agricole pour la mise en oeuvre de l'accord GATT/OMC sont essentiellement prévues au Règlement n° 3290/94 du 22 décembre 1994<sup>460</sup>, et précisées par catégories de produits. La mise en oeuvre des obligations souscrites lors des négociations du cycle d'Uruguay a nécessité de nouvelles adaptations de la PAC, essentiellement des Organisations Communes de Marchés. Ces adaptations portent sur :

- L'accès aux marchés qu'il faut faciliter par une réduction de la protection douanière de l'Union européenne et un accroissement des importations en provenance des pays tiers.
- Le soutien interne (prix garantis, interventions sur les marchés, etc.) qu'il convient d'atténuer.
- Les exportations subventionnées strictement encadrées, pour lesquelles est imposée une réduction de la quantité aidée et des dépenses entraînées.

Sous l'effet des contraintes issues des négociations internationales, la PAC est engagée dans un mouvement de réduction graduelle du soutien par les prix, ce dernier étant remplacé par d'autres formes de soutien plus découplées. La réforme de la PAC de mai 1992, celle de l'Agenda 2000 puis celle de juin 2003 instaurant le découplage des aides s'inscrivent parfaitement dans ce mouvement puisqu'elles consistent essentiellement à réduire les prix de soutien en vigueur dans les principales organisations communes de marché, ces baisses de prix étant compensées par des aides directes découplées.

Selon Michel Jacquot - ancien Directeur du FEOGA - insiste également beaucoup sur le poids des négociations commerciales dans les réformes successives de la PAC. Selon lui, «*Les trois réformes de la PAC qui sont intervenues depuis le début des années 1980 ont, pour leur grande part, été dictées sous la pression de l'extérieur.* »<sup>461</sup> La réforme de mars 1999, dite

---

<sup>459</sup> J-MW Siron, « *L'agriculture, le GATT et le marché.* », in *Déméter* 94/95, Paris, Armand Colin, p. 13-69.

<sup>460</sup> Règlement du conseil (EC) n° 3290/94 du 22 décembre 1994, JOCE n° L 349 du 31 décembre 1994.

<sup>461</sup> M. Jacquot, *La politique commerciale communautaire dans les réformes de la PAC*, Conférence à l'Académie (l'Agriculture de France, 12 novembre 2003, Paris.

de «1'Agenda 2000 », puis celle de juin 2003, dite du « découplage » ont permis à la Communauté de respecter les engagements contractés par elle à Marrakech puis au cours des négociations commerciales avec l'OMC.

En outre, non seulement ces trois réformes ont été conditionnées par le respect des négociations commerciales, mais en plus, elles ont profondément modifié le système de soutien des prix et des revenus sur lesquels la PAC avait été bâtie en 1962 et contribuaient au démantèlement accentué de la politique agricole de l'Union européenne. Ainsi, la baisse des prix des céréales et leur alignement sur les marchés mondiaux ont rendu superfétatoires les restitutions à l'exportation, celles-ci ayant pour objet, en effet, de compenser l'handicap des prix de soutien élevés dans la Communauté par rapport aux prix prévalant sur le marché mondial. Par ailleurs, les réformes ayant eu pour objet de mettre un frein à l'expansion des productions communautaires qui ont été amoindries du fait de l'augmentation des importations.

## **2. La politique commerciale européenne à l'égard des pays en développement.**

La politique commerciale européenne à l'égard des pays en développement repose sur les Accords ACP (A), des Accords bilatéraux et régionaux (B), un Système de préférences généralisées (C) et, enfin, sur l'initiative « Tous sauf les armes » à destination des PMA (D).

### **2.1 Les Accords ACP.**

Les Accords entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) constituent la plus ancienne politique communautaire mêlant commerce et développement, depuis la première Convention de Lomé. L'UE a révisé cette convention en 2003, avec la Convention de Cotonou qui institue des accords de partenariat économique ayant pour but de créer une synergie entre commerce et aide au développement. L'objectif à long terme (2020) de cette nouvelle convention est l'instauration de zones de libre-échange.

Le système commercial de ces accords permet aux pays ACP d'exporter leurs produits aux prix du marché communautaire et non à ceux du marché mondial. C'est notamment le cas pour le sucre, les bananes, le riz ou la viande bovine.

### **2.2 Les autres accords bilatéraux et régionaux.**

Parallèlement à la Convention ACP, l'UE dispose de nombreux de accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Ceux-ci sont plus ou moins anciens, peuvent se

limiter au seul commerce ou contenir des dispositions d'aide au développement. En outre, ils peuvent s'apparenter à des accords de libre-échange ou exclure un certain nombre de produits agricoles de leur champ. Parmi ces accords, on retrouve entre autres :

- Les accords avec les pays tiers méditerranéens qui prévoient des contingents d'importation pour des fruits et légumes. Ils ont été initiés au cours des années 70 et ont été renouvelés durant la décennie 1990 ;
- Les accords avec le Mexique (2000), l'Afrique du Sud (2000) et le Chili (2002).

### **2.3 Le système de préférences généralisées (SPG).**

Ce système a été mis en place en Europe à partir de 1971, à la suite d'une recommandation de l'ONU et d'une autorisation du GATT pour déroger à la clause de la nation la plus favorisée. Au départ, ce système permettait d'accorder des contingents d'importation à droits réduits aux PED. Depuis 1995, les contingents ont été remplacés par des réductions de droits de douane sans limite quantitative. Ces réductions sont différenciées en fonction de la sensibilité des produits pour le marché européen. Les pays bénéficiaires sont les PED membres du G77 (134 pays).

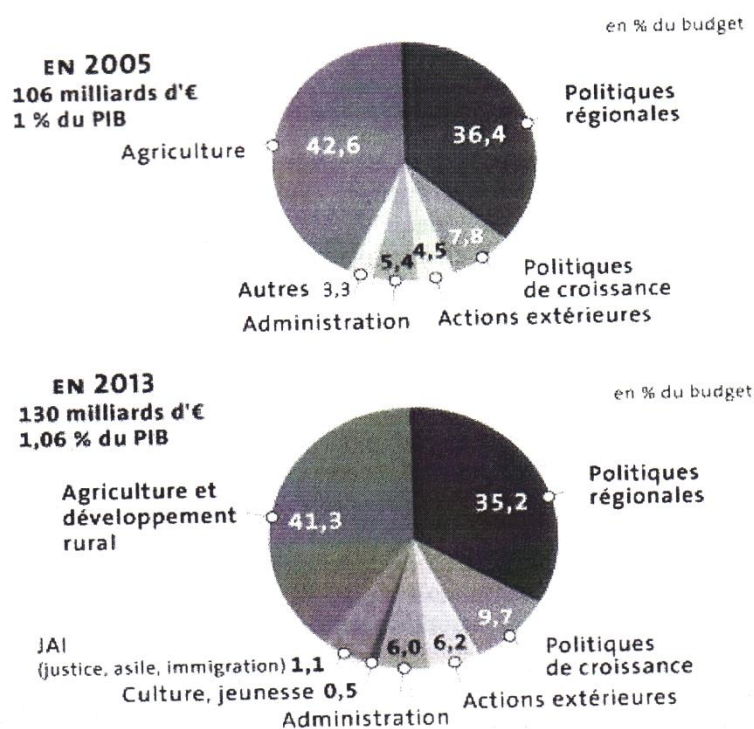
### **2.4 L'initiative « Tous sauf les armes » (TSA) en faveur des PMA.**

L'initiative TSA, adoptée par le Conseil en février 2001, est une dérogation au Système de préférences généralisées, qui permet d'autoriser les importations en provenance de l'ensemble des PMA (les cinquante pays les plus pauvres, majoritairement africains) à entrer à droit nul sur le marché communautaire. Seuls trois secteurs seront graduellement libéralisés : la banane en 2006, le sucre et le riz en 2009. Durant la période de transition, des contingents en augmentation sont prévus.

Grâce à sa politique commerciale, l'Union européenne est le premier importateur mondial de produits agricoles des pays en développement. Elle en achète pour 30 à 35 milliards de dollars, soit 60 % de ses importations agricoles et agro-alimentaires et presque autant que l'Amérique du Nord, le Japon, et l'Océanie réunis.

### 3. La PAC dans le budget de l'Union européenne.

Graph n° 2 : Part de la PAC dans le budget de l'UE.



Source : Commission européenne

Selon l'OCDE, le soutien total à l'agriculture dans l'UE, exprimé en pourcentage du PIB, s'est situé à 1.3 % en 2002-2004 - contre 0,9 % aux Etats-Unis -, ce qui représente une diminution de moitié depuis 1986-1988. L'agriculture représente 2 % du PIB et 3,8 % de l'emploi total dans l'UE <sup>462</sup>

<sup>462</sup> OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions*, OCDE, oct. 2005, Paris

## Conclusion :

Malgré son incontestable succès, la politique agricole commune fait l'objet de critiques incessantes et virulentes. Sa part dans le budget de l'Union européenne est jugée trop importante et ses conséquences seraient nuisibles sur l'agriculture des pays en développement, Néanmoins, il nous semble que ce débat est altéré par de nombreuses caricatures et que, dans ces conditions, les solutions proposées ne correspondent pas à la réalité des problèmes agricoles de l'Union européenne. Les dirigeants politiques de l'UE semblent actuellement confrontés à une véritable aporie : comment changer une politique qui a réussie ? Pour certains d'entre eux, il faudrait supprimer cette politique coûteuse et inutile dans un contexte d'abondance alimentaire. Cette solution nous semble radicale et elle omet deux évidences incontestables : d'abord, n'est-ce pas justement le succès de cette politique de soutien à l'agriculture qui a permis «pareille abondance » et qui devrait suffire à justifier son maintien ? Ensuite, avec seulement 8% des agriculteurs européens âgés de moins de 35 ans aujourd'hui, n'est-il pas « aventureux » et présomptueux de démanteler la politique agricole européenne ?

Depuis un certain temps, des dirigeants européens lient la PAC à la lutte contre la pauvreté en Afrique en faisant valoir que les subventions à l'exportation, dont profitent les agriculteurs européens, font une concurrence déloyale aux producteurs pauvres. Ce constat est, encore une fois, erroné car il est négligeable de croire que l'élimination des subventions aux exportations de produits agricoles - acquis à Hong Kong<sup>463</sup> - suffira pour sortir l'Afrique du sous-développement et de la pauvreté : ce ne sont pas les subventions aux exportations qui fustigent l'agriculture de ce continent mais les exportations de produits bradés qui empêchent l'Afrique de développer son agriculture et de parvenir à son autosuffisance alimentaire. Depuis les réformes successives de la PAC (1992, 1999, 2003), l'Union européenne exporte plus de produits agricoles avec moins d'aides à l'exportation. Entre 1988 et 2003, les subventions à l'exportation sont passées de 10 milliards d'euros à près de 3 milliards d'euros. Pendant la même période, les exportations

---

<sup>463</sup> OMC – Conférence Ministérielle de Hong Kong, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, Sixième session, OMC, Hong Kong, 13-18 décembre 2005.

de produits agricoles de la Communauté ont plus que doublé, passant de 29 milliards d'euros en 1988, contre 60 milliards en 2003. Pour faciliter ses exportations et réduire le budget de la PAC, l'Union européenne, suivant l'exemple des Etats-Unis, a diminué artificiellement ses prix agricoles intérieurs pour exporter au prix du marché extérieur. Mais quel est le sens économique et politique de prix agricoles qui sont aujourd'hui si bas que les aides représentent une part très importante, parfois la totalité, du revenu des agriculteurs occidentaux ? Les aides européennes ont représenté, en 2003, 90 % du revenu moyen des exploitations, selon les chiffres du Réseau d'informations comptable agricole (RICA) mais malgré ces aides, 40 % des agriculteurs français ne gagnent pas le SMIC. Progressivement, la politique agricole commune s'est métamorphosée en une politique alimentaire commerciale au détriment des agriculteurs européens et des agriculteurs des pays en développement.

Eliminer les aides agricoles américaine et européenne est une priorité de court terme pour aider l'Afrique et lutter contre la crise agricole mondiale, mais au-delà, la solution passe par des politiques de maîtrise de l'offre, négociées au niveau international : les faits montrent clairement que les prix bas sont la cause des importantes subventions américaine et européenne et non la conséquence. En effet, en quoi la PAC serait-elle responsable de l'effondrement des prix des produits tropicaux tels que le café ou le cacao ? Pour aider l'Afrique, il faut non seulement défendre la nécessité des politiques agricoles mais également reconnaître le bien-fondé et la pertinence des instruments de régulation à l'échelle internationale.

Les exportations de la Chine, de l'Inde, et du Brésil représentaient en 2004 environ 13 % des exportations mondiales. En 2002, les exportations de ces mêmes pays ont dépassé 100 millions de tonnes, soit à peu près 38 % du commerce mondial.

## **Chapitre V :**

# **L'AGRICULTURE ET LES POLITIQUES AGRICOLES DES PRINCIPAUX PAYS EN DEVELOPPEMENT.**

## CHAPITRE V : L'AGRICULTURE ET LES POLITIQUES AGRICOLES DES PRINCIPAUX PAYS EN DEVELOPPEMENT.

### SECTION I : L'Agriculture et la politique agricole au Brésil.

1. Une puissance agricole et commerciale
2. La politique agricole dans le cadre d'une stabilisation macroéconomique.
  - 2.1 Une politique agricole combinant politique macroéconomique et politique sectorielle.
  - 2.2 Les effets de la dévaluation du réal sur la compétitivité agricole.
3. Une politique commerciale « offensive » à l'OMC.,
4. Une stratégie durable
  - 4.1 Des inégalités sociales accentuées.
  - 4.2 Le G-20 : un obstacle pour les intérêts agricoles du Brésil ?

### SECTION II : L'agriculture et la politique agricole en Chine.

1. Les étapes de la politique agricole chinoise.
2. La croissance importante de la production agricole depuis 1980.
3. Des contraintes obérant le développement de l'agriculture chinoise.
4. La priorité sociale de la politique agricole chinoise.

### Section III : L'agriculture et la politique agricole en Inde.

### SECTION IV : L'agriculture et la politique agricole au Maroc :

1. Historique des reformes agricole au Maroc :
  2. Les atouts de l'agriculture marocaine :
  3. Contribution de l'agriculture a l'économie nationale du pays :
  4. Les politiques de développement agricole et de développement rural au Maroc:
    - 4.1. Le Plan Maroc vert :
    - 4.2 Les grandes lignes du Plan Maroc Vert:
    - 4.3 Impact Attendu :
- Conclusion.



## Introduction :

Le développement économique des pays en voie de développement PED est de recherche systématique de l'amélioration de ce qui existe en l'occurrence l'agriculture, et d'un développement endogène et pertinent favorable à un développement durable. Tous les efforts doivent donc aller dans le sens de l'amélioration de l'agriculture et de ne pas chercher à créer des structures nouvelles sans lien avec l'économie et la culture locale.

L'absence d'une mutation complète de leur production vivrière nationale a fait des PED des importateurs de produits alimentaires alors même qu'ils disposent d'un potentiel agricole -physique et humain- important. Le fait est que les pays du Tiers Monde ne devraient pas être contraints de produire surtout pour les marchés des pays développés. En premier lieu ils pourraient augmenter leurs échanges mutuels et réduire leur dépendance commerciale à l'égard des pays avancés. Ils possèdent tous les ingrédients requis pour se développer.

«Les agriculteurs brésiliens tireraient un large profit d'une réduction éventuelle, de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne, de leurs droits de douane sur les importations agricoles et de leurs aides à l'exportation »<sup>464</sup>: c'est la conclusion des experts de l'OCDE et selon leurs calculs, une baisse globale de 50 % de ces subventions se traduirait, pour l'économie brésilienne, par un gain de 1,7 milliard de dollars, soit environ 0,3 % du PIB. En quinze ans, le Brésil est devenu l'une des principales puissances agricoles mondiales, au troisième rang, derrière les Etats-Unis et l'Union européenne, mais le Brésil ne se contente pas de cette position. Il adopte au cours des négociations agricoles à l'OMC une stratégie commerciale offensive et il a montré à plusieurs reprises, dans le cas du sucre et du coton par exemple, qu'il savait utiliser cette institution à son avantage. Mais ce pays agro-exportateur a-t-il encore une politique agricole ? En fait, l'image d'Epinal d'une agriculture brésilienne conduite par une politique commerciale libérale et soumise à une intervention minimale de l'Etat ne résiste pas à l'analyse. Néanmoins, sur ses 176 millions d'habitants, 44 millions sont gravement et chroniquement sous alimentés alors que le Brésil figure parmi les premiers pays exportateurs de produits agro-alimentaires. Le Brésil est avec l'Afrique du Sud, le pays le plus inégalitaire du monde : 2 % des propriétaires fonciers y possèdent 43% des terres arables ; 90 millions d'hectares de terres

---

<sup>464</sup> OCDE, *Etude économique du Brésil 2005*, Synthèse, OCDE, 2 novembre 2005, Paris.

arables ne sont pas cultivées ; 4,5 millions de familles de paysans sans terre<sup>465</sup>. Partant, la politique agro-exportatrice du Brésil est-elle tenable sur le long terme ?

Par ailleurs, le monde rural représente environ 800 millions de personnes en Chine, soit 70 % de la population chinoise. Occupant 60 % de la population active mais ne comptant que pour 20 % du PIB<sup>466</sup>, le secteur agricole est perçu comme l'activité «fragile» du développement économique chinois. Ce secteur a pourtant connu, depuis le début des années 1980, des progrès indéniables en matière de productivité. Depuis la fin des années 1990, la priorité n'est plus à la production en quantité dans un objectif d'autosuffisance mais à l'ajustement de l'offre à la demande, à l'amélioration de la qualité et au développement de la transformation pour satisfaire les consommateurs urbains au niveau de vie en forte croissance et conquérir des marchés à l'exportation pour les produits où la Chine peut faire jouer ses faibles coûts de main d'œuvre, avantage compétitif réel. Le secteur agricole et plus globalement le monde rural qui dépend fortement de l'économie agricole, inquiètent les autorités chinoises car ils sont potentiellement porteurs de menaces pour la stabilité sociale du pays. En effet, l'écart de revenus entre les zones urbaines et les campagnes ne cesse de se creuser alors qu'environ 170 millions de ruraux sont sous-employés et viennent grossir les rangs des travailleurs migrants. En 2003, le revenu annuel moyen urbain s'élevait à environ 8000 RMB (10 RMB = 1 Euro) tandis que le revenu annuel moyen rural dépassait à peine 2600 RMB, soit un tiers du revenu moyen urbain. La question sociale du monde rural est donc devenue la priorité numéro un des dirigeants chinois qui tentent de trouver des voies de réforme. A ce titre, l'entrée de la Chine à l'OMC en décembre 2001 a souvent été utilisée comme un moyen d'accélérer des réformes excessivement difficiles à mettre en œuvre dans un pays aussi vaste et présentant des contraintes grevant le développement de l'agriculture chinoise.

Peuplée de plus de 1 milliard d'habitants, l'Inde connaît encore un taux de croissance de la population élevé, de l'ordre de 1,6 % par an en 2001. Elle reste très rurale puisque 72 % des Indiens vivent à la campagne. L'emploi agricole constitue quant à lui, 60 % de l'emploi total mais le taux d'urbanisation, qui reflète les disparités de revenu, varie assez fortement à l'intérieur du pays. Depuis son indépendance, l'Inde a fait des efforts considérables pour accroître sa production agricole, ce qui a permis de passer d'une consommation équivalente à 2 083 calories par jour en 1979-1981 à 2 492 en 1999-2001. Les récoltes de céréales sont passées de 42 millions de tonnes en 1950-1951 à plus de 188 millions un demi-siècle plus tard grâce à la révolution verte. Historiquement, l'Inde a toujours cherché l'autosuffisance alimentaire pour le blé et pour le riz. Pour y parvenir, on

---

<sup>465</sup> Chiffre de la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB) cité par J. Ziegler, Rapporteur Spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, *Le droit à l'alimentation*, op. cit. p. 9.

<sup>466</sup> M.-P. Le Hénaff, *L'Agriculture chinoise*, MINEFI - Missions économiques, Pékin, mai 2004.

a mis en place un système d'aides représentant aujourd'hui 5 % du budget de l'Etat<sup>467</sup>. L'approvisionnement des populations s'améliorant, il en résulte d'importants stocks et bien qu'ils soient en baisse, ils atteignaient encore 35 millions de tonnes en juillet 2003. Pour réduire les coûts de stockage, qui atteignent 10 % des crédits bancaires du pays, le gouvernement a procédé à des exportations grâce à des subventions : 3,1 millions de tonnes de blé et 3,1 millions de tonnes de riz en 2002-2003. La particularité de ce pays est d'avoir une politique commerciale offensive, pour certaines productions, et une politique défensive pour d'autres.

Le Maroc est le pays du Maghreb dont l'agriculture joue un rôle très important dans l'économie nationale. Dès l'indépendance acquise en 1956, le secteur agricole a été l'objet d'une attention toute particulière des autorités marocaines pour mener la politique de développement du royaume.

L'expérience du Brésil, la chine, l'inde et le Maroc dans le domaine agricole peut être un modèle dont nous pouvons prendre exemple.

---

<sup>467</sup> A. Sharma, "Understanding India's Aggressive and Defensive Stance in Agricultural Negotiations", in P. Rainelli (sous la dir.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?* pp. 129-160.

## Section I : L'Agriculture et la politique agricole au Brésil.

### 1. Une puissance agricole et commerciale.

Tableau n° 5 : Part du Brésil dans les exportations mondiales :

Produits	Classement	%
Jus d'orange	1 <sup>er</sup>	82%
Sucre	1 <sup>er</sup>	29%
Poulet	1 <sup>er</sup>	29%
Café	1 <sup>er</sup>	29%
Tabac	1 <sup>er</sup>	23%
Bœuf	1 <sup>er</sup>	20%
Soja	2 <sup>er</sup>	38 %

Si le Brésil est encore un nain dans le commerce international, avec 1 % des échanges, son palmarès dans le domaine agricole est d'ores et déjà impressionnant : premier producteur et exportateur mondial de sucre, de café, de jus d'orange, premier exportateur mondial de tabac, de viande bovine et de poulet, deuxième exportateur de soja. Au total, il arrive sur la troisième marche du podium derrière les Etats-Unis et l'Union européenne. Ses exportations ont été multipliées par deux au cours des quatre dernières années et ses nouveaux clients sont la Chine, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud. Au Brésil, l'agro-business représente 1/3 du PIB et 40 % des exportations.

A partir des années 60, le secteur agro-alimentaire et agro-industriel s'est fortement développé et diversifié. Ces trente ou quarante dernières années, les politiques de recherche, celles du gouvernement fédéral avec l'Embrapa, mais aussi celles que mènent les Etats et un peu le secteur privé, ont énormément progressé. Du coup, la productivité a doublé ces 20 dernières années, alors que l'augmentation de la superficie des terres agricoles n'a augmenté que de 12 % dans le même temps. Ce progrès est surtout notable pour les céréales. Les choses sont un peu différentes pour d'autres secteurs comme le lait, qui nécessite une transformation rapide et une productivité plus importantes. Or, la plupart des petits producteurs laitiers brésiliens disposent de peu de technologies.

Cette révolution en profondeur de l'agriculture brésilienne a surtout commencé il y a une dizaine d'années, lorsque le choix fut fait de libéraliser le secteur et de se tourner vers les grands marchés d'exportation. Avec un modèle performant constitué de grandes exploitations de plusieurs milliers d'hectares, d'une mécanisation poussée et d'une recherche agronomique publique de grande qualité mise au service du secteur privé. A cela, il faut ajouter le coût peu élevé de la main-d'œuvre, le faible prix et la disponibilité des terres, et des dévaluations successives du real propres à doper encore un peu plus les produits brésiliens à

l'export<sup>468</sup>.

Il faut dire que ce pays a beaucoup d'atouts pour l'activité agricole : la surface agricole utile est de 340 millions d'hectares, soit autant qu'aux USA et deux fois plus que dans l'UE à 25. C'est presque trois fois plus qu'en Chine. Qui plus est, cette surface pourrait être étendue assez facilement si le besoin s'en faisait sentir et dans beaucoup de régions, les conditions pédoclimatiques sont très favorables à l'activité agricole. Comme les autres pays du groupe de Cairns et en particulier les pays d'Océanie et même l'Argentine, le Brésil a un potentiel de production agricole considérable qui ne demande qu'à s'exprimer. Bref, un géant agricole émerge. Cela montre clairement que, contrairement aux inquiétudes manifestées sur la possibilité du monde à se nourrir, il y a encore des réserves disponibles importantes en particulier en Amérique du Sud mais également dans certaines zones africaines. Depuis 1992, la superficie des terres exploitées a augmenté de 27 % tandis que les gains de productivité ont progressé de 40 % entre 1990 et 2004. Si l'immensité du territoire est un atout majeur, l'agriculture brésilienne profite surtout, selon l'OCDE, des mesures de libéralisation et de dérégulation mises en œuvre dans les années 1990. Elle est l'une des moins subventionnées au monde : entre 2002 et 2004, les aides publiques ont représenté 3 % des recettes agricoles du pays contre 18 % aux Etats-Unis, 33 % pour l'Union européenne et 65 % pour le Japon.

Depuis 1990, les exportations brésiennes s'accroissent à un rythme de 6,3 % par an, soit trois fois plus vite que celui de ses deux principaux concurrents, les Etats-Unis et l'Union européenne<sup>469</sup>. Le Brésil tire profit de ses atouts agricoles d'autant plus que ses exportations sont vitales pour son économie : dans le budget de l'Etat, un tiers des dépenses est consacré au service de la dette et 14 % à rembourser une partie du principal. Au total, c'est donc la moitié du budget qui est consacrée à la réduction de l'endettement. Les exportations de produits agricoles sont donc les bienvenues pour diminuer l'endettement extérieur. Ce dernier est ainsi passé en deux décennies de 54% à 41% du PIB.

## **2. La politique agricole dans le cadre d'une stabilisation macroéconomique.**

Le Brésil a libéralisé ses échanges agricoles et agroalimentaires, diminué le niveau de soutien à certains secteurs (blé, sucre, produits laitiers) et abandonné sa politique de subvention à l'exportation, mais pour autant toute intervention n'a pas été supprimée compte tenu du rôle stratégique de ce secteur tant pour l'approvisionnement alimentaire interne que pour sa contribution positive au solde commercial. En effet, s'il est vrai que la protection du secteur agricole diminue au Brésil depuis le début des années 1990, ce pays

---

<sup>468</sup> Selon Cédric Pene – *attaché agricole à la Représentation de la France auprès de l'OMC* –, *les dévaluations compétitives du real auraient permis de diviser le coût de production «agricole» du Brésil par deux.*

<sup>469</sup> OCDE, *Etude économique du Brésil 2005*, op., cit. p. 5.

conserve et perfectionne des outils de régulation et d'intervention publique pour corriger les imperfections du marché<sup>470</sup>. Loin d'intervenir pour moderniser l'agriculture, l'Etat est également intervenu pour améliorer la compétitivité agricole du Brésil grâce à la dévaluation du réal est qui tombée à pic pour soutenir les exportations.

## **2.1 Une politique agricole combinant politique macroéconomique et politique sectorielle.**

L'intervention de l'Etat brésilien dans l'agriculture est ancienne. Dans les années 1960 et 1970, l'instrument de base a été la politique de crédit subventionné qui a permis non seulement de financer la modernisation de l'agriculture mais aussi de soutenir *in fine* les débouchés des secteurs industriels d'amont (semences, engrais, machines) et l'approvisionnement des industries agroalimentaires et de la distribution. A partir des années 1980, l'Etat met en place un système de prix minima garantis et une politique de stockage régulatrice afin de compenser la diminution des ressources en crédit public<sup>471</sup>. La politique de stabilisation appliquée à partir de 1994 pousse encore davantage à la restriction des budgets publics destinés à l'agriculture :

- elle est un peu moins protectionniste et plus conforme à la position du Brésil à l'OMC ;
- elle dispose de moins de moyens financiers (crédits moins abondants) ce qui donne aux variables macroéconomiques (taux de change) un poids très important dans la régulation du secteur agricole.

Pour prendre la mesure du désengagement de l'Etat, il faut rappeler que, jusqu'en 1985, les ressources apportées par le Trésor et les dépôts obligatoires ne représentaient jamais moins de 90 % du total. En 1990, cette contribution tombe à 54,5 % et s'élève à moins de 42 % en 1999. Pour l'essentiel, les dépenses publiques en faveur de l'agriculture restent à ce jour classique : outre le crédit, il s'agit des dépenses pour la constitution de stocks régulateurs et la politique de prix minima.

## **2.2 Les effets de la dévaluation du réal sur la compétitivité agricole.**

Au cours des années 1990, la compétitivité agricole du Brésil s'est essoufflée. D'une manière générale, il est clair que la politique du réal fort a encouragé les importations ce qui a fini par peser sur la compétitivité et même par menacer le solde agroalimentaire brésilien, de 10 milliards de dollars depuis le début des années 1970.

Dans ces conditions, la dévaluation du réal de janvier 1999 - de 40 % - était censée

---

<sup>470</sup> J.-P. Bertrand, «Politique agricole, stabilisation macroéconomique et politique commerciale au Brésil, 1994-2004 », in P. Rainelli (sous la dir.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?*, éd. Bruylant, Paris, 2005.

<sup>471</sup> J.G. Casques, "Desempenho e Crescimento do Agronegócio no Brasil", IPEA, n° 1009, Brasília, février 2004, cité par J-P. Bertrand, op. cit.

redonner des marges de manœuvre aux secteurs exportateurs et notamment aux filières agricoles et agroalimentaires, mais surtout à celles qui avaient pu conserver une dynamique forte. Les résultats ne se firent pas attendre et pour des produits comme les tourteaux de soja, la viande, le sucre et le café, la dévaluation a eu des effets importants et positifs. Pour la grande majorité des produits agricoles et agroalimentaires brésiliens, les effets de la dévaluation du réal ne se font pleinement sentir qu'à partir de 2001 : la balance commerciale agricole et agroalimentaire se redresse et dégage des soldes de 19 milliards de dollars en 2001, puis de 20,3 milliards de dollars en 2002, contribuant au rééquilibrage de la balance commerciale globale du Brésil : + 2,6 et + 13,1 milliards de dollars, respectivement.

### 3. Une politique commerciale « offensive » à l'OMC.,

Dans ces conditions, il est facile de comprendre pourquoi ce pays se montre aussi « agressif » au sein de l'Organisation mondiale du commerce pour obtenir une libéralisation des échanges agricoles et la fin des subventions européennes et américaines: Pour beaucoup de pays en développement, l'Organisation mondiale du commerce demeure encore une institution opaque au service des pays riches. Ce n'est pas le cas des Brésiliens. Ils en maîtrisent le mode d'emploi et ont montré à plusieurs reprises qu'ils savaient l'utiliser à leur avantage. Depuis la création de l'OMC, en 1995, et de son organe de règlement des différends chargé de trancher les contentieux entre Etats, le Brésil est le pays du Sud qui a déposé le plus de plaintes<sup>472</sup>, 22 au total, devant l'Inde, 16 et la Thaïlande, 11. Ses récentes victoires contre les Américains dans le cas du litige sur le coton et contre les Européens à propos du sucre ne peuvent que le conforter dans cette stratégie. Dans le cas du sucre pour lequel les Européens ont été condamnés en avril 2005 par l'OMC, les producteurs brésiliens sont capables de casser les prix par deux sur le marché international<sup>473</sup>. Et sa plainte actuellement en cours d'instruction contre le protectionnisme douanier des européens dans le domaine des importations de poulet congelés pourrait très vite lui donner une nouvelle fois raison. En effet, le Brésil, premier exportateur mondial de poulets, accuse l'Union européenne d'avoir relevé ses tarifs douaniers pour se protéger de la concurrence étrangère. En deux ans, les importations brésiliennes auraient chuté de 80 %.

---

<sup>472</sup> E. Canal-Forgues, *Le règlement des différends à l'OMC* 2<sup>e</sup> éd., Bruylant, 2004 ; E. Canal-Forgues & T. Flory, *GATT/OMC, recueil de contentieux du 1<sup>er</sup> janvier 1948 au 31 décembre 1999*, op., cit, p. 135.

<sup>473</sup> L. Bourgeois, *Le Brésil sera-t-il la ferme du monde ?*, Conjoncture Agricole, APCA, mars 2005.

Par ailleurs, si le Brésil exploite parfaitement les règles de l'OMC à son avantage pour augmenter ses parts de marché, il manie également, de façon remarquable, la diplomatie commerciale en s'alliant avec des partenaires non négligeables : l'Australie et la Nouvelle-Zélande avec le Groupe de Cairns ; la Chine et l'Inde avec le G20<sup>474</sup>. L'objectif est de faciliter l'accès au marché et de réclamer la fin des subventions agricoles.

#### 4. Une stratégie durable

Néanmoins, cette stratégie commerciale offensive n'en demeure pas moins fragile et aléatoire tant sur un plan externe qu'interne : sur le plan externe avec des partenaires dont les intérêts divergent radicalement (Chine et Inde notamment), on peut sérieusement douter de la pérennité du G-20 et la position du Brésil s'en trouvera forcément affaiblie (2) ; sur le plan interne, la stratégie actuelle d'exportation est très performante mais elle est liée au maintien d'inégalités sociales très accentuées et où 14 % de la population (44 millions de personnes) est actuellement en état de sous-nutrition (2). Cette situation n'est donc pas facteur de stabilité politique et on peut donc s'interroger si la stratégie agro-exportatrice du Brésil est tenable sur le long terme.

##### 4.1 Des inégalités sociales accentuées.

Certes, la prospérité de l'agriculture brésilienne a contribué à la diminution de la pauvreté dans le pays. Néanmoins, le pourcentage des ménages ruraux vivant dans la pauvreté était encore de 61 % en 2001. Selon l'OCDE, le rythme de la réduction aurait été bien plus élevé si l'augmentation de la richesse n'avait essentiellement profité aux agriculteurs les plus aisés<sup>475</sup>. L'essentiel des soutiens budgétaires à l'agriculture continue de bénéficier aux grandes structures exportatrices et les prêts bonifiés accordés à l'agro-business atteignent 35 milliards de reals (11 milliards d'euros) contre 7 milliards de reals pour les petits paysans.

La politique agricole du Brésil est aujourd'hui gouvernée par des intérêts commerciaux au détriment des petits producteurs et des consommateurs. Il existe au Brésil 4,75 millions d'exploitations : 440 000 d'entre elles appartiennent au

---

<sup>474</sup> G-20 : Groupe de PED et de «pays émergents» créé à la veille de Cancùn en réaction à la proposition commune UE-USA sur l'agriculture. Le G20, qui représente plus de 80% de la paysannerie et 60% de la population mondiale, lutte pour la suppression des subventions agricoles et des barrières tarifaires des pays riches (essentiellement l'UE, les USA et le Japon). Les pays qui composent le G20 sont : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Venezuela et Zimbabwe. La Colombie, le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala et le Pérou ont quitté le groupe suite aux négociations ALECA et ZLEA avec les Etats-Unis.

<sup>475</sup> OCDE, Etude économique du Brésil 2005, op. cit. p. 4.



secteur de l'agro-business et sont tournées vers l'exportation. Elles exploitent 80 % des terres du Brésil et produisent, pour l'essentiel, du soja, de la canne à sucre et du café. 144 000 exploitations ont plus de 500 hectares et dans l'Etat du Mato Grosso, les domaines peuvent même atteindre 150 000 ha<sup>476</sup>.

A l'inverse, l'agriculture familiale concerne plus de 40 millions d'exploitations et fournit 80 % de l'emploi rural. Elle contribue pour 33 % au P113 agricole et assure l'essentiel de la production des produits de base. En effet, ce sont les petites entités familiales qui produisent l'essentiel de ce que mangent les brésiliens les plus modestes. Elles produisent 85% du manioc, 67 % des haricots, 54 % du lait, 40 % de la volaille et des oeufs. Au cours des dix dernières années, les nouvelles règles du jeu ont entraîné la fermeture d'un million d'exploitations dont 95 % d'une superficie de moins de 100 ha, renforçant l'exode rural et la concentration de la pauvreté dans les villes. La population rurale, qui représentait 32,41 % des brésiliens en 1980, n'est plus que de 18,75 % en 2003. Faut-il favoriser, pour autant, l'exode rural vers les villes où vivent déjà 80 % de la population brésilienne ?

Paradoxalement, on pouvait s'attendre, après l'élection de Lula, à une politique agricole qui soit moins favorable à l'exportation. Le candidat aux élections avait en effet fait des promesses dans deux domaines qui auraient pu entraîner des changements. Il avait promis de favoriser la consommation intérieure en annonçant qu'il fallait que tous les brésiliens puissent à l'avenir faire trois repas par jour. Ce n'est pas le cas aujourd'hui car on considère que 14 % de la population est actuellement en état de sous-nutrition<sup>477</sup>. Il avait également été élu avec le soutien du mouvement des « paysans sans terres » favorables à une réforme foncière. Ce pays a en effet une structure foncière directement héritée de la période coloniale avec 144 000 exploitations latifundiaires de plus de 500 ha qui détiennent 180 millions d'ha, soit 56% de la surface agricole totale. A l'inverse, 3,1 millions d'exploitations de moins de 50 ha ne détiennent que 12% de la surface totale. La question posée à Lula est simple et cruciale à la fois. Le Brésil peut-il prétendre devenir « *la ferme du monde* » et assurer en même temps trois repas par jour aux millions de Brésiliens qui ne mangent pas à leur faim, comme l'a promis le président en lançant le programme « *Faim zéro* » ?

#### 4.2 Le G-20 : un obstacle pour les intérêts agricoles du Brésil ?

Le Brésil peut-il durablement conduire une politique agricole essentiellement tournée vers les exportations et encourager la libéralisation du commerce des produits agricoles ? Selon l'OCDE, une baisse globale de 50 % des subventions américaines et

---

<sup>476</sup> E. Sabourin (coord.), *Agricultures brésiliennes*, Cirad Montpellier, éd. John Lihhey Eurotext, Paris, 2004.

<sup>477</sup> Chiffre de la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB) cité par J. Ziegler, op., cit. p. 17

européennes se traduirait, pour l'économie brésilienne, par un gain de 1,7 milliard de dollars, soit 0,3 % du PIB. Selon une autre étude commandée par la Commission européenne et réalisée par une équipe de chercheurs, sous la direction de l' Institute for Development Policy and Management de l'Université de Manchester<sup>478</sup>, l'impact de la libéralisation commerciale serait beaucoup plus limité : les pays en développement exportateurs comme le Brésil devraient être les bénéficiaires les plus évidents de la libéralisation des échanges agricoles, mais avec un impact économique assez faible puisque le gain global sera « *de moins de 1 % du revenu national* ».

Le pays s'est fait le porte-parole le plus actif du Groupe des 20<sup>479</sup>. Créé en 2003, à la veille de la réunion ministérielle de Cancun pour construire un front commun contre les politiques de subventions, ce bloc auquel appartiennent, entre autres, l'Argentine, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, est pour l'instant resté soudé. Mais jusqu'à quand ? Car si le G-20 est certainement un des meilleurs coups de la diplomatie commerciale de Lula, il pourrait assez vite devenir un obstacle pour les intérêts brésiliens. En effet, le G-20 est un groupe relativement hétérogène pour ce qui est des intérêts agricoles. D'un côté, il regroupe des pays « offensifs », dont la priorité est l'accès au marché pour leurs exportations agricoles, comme les pays du MERCOSUR<sup>480</sup>, le Chili, la Thaïlande ou le Pakistan. D'ailleurs, près de la moitié des membres du G-20 appartient au groupe de Cairns. Cependant, il comporte également des pays « défensifs », désireux, pour leur part, de protéger leurs marchés, comme l'Inde, la Chine, l'Indonésie, le Nigeria ou la Tanzanie. La libéralisation du commerce des produits agricoles, réclamé par le Brésil, est une option dont ne veulent pas entendre parler, pour l'instant, ni l'Inde ni la Chine, autres puissances émergentes, qui redoutent les effets d'un libre-échange agricole sur les centaines de millions de petits paysans que comptent leurs campagnes. Dans ces pays où la politique agricole a longtemps été dictée par des considérations liées à l'approvisionnement intérieur et à l'autosuffisance alimentaire, l'accès au marché grâce à l'abaissement des barrières douanières ne constitue pas une priorité.

---

<sup>478</sup> N. Boudeville (sous la dir.), *L'analyse de l'impact des négociations de l'OMC sur le développement durable*, rédigé pour la Commission européenne sous le contrat-cadre EC TRADE 02-F3-02, Institute for Development Policy and Management de l'Université de Manchester, Janvier 2003.

<sup>479</sup> [http://1www.sia-gcc.org/acp/download/rapport\\_preliminaire\\_-\\_version\\_f.pdf](http://1www.sia-gcc.org/acp/download/rapport_preliminaire_-_version_f.pdf)  
Depuis le 18 mars 2005, le G-20 comprend 21 membres : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Tanzanie, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe.

<sup>480</sup> Le Mercosur désigne la communauté économique des pays de l'Amérique du Sud, qui signifie littéralement Marché commun du Sud. Le Mercosur est apparu en 1991, avec la signature du traité d'Asunción par le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Ces quatre états sont les pays membres permanents. La Bolivie, le Chili, le Pérou, la Colombie, l'Equateur et le Venezuela font partie des pays associés au Mercosur. Le Mercosur est le troisième marché intégré au monde après celui de l'Union Européenne et de l'Amérique du Nord.

## Section II : L'agriculture et la politique agricole en Chine.

### 1. Les étapes de la politique agricole chinoise.

Le début de la collectivisation de l'agriculture chinoise remonte à la proclamation de la République Populaire de Chine le 1<sup>er</sup> octobre 1949. La collectivisation s'accélère à partir de 1955, avec la généralisation des « coopératives socialistes », et cette révolution agricole est plus subie que voulue. Dans un livre de 1957, René Dumont souligne l'apparente absence de résistance des paysans chinois et l'explique par le pouvoir de démonstration des premières coopératives modèles et un encadrement efficace pour faire des paysans des « *socialistes sans le savoir* »<sup>481</sup>. En réalité, la violence de la réforme agraire avait déjà brisé toute velléité de résistance de la part de la paysannerie chinoise. Tout espace de liberté avait été également retiré de l'économie marchande avec l'instauration de monopoles d'Etat sur le commerce des grains, ne laissant guère le choix pour subsister aux familles paysannes que d'adhérer aux coopératives « semi-socialistes » puis « socialistes ».

Cependant, les changements sociaux et économiques tardant à venir, Mao Zedong lança le Grand Bond en Avant en 1959 : la collectivisation est totale et Mao pratique la fuite en avant par la création des communes populaires (la coopérative s'élargit du village au canton). La suite est plus connue : l'échec du Grand Bond en Avant et des millions de victimes du fait des famines.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la décollectivisation soit survenue très rapidement quand les pressions politiques en faveur des coopératives ont disparu. C'est effectivement ce qui s'est passé, après 1978, quand les réformes promues par Deng Xiaoping ont commencé par les campagnes avec le lancement des « systèmes de responsabilité ». Ceux-ci qui visaient à responsabiliser les paysans, bref les motiver, en liant leur rémunération à la production, passaient inévitablement par l'individualisation de cette dernière et donc au démantèlement des coopératives<sup>482</sup> : la décollectivisation symbolise le triomphe de l'économie paysanne et le développement rapide de l'agriculture chinoise a pour origine la réforme de la politique agricole de 1978. Tout en restant fidèle à la propriété collective mais orientée vers le marché, la réforme a brisé audacieusement le joug du système traditionnel et elle est parvenue à trouver une nouvelle forme de réalisation de l'économie de propriété collective dans la conjoncture de l'économie de marché. En effet, après la suppression des communes populaires, les familles paysannes se sont vu attribuer la responsabilité de la production sur les terres collectives, dans le cadre de « contrats forfaitaires » conclus pour quinze ans à compter de 1984 (en 1998, la durée des baux a été allongée à 30 ans afin de fixer les paysans à leur activité). La réforme a apporté aux paysans des avantages réels, en les incitant à produire grâce à des prix rémunérateurs et a permis de libérer et de développer les forces productives du pays.

---

<sup>481</sup> R. Dumont, *Révolution dans les campagnes chinoises*, éd. Le Seuil, Paris, 1957, 463 p.

<sup>482</sup> C. Aubert, Y. Cheng & L. Xiande, « Ethique et Economie Paysanne en Chine », publié in M. Dufumier (sous la clin), *Un agronome dans son siècle, actualité de René Dumont*, éd. Kartala, Paris, 2002, pp. 131-138.

Il en a résulté une croissance rapide de l'agriculture et de la production agricole, notamment céréalière, et une optimisation incessante de la structure agricole.

## 2. La croissance importante de la production agricole depuis 1980.

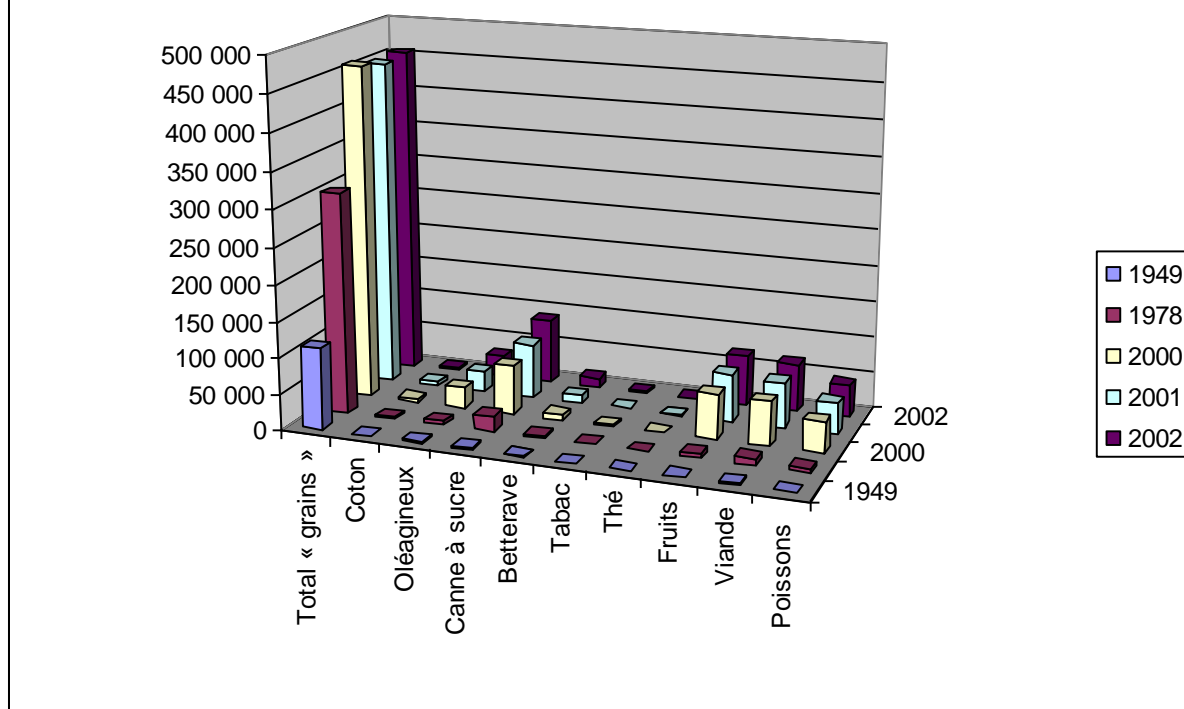
Tableau n° 6 : Croissance des principaux produits agricoles

(En millier de tonnes)

Produits	1949	1978	2000	2001	2002
Total « grains »	113 180	304 770	462 180	452 640	457 060
Coton	444	2 167	4 417	5 324	4 916
Oléagineux	2 546	5 218	29 548	28 648	28 964
Canne à sucre	2 642	21 116	68 280	75 663	90 110
Betterave	191	2 702	8 073	10 889	12 820
Tabac	43	1 052	2 238	2 045	2 135
Thé	41	268	683	702	745
Fruits	1 200	6 570	62 251	66 580	69 520
Viande	2 200	8 563	61 246	63 339	65 865
Poissons	450	4 654	42 785	43 813	45 645

Source : Ministère de l'agriculture chinois.

**Figure n° 3: Croissance des principaux produits agricoles**



Le volume de production céréalière de tout le pays a atteint en 2002 plus de 457 millions de tonnes. A l'heure actuelle, la Chine se place au premier rang mondial grâce à sa production de céréales, de coton, de colza, de tabac, de viande, d'œufs, de produits aquatiques et de légumes. La principale caractéristique de l'agriculture chinoise est son intensité. Si l'on excepte les cultures pérennes et les zones froides du nord-est, on constate que le champ chinois procure deux récoltes par an. Dans les zones subtropicales au sud du Yangzi, la moyenne est de trois récoltes par an. Un autre indice de cette intensité est l'utilisation massive d'engrais avec, pour conséquence, un problème croissant de pollution des eaux et des sols.

Néanmoins, après une croissance soutenue de la production de céréales de 1980 à 1996, les surfaces consacrées aux productions de céréales ont diminué. Les raisons de cette diminution sont multiples : prix bas, existence de stocks de céréales très importants, tendance à favoriser les cultures dites « économiques » (maraîchage, cultures fruitières, horticulture), problèmes d'érosion des sols et de sécheresse. Après plusieurs années de déstockage, les autorités s'inquiètent de cette baisse de la production et réfléchissent aux moyens de rendre à nouveau la production céréalière attractive<sup>483</sup>. Or, les prix reçus par les agriculteurs ont fortement chuté :

<sup>483</sup> M.-P. Le Hénaff, *L'Agriculture chinoise*, op. cit. p. 2.

- 37 % entre 1996 et 2002 ; les mêmes causes produisant toujours les mêmes effets, la production a chuté également : - 19 % entre 1997 et 2000 ; - 30 % entre 1997 et 2003<sup>484</sup>.

### 3. Des contraintes obérant le développement de l'agriculture chinoise.

Pour autant, le dynamisme renouvelé des exploitations familiales n'allait pas tarder à se heurter à des contraintes tant physiques que structurelles qui restent celles de l'agriculture chinoise. Après un bond en avant des productions et de revenus entre 1978 et 1984, la croissance de l'agriculture devenait plus modeste dès 1985. Certes, les conditions naturelles chinoises ne sont pas favorables à l'agriculture. La surface totale cultivable est officiellement de 127 millions d'hectares pour une surface totale du pays de 9,5 millions de km<sup>2</sup>, soit, 14 %. Une partie importante est occupée par des zones arides : les déserts froids du nord et de l'ouest, et le plateau himalayen. La plus grande partie de la surface agricole utile de la Chine subit un climat de mousson favorable à une agriculture très intensive, mais dont le moindre écart, inondation ou sécheresse, a des conséquences graves.

Cependant, le premier facteur obérant le développement agricole de la Chine est la rareté des terres et la réduction de la surface agricole. Officiellement, la Chine a connu une réduction des terres cultivables de 133 millions d'hectares en 1978 à 127 millions d'hectares en 2001. Une des raisons de ce mouvement est l'utilisation des terres pour les infrastructures et la construction mais la raison majeure serait liée à des problèmes d'environnement notamment à de mauvaises méthodes de culture et d'irrigation (érosion, désertification, salinisation et pollution des sols) ainsi qu'aux changements climatiques.

Encore plus inquiétante est la question de la ressource en eau. Globalement, la disponibilité en eau par tête est inférieure en Chine à la moyenne mondiale<sup>485</sup>. La grande plaine du Nord compte plus de 60 % des terres agricoles, mais ne dispose que de 20 % des eaux. Dans ces conditions, il est difficile d'augmenter les surfaces irriguées qui représentent déjà plus de la moitié des terres. Par contre, il y a un besoin urgent de moderniser cette irrigation en remplaçant les systèmes gravitaires par des méthodes plus économes en eau.

Ensuite, le niveau technique moyen du paysan chinois est faible. Sa formation est insuffisante et l'encadrement étatique déficient pour diffuser des méthodes plus

---

<sup>484</sup> Source, C. Aubert, « L'agriculture chinoise après son entrée à l' OMC », document de travail, janvier 2004, in P. Rainelli (sous la dir.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?*, éd. Bruylant, Paris, 2005. 389 p.

<sup>485</sup> S. Diop & Ph. Rekacewicz (sous la dir.), *Atlas mondial de l'eau*, publication du Programme des Nations unies pour l'environnement, éd. Autrement, Paris, 2004.

modernes. La mauvaise organisation des marchés est également un handicap pour l'agriculture chinoise qui connaît des difficultés chroniques dans la gestion des céréales.

Enfin, les produits agricoles et alimentaires chinois sont en général de qualité médiocre. Le double souci de produire en quantité et d'obtenir les plus forts rendements à court terme prime encore sur la qualité et sur la sécurité alimentaire. L'administration tente de s'attaquer à ce problème mais les systèmes de contrôle sont quasi-inexistants. L'agriculture chinoise reste encore avant tout une agriculture vivrière tournée vers l'auto-consommation et moins de 30 % des produits agricoles produits en Chine sont transformés. Cependant, le développement de l'industrie alimentaire est désormais une priorité des autorités chinoises et des productions de tailles industrielles commencent à se développer, en périphérie des zones urbaines, qui établissent des contrats avec les paysans et font de l'élevage ou des cultures sur un mode intensif.

#### **4. La priorité sociale de la politique agricole chinoise.**

Le problème crucial des campagnes chinoises est social car l'activité agricole, pourtant très peu mécanisée, ne permet pas d'absorber l'excédent de main d'œuvre. Rappelons, que 800 millions de personnes vivent dans les zones rurales et on dénombre 400 millions d'actifs agricoles, soit 60 % de la population active. En outre, avec la disparition programmée des systèmes de soutien par les prix pour les grandes productions (céréales, sucre, coton), le revenu agricole stagne et les agriculteurs voient leur écart de revenu avec les villes se creuser année après année. En 2003, le revenu annuel moyen urbain s'élevait à environ 8000 RMB (10 RMB = 1 €) tandis que le revenu annuel moyen rural dépassait à peine 2600 RMB, soit un tiers du revenu moyen urbain.

Dans ces conditions, la pluriactivité constitue une solution pour les agriculteurs pauvres et permet une légère croissance des revenus dans les campagnes. On estime à 100 millions le nombre de travailleurs migrants qui s'emploient temporairement sur les chantiers ou dans les usines de main d'œuvre du sud et des régions côtières. Ainsi, l'économie paysanne chinoise prend aujourd'hui la forme d'exploitations mixtes, où les revenus de l'agriculture, sur des minifundia ne dépassant guère les deux tiers d'hectare, ne constituent plus que la moitié du budget des ménages agricoles, dont les activités à la ferme sont complétées par des activités non agricoles ou par les salaires des membres travaillant dans les entreprises rurales ou partis en ville<sup>486</sup>.

Le développement de l'agriculture chinoise est aujourd'hui crucial au plan social. Les autorités souhaitent faire évoluer les campagnes chinoises en diminuant le

---

<sup>486</sup> C. Aubert, Y. Cheng & L. Xiande, « Ethique et Economie Paysanne en Chine », op. cit, p. 4.

nombre de personnes vivant de l'agriculture, ce qui suppose la création d'autres activités, et en augmentant le revenu des agriculteurs demeurant à la terre. D'ailleurs, à l'occasion du Congrès de l'Assemblée nationale populaire, début mars 2004, le Premier ministre chinois, M. Wen Jiabao, a réaffirmé la priorité accordée à « *l'agriculture, aux zones rurales et aux paysans* », selon les trois termes de la problématique agricole chinoise, et, présentant un budget 2004 stable dans sa globalité, il a annoncé une augmentation de 20 % du budget consacré à l'agriculture, le portant à plus de 150 Mds de RMB (15 Mds d'euros), dont 10 Mds de RMB d'aides directes affectées à la relance de la production céréalière.

Certes, l'agriculture chinoise requiert des moyens financiers pour se moderniser, mais il n'est pas certain que ce soit la première revendication des agriculteurs chinois, selon Claude Aubert, Sinologue et chercheur à l'INRA<sup>487</sup>. En effet, malgré la décollectivisation, qui a marqué le recul de l'Etat hors de la sphère familiale, le monde paysan reste confronté à la domination de l'Etat alors que l'agriculture doit se moderniser pour répondre aux nouveaux défis liés aux exigences croissantes de la demande et que la paysannerie aborde le grand tournant d'un exode rural qui voient des travailleurs paysans (*mingong*) allant par millions travailler dans les villes. Cette domination se traduit par le fardeau croissant des taxes en tout genre qui grève le budget des paysans, parfois jusqu'à 20 %. Cette « surimposition » et la baisse des revenus ont provoqué le départ d'une centaine de millions de paysans vers les villes et ce mouvement devrait se poursuivre alors que l'agitation (émeutes, jacqueries) secoue les campagnes chinoises depuis quelques années.

Le problème de l'agriculture chinoise est plus social que financier et ceci renvoie à un problème encore plus fondamental en Chine, « *celui de la non reconnaissance du monde paysan, de ses spécificités et surtout de sa légitimité par le pouvoir en place.* »<sup>488</sup> Certes, le problème n'est pas nouveau, puisque l'autonomie a toujours été déniée aux paysans, mais face aux défis et aux contraintes auxquelles est confronté la Chine actuellement, les autorités devraient veiller à ce que ce « problème » ne dégénère pas en obstacle polar le nécessaire développement économique et social de la Chine.

### **SECTION III : L'agriculture et la politique agricole en Inde.**

---

<sup>487</sup> C. Aubert, « L'économie agricole chinoise après l'entrée à l'OMC », in Séminaire *Les paysanneries du monde et le territoire*, organisée par l'INRA– INAPG – CIRAD, INA, Paris, 15 octobre 2003.

<sup>488</sup> C. Aubert, Y. Cheng & L. Xiande, « Ethique et Economie Paysanne en Chine », op., cit. p. 6.



L'Inde qui fait partie des membres fondateurs du GATT, se déclare très attachée au système multilatéral, avec toutefois des points de vue différents selon les experts. Bien que la part de l'Inde dans le commerce agricole mondial soit assez faible, les exportations de produits agricoles représentent une forte proportion de l'excédent commercial du pays. L'Inde demande donc le démantèlement du soutien des pays développés à leur agriculture puisqu'elle possède un avantage comparatif dans l'agriculture qu'elle ne peut exploiter entièrement en raison des distorsions entraînées par les politiques des pays riches. Cependant, l'Inde reste sceptique à la fois sur la volonté des pays développés à réduire leur soutien à l'agriculture mais également sur la capacité de l'OMC à réformer les systèmes de soutien à l'agriculture. Conjointement, l'Inde a une position défensive vis à vis d'une libéralisation mettant en avant la nécessité d'un soutien aux populations des zones rurales pauvres caractérisée par la rareté de la terre, la dépendance par rapport à un petit nombre de produits agricoles dont les cours sont très volatils, et une importante vulnérabilité aux conditions climatiques. La libéralisation des échanges entraîne une exposition accrue des paysans aux variations des prix des produits agricoles et, par conséquent, des revenus plus instables. De plus, les faibles ressources nationales ne permettent pas comme dans les pays développés de mettre en place des instruments agissant comme des filets de sécurité face à ces variations. Les fermiers indiens, notamment ceux de l'Etat du Pendjab, éprouvent de nombreuses difficultés, surtout financières, pour s'adapter à l'agriculture moderne : le suicide, ces dernières années, de centaines de fermiers insolubles entre trois et quatre par semaine, illustre la difficile adaptation des millions de fermiers indiens à l'agriculture moderne<sup>489</sup>. Selon une étude réalisée au début des années 1990 par l'Université du Pendjab<sup>490</sup>, le taux de suicide a quadruplé au Pendjab alors qu'il a diminué dans le reste de l'Inde.

A l'heure actuelle des négociations à l'OMC, il est difficile de se prononcer sur la position exacte de l'Inde puisque ce pays joue un rôle, avec le G33<sup>491</sup>, de plus en plus perturbateur vis à vis des Etats-Unis, de l'Union européenne et même du G20. L'Inde s'est en effet rapprochée du G33, groupe des PED importateurs (Indonésie), et elle s'affirme aujourd'hui comme le principal leader de ce groupe. L'objectif quasi unique de ce groupe est une limitation des engagements en matière d'accès au marché, à travers la prise en compte de quatre éléments : une réduction des droits aussi limitée que possible, un traitement spécial et différencié, mais surtout la mise en place d'une clause de sauvegarde spéciale pour les PED et une définition aussi large que possible des produits spéciaux - produits intéressant l'agriculture vivrière de ces pays. Soulignons enfin que la position américaine en matière d'accès au marché est principalement guidée par l'ouverture des marchés des pays émergents, au premier rang desquels l'Inde, et c'est la raison pour

---

<sup>489</sup> F. Chipaux, *Les fermiers du Pendjab indien ne s'adaptent pas à l'agriculture moderne*, Le Monde, 24.08.05.

<sup>490</sup> Cité par Kum Kum Dargupta, *Le Courrier de l'UNESCO*, janvier 2001, op. cit, p. 15.

<sup>491</sup> Pays membres du G33 : Antigua et Barbuda, La Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Chine, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, République Dominicaine, Grenade, Guyana, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, République de Corée (Corée du Sud), Madagascar, Maurice, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Sénégal, Sri Lanka, Suriname, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Turquie, Ouganda, Venezuela, Zambie et Zimbabwe

laquelle ce pays a poussé le G33 à durcir sa position au cours des semaines suivantes la Conférence Ministérielle de Hong Kong.

Le G20 est partagé entre les ambitions du Brésil et des PED exportateurs - pays latino-américains - et les pays sur la défensive comme l'Inde et la Chine. Dans ces conditions, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence du G-20, conduit par le Brésil et dont l'Inde et la Chine sont membres : la libéralisation du commerce des produits agricoles, réclamée par le Brésil, est une option dont ne veulent pas entendre parler, pour l'instant, ni l'Inde ni la Chine, autres puissances émergentes, qui redoutent les effets d'un libre-échange agricole sur les centaines de millions de petits paysans que comptent leurs campagnes. Par ailleurs et malgré son discours libéral le Brésil n'a-t-il pas décidé d'élever fortement ses barrières douanières en 2005 pour protéger son industrie textile face aux importations chinoises qui avaient augmenté de 170% en 4 mois ?

#### **Section IV : L'agriculture et la politique agricole au Maroc :**

La superficie du Maroc est estimée à 71 millions d'hectares dont 39,2 millions d'hectares sont à vocation agricole, soit 55 % de la superficie totale.

Le Maroc est un pays dont 80 % de la population rurale et 50 % de la population active sont employés dans le secteur agricole. Le pays dispose d'une surface agricole utile (SAU) estimée à environ 9 000 000 hectares ce qui représente environ 3 fois la surface d'un pays comme la Belgique. Les principales productions agricoles du pays sont constituées par

les céréales (le blé, l'orge et le maïs), la betterave à sucre, les agrumes (oranges, clémentines, etc.), le raisin, les légumes, les tomates, les olives, et l'élevage. La production céréalière en particulier et la production agricole générale restent très dépendantes des conditions et des aléas climatiques que rencontre le pays.

Tableau n° 7 : Superficie agricole utile (SAU)

*x1000 hectares*

1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	1998-99
9.255,5	9.291,2	9.290,7	9.292,3	9.278,0	9.238,3	9.142,4	9.081,4	9.023,7

Source: Ministère de l'Agriculture/Direction des Statistiques.

Le Maroc est un pays de zone subtropicale, il subit en été les conditions de la zone aride chaude, alors qu'il est frais et humide en hiver : 78 % de la superficie du territoire est soumise à l'aridité climatique, 15 % est semi-aride et 7 % humide et subhumide.<sup>492</sup>

### 3. Historique des reformes agricole au Maroc :

Dans tous les plans de développement économique, la priorité sera donnée à l'agriculture<sup>493</sup>. La première manifestation de cet intérêt s'observe dès 1957 et le lancement de l'opération « Labour », qui mobilisera pendant cinq années les campagnes marocaines autour de deux axes : la modernisation des techniques de la céréaliculture et l'essor du sentiment national à travers l'amélioration des conditions de vie et d'exploitation des paysans du royaume. Hâtivement, cette opération décline. En effet, le Maroc semble, jusqu'au milieu des années 1960, à la recherche de sa politique agricole. Une remise en ordre s'impose au cours de la décennie 1960. Près de 300000 hectares de terres coloniales sont récupérées. En 1965, l'Office de mise en valeur agricole (OMVA) est créé et sera subdivisés en sept offices régionaux l'année suivante. L'ère de la politique des barrages s'ouvre alors pour près de vingt ans. Cette stratégie remarquable qui s'est caractérisée par un engagement massif de l'Etat, se révélera sélective et connaîtra quelques inflexions à la fin des années 1970. L'action de l'État s'est en effet d'abord définie par d'importants investissements dans les infrastructures de base et les équipements d'assainissement de l'eau.

L'une des réussites agricoles du Maroc, « le million d'hectares irrigués », fixé comme objectif en 1967, constitue l'illustration la plus convaincante. Les aménagements hydro-agricoles auront en effet été considérables. En 1966, le Maroc disposait d'environ 200000 hectares de superficies aménagées. En 2004, les superficies équipées en grande

<sup>492</sup> Le site officiel du Ministère de l'Agriculture/Direction des Statistiques. Maroc

<sup>493</sup> Najib Akesbi, « *Evolutions et perspectives de l'agriculture marocaine* », rapport publié en 2006 dans le cadre de l'initiative royale pour le développement humain.

hydraulique atteignent 682 000 hectares, et si on leur ajoute les 334 000 hectares équipés en petite et moyenne hydraulique, on totalise plus d'un million d'hectares irrigués (avec un total de 85 grands barrages). L'objectif défini en 1967 a donc été atteint en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle. Le coût de cet effort est estimé à 10 milliards €. Toutefois, cette politique des barrages, qui certes aura permis une forte croissance agricole (production de la betterave à sucre par exemple), a conduit à l'émergence progressive d'une agriculture à deux vitesses : des territoires irrigués et favorisés d'un côté ; des zones pluviales (bour) vulnérables et délaissées de l'autre

Au début des années 1980, avec la crise de l'économie marocaine (chute des cours des phosphates, fort endettement), ces déséquilibres s'aggravent. Le royaume doit alors mettre en place un vaste Programme d'ajustement structurel (PAS) en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Au-delà des réformes structurelles, ce PAS, à l'instar de ceux appliqués au même moment chez les voisins algériens et tunisiens, a finalement un enjeu central : celui de transformer le modèle de développement national suivi jusqu'alors. En effet, d'un modèle de substitution des importations autour d'un Etat principal acteur du développement, les PAS ont cherché à enclencher le mouvement vers une économie de marché, ouverte aux échanges mondiaux et stimulée par le secteur privé<sup>494</sup>. Sur le terrain agricole, cette période d'ajustement structurel va en fait s'articuler autour de trois grands axes de réforme :

- La redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention et la soumission de leur gestion aux impératifs du marché ;
- L'élimination des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs (notamment des monopoles, quotas et autres réglementations restrictives au commerce des produits agricoles) ;
- La suppression des subventions de l'État aux facteurs de production et l'affirmation d'une politique de « vérité des prix » à la production et à la consommation.

Au long de ces années de réforme les populations marocaines ont subi une inflation forte des prix des produits (huiles de graine, lait, sucre, farine). Il faut attendre le milieu de la décennie 1990 pour que le Maroc se libère des contraintes exigées par le PAS et s'engage sur le chemin de la mondialisation. En 1995, le royaume intègre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puis signe en 1996 son accord d'association avec l'Union européenne, qui entrera en vigueur en 2000. Ce positionnement sur le marché international se prolonge avec la signature en 2004 d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis<sup>495</sup>. Parallèlement, le Maroc met en place de véritables stratégies de développement agricole et rural (à caractère prospectif), tout en procédant à des efforts de modernisation de son agriculture. Actuellement l'agriculture marocaine reste fortement

---

<sup>494</sup> Jacques Ould Aoudia, *Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens*, Notes et documents n° 28, Agence française de développement, Paris, juillet 2006.

<sup>495</sup> Bertrand Hervieu, Roberto Capone, Sébastien Abis; « mutations et défis pour l'agriculture au Maghreb » les notes d'analyse du CIHEAM n° 16 - Octobre 2006.France.

tranchée. Il y a des réussites incontestables et certaines, comme les périmètres irrigués, la capacité d'adaptation et d'innovation du fellah marocain ou les résultats obtenus dans la production et la commercialisation des agrumes et de la tomate...

L'agriculture marocaine a fait des progrès remarquables qui ont concerné pratiquement toutes les productions, animales comme végétales. L'agriculture, malgré les contraintes climatiques et la forte urbanisation, représente environ 15% de la richesse nationale produite chaque année, et elle a un effet multiplicateur important et croissant sur le reste de l'économie. Son importance sociale est centrale : le secteur occupe 46% des actifs du pays, et son évolution est déterminante dans les équilibres ou les déséquilibres de la société rurale, et donc dans la stabilité du pays dans son ensemble. L'agriculture a également une très grande importance sociétale et culturelle car elle reste le dépositaire de valeurs, de savoir-faire, de paysages et de diversité qui constituent le patrimoine du pays.

#### 4. Les atouts de l'agriculture marocaine :

L'analyse comparée des pays méditerranéens permet d'affirmer qu'un renouveau agricole et rural est possible. Le Maroc dispose en effet d'atouts forts par rapport aux autres pays de la rive Sud, et la demande en produits méditerranéens de qualité est croissante. Le pays valorise encore très mal ses atouts que sont l'eau, la diversité ou ses potentialités sur le marché international. Les marges de progrès sont donc très grandes. Le Maroc dispose en outre de beaucoup d'avantages pour le développement de son économie agricole et rurale soutenue par de nouvelles relations avec la ville et créatrice de synergies entre agriculture, agro-alimentaire et autres secteurs d'activité.

Le Maroc, dans l'ensemble méditerranéen, dispose d'atouts importants puisque :<sup>496</sup>

- Les *ressources en eau* annuelles renouvelables mobilisables en année moyenne (20 km<sup>3</sup>) sont trois fois plus élevées que celles de l'Algérie (6,5) et six fois plus que celles de la Tunisie (3,6). La diversité des climats, des situations agro-écologiques, des terroirs, des ressources génétiques (richesse unique de la biodiversité) et des savoir-faire est remarquable.
- Le *capital de production et de services* accumulé au cours de ces 5 dernières décennies (infrastructures d'irrigation, plantations arboricoles, etc.) est élevé. L'accessibilité en cours de l'espace rural marocain (équipement en routes, eau, électricité) crée un nouveau contexte qui va changer les relations villes-campagne. Une urbanisation rurale est possible, et elle permettrait la création de nombreux emplois de services.
- La *ressource humaine* est nombreuse et son potentiel est élevé. Plusieurs producteurs et industriels marocains, par exemple dans le secteur de l'horticulture, ont réussi à se conformer aux normes de qualité internationales et à se repositionner sur des marchés plus rémunérateurs. Les savoir-faire traditionnels des paysans marocains (gestion de l'eau et des sols, agriculture, construction...) sont nombreux et de grande valeur. Le Maroc est un

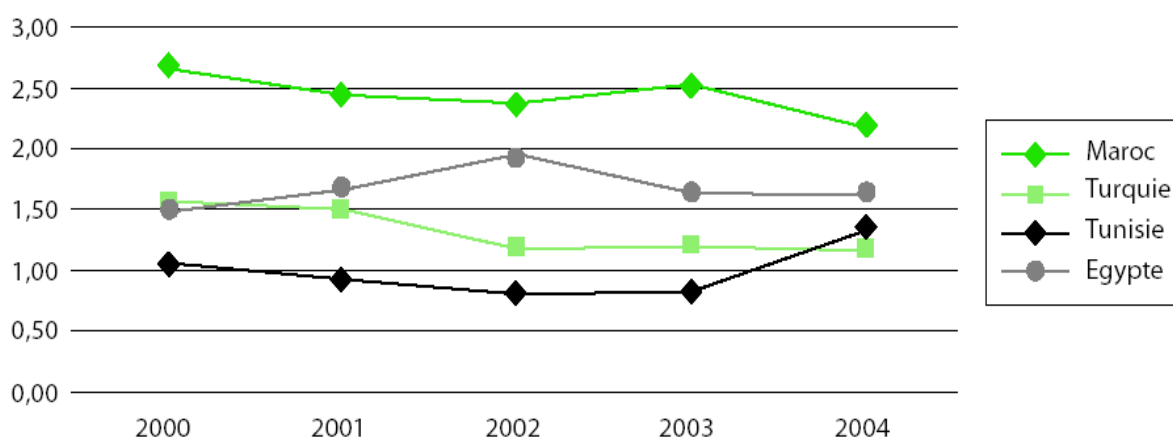
---

<sup>496</sup> Larbi TOUMI « *La Nouvelle Stratégie Agricole au Maroc (Plan Vert)* : Les Clés de la Réussite ». Novembre 2008. P : 7

pays de jeunes (36,3 % des Marocains ont entre 15 et 34 ans), et sa jeunesse rurale, recèle en elle un énorme capital de compétences et d'élan créateurs.

- La *proximité géographique et culturelle de l'Europe*, premier client du Maroc, rendue plus proche par l'amélioration des infrastructures de transports, est un avantage. Le pays, tout en affirmant son ancrage euro-méditerranéen, est ouvert sur le monde. Comme l'ont montré les études du CEPIL (Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris)<sup>497</sup>, le Maroc est un des rares pays du Sud de la Méditerranée à disposer d'avantages comparatifs avérés aussi bien dans les produits frais que transformés (figure n° 3)<sup>498</sup>. Il peut, dans le cadre d'un régionalisme ouvert, devenir une « plateforme » pour des stratégies agricoles gagnantes d'investissements européens pour l'export vers les Etats-Unis.

Figure n° 4 : Indicateur d'avantages comparatifs<sup>499</sup>



Source : CGDA.

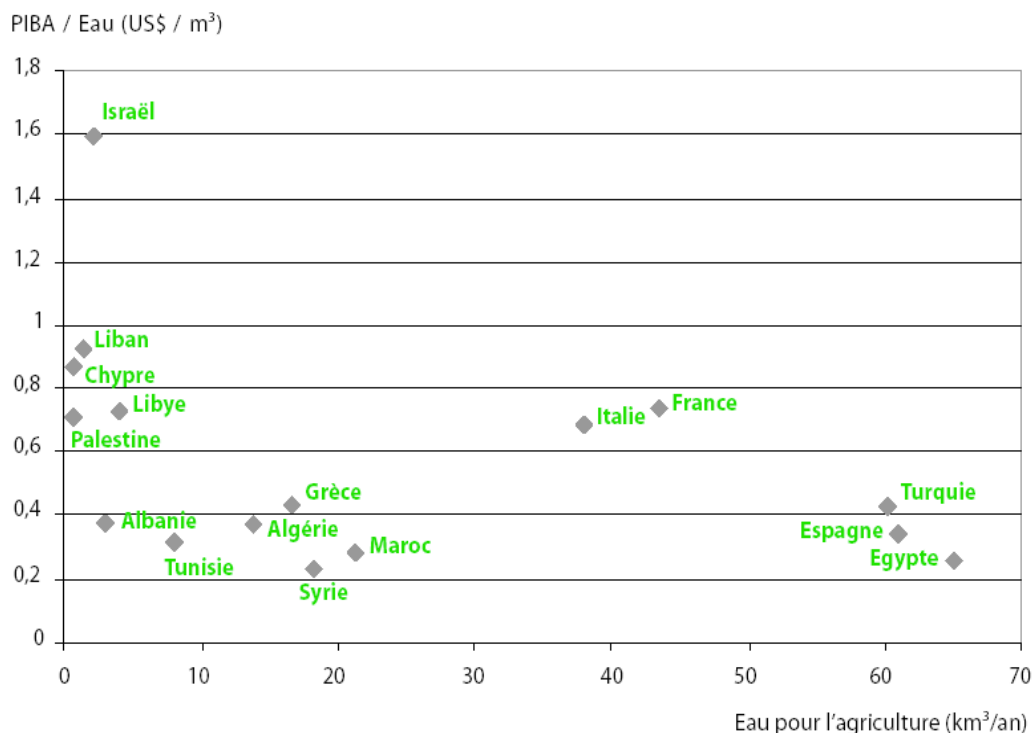
Elle confirme aussi que le pays valorise mal ses atouts, notamment son eau (figure n° 4), facteur déterminant de la production agricole en pays méditerranéen.

<sup>497</sup> PASCON Paul, "Interrogations autour de la réforme agraire" in Bulletin économique et social du Maroc, N° 123-124-125, 1974.

<sup>498</sup> Source : Conseil général du développement agricole, « Etude sur les avantages comparatifs de l'agriculture marocaine », juin 2007.

<sup>499</sup> « Agriculture 2030 ; Quel avenir pour le Maroc ? », prospective Maroc 2030, en collaboration avec le conseil général du développement agricole. Page :19

Figure n° 5 : Ressources en eau pour l'agriculture de plusieurs pays méditerranéens et PIB agricole généré par équivalent m3 d'eau<sup>500</sup>



Source : Graphique CGDA (données du Plan Bleu et de la FAO).

L'agriculture a ainsi le potentiel pour devenir l'un des moteurs fondamentaux de l'économie nationale et pour contribuer de façon déterminante à la croissance. Les marges de progrès possibles sont très importantes.

### 3. Contribution de l'agriculture à l'économie nationale du pays :

La contribution du Produit Intérieur Brut Agricole (PIBA) dans la formation du le Revenu National Brut RNB n'a représenté en 2005 que 12,8% ( 64,7 milliards DH) contre 14,6 %, l'année précédente (70,4 milliards DH) en raison, d'une part, des conditions pluviométriques défavorables ayant handicapé la production céréalière des zones d'agriculture pluviale et, d'autre part, de l'augmentation rapide des Revenus Nets reçus de l'Extérieur dont le taux de croissance d'une année à l'autre est passé de 11,1 % entre 2002 et 2003 à 20,5% entre 2004 et 2005.

Par ailleurs, le Produit Intérieur Brut Agricole (PIBA), évalué en prix constants 1980, a pesé négativement dans le taux de croissance du PIB en 2005, qui n'a pu finalement atteindre que 1,7%. En effet, la contribution du PIBA dans le taux de croissance du PIB a

<sup>500</sup> « Agriculture 2030 ; Quel avenir pour le Maroc ? », prospective Maroc 2030, en collaboration avec le conseil général du développement agricole. Op cit, page : 20.

été de - 2,69% en 2005. En revanche, la contribution du Produit Intérieur Brut Non Agricole (PIBNA) s'est vue, pour la première fois depuis 1999, dépasser le seuil des 4% en atteignant + 4,39 %.

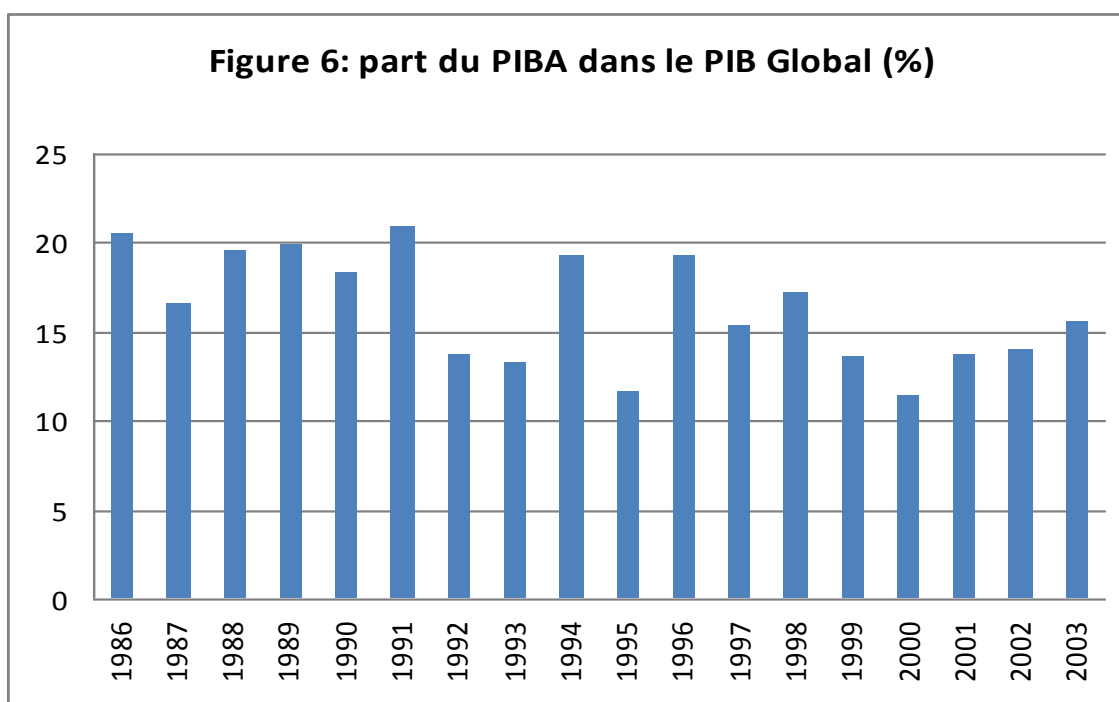
Cette contribution est restée, dans l'ensemble, stationnaire autour d'une moyenne annuelle de 3% durant la période 1999-2004 renforçant, ainsi, la dépendance étroite du taux de croissance du PIB des fluctuations du PIB Agricole.

La contribution du PIBA dans le taux de croissance du PIB a fortement fluctué d'une année à l'autre durant la période 1999- 2005, sous l'effet de la variabilité interannuelle des conditions pluviométriques et de l'alternance de la sécheresse (voir graphique et tableau ci-après).

**Tableau n° 8 Part du PIBA dans le PIB total**

<i>en %</i>	
	<b>% du PIBA dans le PIB</b>
<b>1986</b>	20,5
<b>1987</b>	16,6
<b>1988</b>	19,6
<b>1989</b>	19,9
<b>1990</b>	18,3
<b>1991</b>	20,9
<b>1992</b>	13,7
<b>1993</b>	13,2
<b>1994</b>	19,3
<b>1995</b>	11,6
<b>1996</b>	19,3
<b>1997</b>	15,4
<b>1998</b>	17,2
<b>1999</b>	13,6
<b>2000</b>	11,4
<b>2001</b>	13,7
<b>2002</b>	14,0
<b>2003</b>	15,6
<b>2004</b>	15,3





Source: Nos Calculs

#### 4. Les politiques de développement agricole et de développement rural au Maroc:

" Les politiques agricoles successives des 50 dernières années, même si elles ont apporté des progrès indéniables, n'ont pas pu aborder le développement agricole dans sa totalité, dans sa diversité et dans sa relation fondamentale avec le développement rural et avec la durabilité. Elles sont restées d'une façon générale trop dirigistes et technicistes, elles n'ont pas pu s'adresser au capital humain, mobiliser et responsabiliser suffisamment les acteurs ou appuyer efficacement leurs initiatives"<sup>501</sup>. Le changement climatique, la hausse des prix des produits agricoles, la lutte contre la pauvreté a imposé au Maroc de revoir sa stratégie agricole. C'est dans cette perspective que le nouveau Plan Maroc Vert a été élaboré et ce, pour rendre l'agriculture le principal moteur de croissance de l'économie nationale dans les 10 à 15 prochaines années.

<sup>266</sup> Haut Commissariat au Plan (HCP) " *Prospectives Maroc 2030*", Mai 2007.

#### 4.1. Le Plan Maroc vert :

Le processus d'élaboration de cette stratégie a suivi les étapes suivantes :

- 1- Dresser un état des lieux du secteur agricole à travers l'examen des différentes filières, les différents acteurs par leur environnement, leurs intérêts et stratégies et les domaines transverses qui déterminent le développement des filières à savoir: l'eau, le foncier, les accords de libre échange, les politiques d'appui, etc.
- 2- Se concerter avec toutes les parties prenantes pour développer une vision stratégique du secteur agricole à l'horizon 2015 tout en tenant compte des critères de développement économiques et sociaux et ce, dans le but d'élever le secteur agricole aux rangs prioritaires de l'économie nationale.
- 3- Elaborer un dispositif de mise en œuvre et de mobilisation qui s'appuie sur :
  - ✓ Une proposition d'une feuille de route de mise en œuvre de la stratégie en concertation avec toutes les parties prenantes;
  - ✓ Un plan d'action qui clarifie les priorités et les réformes à entreprendre sur la base d'études de faisabilité spécifiques précisant : les échéances, les responsabilités, l'organisation, le ressources financières nécessaires à la mise en œuvre et les ressources humaines;
  - ✓ Une co-responsabilité de l'Etat et des acteurs à travers la mise en œuvre de moyens institutionnels, managériaux et budgétaires adéquats pour assurer la réalisation du potentiel d'impact massif sur la croissance et la lutte contre la pauvreté.

#### 4.2 Les grandes lignes du Plan Maroc Vert:

Les grandes lignes du Plan Maroc Vert s'articulent autour des idées suivantes<sup>502</sup> :

- 1- L'agriculture doit être le principal moteur de croissance de l'économie nationale sur les 10 à 15 prochaines années, avec des impacts colossaux en

---

<sup>502</sup> - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (Maroc), Avril 2008, Op.cit.

termes de croissance du PIB, de création d'emplois, d'exportation et de lutte contre la pauvreté.

- 2- La nouvelle stratégie agricole porte sur la nécessité de promouvoir l'investissement privé, accompagné si nécessaire de l'aide publique. Dans cette perspective.
- 3- Aucune filière de production n'est condamnée au Maroc et que toutes les filières ont leur chance de réussite. Il s'agit de donner aux acteurs le maximum de chance de réussir cette mutation.

La stratégie agricole est axée sur une approche globale destinée à tous les acteurs selon leurs objectifs, sur la base de deux piliers. ***Le premier pilier porte sur le développement d'une agriculture moderne et à haute valeur ajoutée/haute productivité*** répondant aux règles du marché en s'appuyant sur les investissements privés, à travers le financement de 700 à 900 projets d'un coût total de 10 à 15 milliards de DH annuellement.

Le ***deuxième pilier*** concerne ***l'accompagnement solidaire de la petite agriculture***, à travers l'amélioration des revenus des agriculteurs les plus précaires, notamment dans les zones enclavées. Dans ce cadre, il sera procédé au financement de 300 à 400 projets sociaux inscrits dans le cadre d'un plan régional visant la reconversion des agriculteurs précaires dans des activités à haute valeur ajoutée et moins sensibles aux précipitations. Il s'agit aussi, d'encourager les projets de production intensive dans les domaines aussi bien de production animale que végétale, à travers l'encadrement des agriculteurs et leur qualification pour avoir un revenu supplémentaire.

#### 4.3 Impact Attendu :

Des conséquences très importantes sur la croissance du PIB agricole et sur la lutte contre la pauvreté à l'horizon 2015, sont attendues. En effet, si les moyens financiers, institutionnels et managériaux sont actionnés et les réformes adéquates sont entreprises, les estimations d'impact sont colossales :<sup>503</sup>

- ✓ Une amélioration notoire du PIB agricole, des exports et des investissements privés;
- ✓ Une lutte contre la pauvreté efficace et à plus grande échelle à la fois dans les campagnes, mais aussi dans le périurbain défavorisé;
- ✓ Une nette amélioration du pouvoir d'achat et du rapport qualité/prix pour le consommateur marocain sur le marché national.

---

<sup>503</sup> Plan vert : première perspectives sur la stratégie agricole. Ministère de l'agriculture. Avril 2008

Aussi, les enjeux de développement durable et de développement territorial seront mieux raisonnés sur 15-20 ans grâce à une modernisation et une meilleure organisation du secteur. Ainsi, les impacts chiffrés<sup>504</sup> seront :

- ✓ Pour le pilier I : 400 000 exploitations agricoles ciblées avec 110-115 Md Dhs d'investissement pour 70-900 projets;
- ✓ Pour le pilier II: 600-800 000 exploitations agricoles ciblées avec 15-20 Md Dhs d'investissement pour 300-400 projets sociaux.

---

<sup>504</sup> - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (Maroc), Avril 2008, Op.cit.

## **Conclusion :**

L'agriculture dans les pays en voie de développement constitue la fondation économique sur laquelle sont construites les autres activités économiques. En plus de sa fonction primaire de production des denrées alimentaires, l'agriculture fournit des biens publics ou des externalités positives (services environnementaux, protection des ressources naturelles, paysages ruraux et des aménités agricoles), aide à atteindre certains objectifs sociaux (viabilité des zones rurales, préservation du patrimoine socioculturel) et contribue à la promotion de certains secteurs de l'économie (tourisme rural, artisanat). En somme, l'agriculture constitue un élément clé du développement économique et social du pays.

La prise en compte de ces différents rôles socio-économiques de l'agriculture (politique, sécurité alimentaire, social, environnemental et culturel) est de la plus grande importance, surtout dans un nouveau contexte marqué par la mondialisation et de la libéralisation des échanges commerciaux. La multifonctionnalité et la production des biens joints non marchands sont alors deux caractéristiques majeures de l'agriculture qui requièrent une attention toute particulière de la part des pouvoirs publics.

Deuxième Partie :

***La politique de développement agricole et rurale en Algérie.***

## CHAPITRE I :

*Historique des politiques de développement agricole en Algérie.*

## Introduction :

Lorsque les ouvriers agricoles prirent possession des fermes coloniales en 1962, ils mirent en œuvre un processus que la plate forme de la Soumam et le programme de Tripoli n'avaient pas envisagé. Ce mouvement de réappropriation des terres, par les ouvriers agricoles, s'est déroulé en un temps record. Il a concerné environ 800 000 fermes sur une superficie de 2,7 millions d'hectares mettant ainsi en application le principe de «La terre à ceux qui la travaillent ».

Cette aspiration, concernant la récupération de la terre, a été léguée par les générations précédentes et cristallisée dans le mouvement de libération nationale. Ainsi «les paysans n'ont pas combattu pour se contenter de hisser le drapeau ni pour entendre l'hymne national. Ils ont combattu également pour la terre ».

Ce mouvement des ouvriers agricoles a mis fin aux convoitises nourries et entretenues, par certains groupes sociaux, sur l'héritage agraire de la révolution. Cette situation, les pouvoirs publics, de l'époque, l'ont entérinée par la promulgation des décrets d'octobre 1963 instituant l'autogestion.

Le passage de la ferme coloniale au domaine autogéré a été le fait exclusif des travailleurs pour récupérer la terre dont ils ont été spoliés et continuer à produire pour préserver leur emploi et leur salaire. Dans cette forme d'organisation, on note la présence d'un directeur nommé par le ministère de l'agriculture et investi des prérogatives de chef d'exploitation à côté du président du domaine. «Ce bicéphalisme », auquel s'ajoute la faible maîtrise des circuits de financement et de distribution, allait, à la longue, vider le mouvement de sa substance.

Par ailleurs, la démobilisation des travailleurs agricoles et la gestion centralisée du secteur se sont répercutées sur la baisse de la production et la dégradation du patrimoine foncier.



Il ressort que les réformes successives des structures de l'autogestion, les injections de capitaux, de matériel agricole et les campagnes de sensibilisation du monde rural n'ont pas pu stopper la décadence du secteur. Cette situation de blocage et de décomposition, a consacré la non performance économique et sociale de l'autogestion, dans laquelle s'est enlisée l'agriculture. L'échec de cette première tentative, pour la mise en place d'une nouvelle articulation (terre, moyens de production et producteur), allait être reprise et dynamisée dans le cadre de la révolution agraire.

Sur ce point, la charte de la révolution agraire exprime clairement ces objectifs : « La révolution agraire a pour but d'abord de moderniser l'agriculture. A ce titre, elle intervient autant sur la taille des exploitations que sur les techniques de production. L'augmentation de la consommation d'engrais et de semences sélectionnées, l'utilisation de matériel agricole moderne, la construction de bâtiments, l'exploitation des terres laissées en jachère, autant d'actions qui concourent à son succès ». La modernisation de l'agriculture et l'élévation du niveau de vie dans le monde rural élargiront le marché intérieur et favoriseront la croissance de l'industrie.

Ainsi, la révolution agraire, en tant que projet de développement agricole et rural, est située dans le cadre de la problématique d'ensemble du développement économique national.

L'intérêt accordé aux liaisons intersectorielles témoigne du rôle assigné à cette dernière en tant que base alimentaire pour la population et aussi en tant que secteur utilisateur de biens d'équipement industriel. L'intensification de la relation « agriculture - industrie » contribue à la diffusion du progrès technique dans le monde rural et à l'amélioration du bien être de la paysannerie.

Pour atteindre ces objectifs, il faut, selon la charte de la révolution agraire, libérer l'initiative des paysans pauvres, pratiquer un mode de faire-valoir intensif, assurer la mise en valeur de toutes les ressources agricoles et en faire une obligation et une revalorisation de l'effort individuel.

La réalisation de ces objectifs laisse supposer que la libéralisation de l'initiative du paysan algérien passera par l'exercice de sa volonté sur les moyens de production et leur organisation.

A travers ces mutations sera réalisée une des aspirations, de mieux être, du monde rural, alors qu'une partie au moins de la population urbaine commence à profiter du progrès, la paysannerie reste à l'écart et souffre d'une misère physique et physiologique intense, de malnutrition, de démoralisation collective. Dans ce cadre, l'action de la révolution agraire sera décisive sur la transformation des structures sociales, notamment les rapports sociaux, étant donné qu'elle est l'antithèse du capitalisme agraire colonial oppresseur et exploiteur.

Par ailleurs, toutes les transformations attendues sont conditionnées par le transfert des terres domaniales et communales au Fonds National de la Révolution Agraire (F.N.R.A), la limitation des grosses propriétés, la nationalisation des biens

des propriétaires absentéistes, l'attribution de terres, de matériels et de crédits pour les nouveaux candidats.

Ainsi, l'ensemble des actions engagées ont toutes le même objectif : rationaliser les structures de la propriété agricole pour rendre possible la modernisation des exploitations, seule à même d'articuler l'agriculture et l'industrie et de poser les fondements de la sécurité alimentaire et de la dynamique sectorielle.

Après l'exécution des différentes phases de la révolution agraire, l'agriculture algérienne comptait trois secteurs.

- La superficie du secteur autogéré n'a pas été modifiée, mais le nombre des domaines a été porté à 2071;
- la superficie du secteur de la révolution agraire, au 31 mars 1977, était de 1,96 million d'hectares dont 1,3 million ont été attribués à des groupements coopératifs : 6604. Le nombre d'attributaires installés : 100.330 dont 7905 à titre individuel;
- la superficie du secteur privé s'étend sur 4,7 millions d'hectares sur lesquels travaillent 730.000 exploitants.

Ainsi, la révolution agraire a concerné plus du quart de la superficie agricole du secteur privé et moins de personnes que le secteur autogéré. Cependant, la mauvaise application des textes, le choix parfois inadéquat de l'assiette foncière (les nationalisés choisissaient les terres qu'ils voulaient conserver) l'insuffisance de sensibilisation et de vulgarisation, la faiblesse des avances sur revenus consenties aux attributaires, ont été les points faibles de ce projet ce qui a entraîné un sentiment de frustration chez les coopérateurs provoquant de nombreux désistements et parfois l'abandon pur et simple du capital productif nationalisé.

Le seul fait de récupérer la terre ne constitue pas un élément suffisant pour dynamiser le processus de la révolution agraire fondé sur «le principe coopératif». Les attributaires individuels ne représentent qu'environ 8% de l'ensemble des bénéficiaires.

Au terme de cette présentation du secteur, quatre périodes ont marqué l'histoire du développement agraire.

## Section I : L'agriculture algérienne de 1962-1979.

### 1. L'autogestion agricole durant la période 1962-1973 :

A l'indépendance, l'agriculture algérienne a hérité d'un secteur dit moderne, occupé autrefois par les colons et situé sur les riches terres de littoral et des hautes plaines, et un secteur dit traditionnel, situé sur les piémonts des montagnes et des terres marginales. Le premier secteur employait généralement les techniques avancées (machine, engrais, produit phytosanitaires assolements...) et disposait des grandes exploitations, tandis que le second, utilisant des techniques traditionnelles, se trouvait confiné sur les minuscules exploitations.

Le tableau suivant nous montre la répartition des superficies de l'époque entre les différents types d'exploitations coloniales et autochtones.

Tableau n° 9 : Répartition des superficies et des exploitations en 1960  
Catégorie

Catégorie	Nombre d'exploitations			Superficies (1000 ha)		
	Euro-péens	algériens	total	Euro-péens	algériens	Total
Moins de 1ha	2 393	105 954	108 347	0.8	37.2	38.0
1 à 10ha	5 039	332 529	337 568	21.8	1 341.2	1 363.0
10 à 50ha	5 585	167 170	172 755	135.3	3 185.8	3 321.1
50 à 100ha	2 635	16 580	19 215	186.9	1 096.1	1 283.0
Plus de 100ha	6 385	8 499	14 884	2 381.9	1 688.8	4 070.1
Total	22 037	630 732	652 769	2 726.7	7 349.1	10 075.8

Source : Tableau économique de l'Algérie, 1960<sup>505</sup>

Après le départ des colons et la nationalisation de leurs terres (décret n° 63-388 du 1 octobre 1963) les ouvriers agricoles se sont vus confier officiellement la gestion de ces domaines<sup>506</sup>.

<sup>505</sup> HERZI. A « *Les mutations des structures agraires en Algérie depuis 1962* ». Ed. OPU Alger. 1979 . Page : 44.

<sup>506</sup> ECREMENT .M « *Indépendance politique et libération économique*» Ed. ENAP. OPU, 1986. Alger, Page :116.

Cette récupération des terres qui regroupait 22 037 fermes sur une superficie de plus de 2 700 000 ha, va donner naissance au secteur autogéré<sup>507</sup>. L'élément essentiel de ce décret a consisté dans l'institution de « l'Office national de la réforme agraire (ONRA) ».

Le 19 juin 1965, 300.000ha étaient prélevés d'autorité sur les domaines autogérés et affectés à la création d'environ 350 « coopératives agricoles de production des anciens Moudjahidines » (CAPAM)<sup>508</sup>, d'autorité, également, après 1968, certains domaines de ces coopératives étaient restructurés et homogénéisés. Le secteur autogéré avec sa structure et potentialités était l'un des plus aptes au développement et à l'intensification. Il possédait les meilleures terres, situées dans les périmètres irrigués et dans les plaines côtières. L'emploi de la main d'œuvre dans ce secteur sera très variable, celle-ci passa de 218.898 travailleurs (dont 51% de saisonniers) en 1964, à 257.979 (dont 37% de saisonniers) en 1970 pour chuter à 196.000 (dont 45% de saisonniers) en 1980.

### **1.1 Taille des exploitations du secteur autogéré :**

Selon les statistiques de 1954, 2.756.700ha formaient 22.03 exploitations européennes. L'essentiel de cette superficie, soit plus de 85%, formait des exploitations de plus de 100 ha. Au 1<sup>er</sup> novembre 1963, cette superficie, était versée au secteur autogéré dont l'assiette était par ailleurs élargie grâce à la nationalisation des propriétés appartenant à des algériens dont le comportement durant la guerre de libération a été jugé douteux voire antinational, et des propriétés achetées par des algériens pendant la guerre de libération nationale malgré les interdits proclamés par les dirigeants du mouvement de libération.

D'après le tableau cité ci-dessous, nous constatons que la répartition des superficies des exploitations autogérées telle qu'elle apparaît dans les statistiques agricoles arrêtées à la veille des opérations concernant la révolution agraire (RA) indique que le secteur autogéré possède de grandes exploitations (en majeure partie entre 500 et 2.000 ha).

Le secteur autogéré se consacre principalement à la vigne de cuve, aux cultures industrielles et fourragères et à la production des fruits à noyaux et pépins. On constate aussi que le secteur autogéré présente en superficie 68% des cultures fourragères, 78% des cultures industrielles, 83% de la vigne de cuve, 84% des agrumes et 54% des plantations fruitières, avec des rendements nettement supérieurs à la moyenne pour les céréales et les cultures fourragères et des rendements inférieurs à la moyenne pour les cultures maraîchères.

### **1.2 Les caractéristiques économiques du secteur autogéré :**

Durant la période 1967-1973, le secteur autogéré était loin, de jouer le rôle moteur dans l'agriculture, malgré la situation des terres et des moyens : humains,

<sup>507</sup> BACI. L « Réformes agraires en Algérie ». Option méditerranéenne. Vol : 36.1994.

<sup>508</sup> ECREMENT. M. Op. cit. 1986. Page: 86

organisationnels, techniques et financiers dont il disposait. La baisse de la productivité, l'inefficacité du contrôle, la faible qualification des travailleurs, la mauvaise commercialisation des produits, le manque de compétitivités, le vieillissement et la fuite des travailleurs de l'autogestion vers l'activité industrielle et parfois même au bénéfice des coopératives de la révolution agraire (RA) ont pénalisé lourdement ce secteur. Cette émigration est liée à la différence salariale.

Jusqu'à sa restructuration, le secteur autogéré va connaître des réaménagements qui n'auront pas une grande influence sur son fonctionnement, il restera toujours dirigé de façon administrative notamment en matière de commercialisation et de fixation des prix. En fin de compte, il apparaît évident au sein du secteur autogéré, d'une part, que les moyens mis en œuvre n'ont pas été adaptés aux objectifs de croissance de la production, d'autre part que la maîtrise du modèle technique voulu pour ce secteur a été insuffisante.

**Tableau n° 10 : Répartition des exploitations du secteur autogéré.**

Superficie par tranche (ha)	Exploitations		Superficie (1000ha)	
	Nombre	Total %	Superficie	Total %
Moins de 100	106	5,3	5	0,02
100-500	479	24	159	6,9
500-1000	634	31,8	520	22,6
1000-2000	554	28,8	856	37,2
Plus de 2000	221	11,1	752	33,3
total	1994	100	23202	100

Source : Annuaire statistiques, 1974

**Tableau n° : Principales superficies affectées et productions du secteur agricole autogéré. 1973**

Spéculation	Autogestion			Ensemble des secteurs		Autogestion %	
	Sup.	Prod.	R <sup>dt</sup>	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.
Céréales	807,6	6071,4	69,30	2967,3	14722,8	27	41
Légumes secs	52,7	260,3	49,40	96,63	519,6	54	50
Culture fourragères	168,6	4121,0	24,44	247,9	5432	68	76
Cultures maraichères	46,3	2014,6	319,77	130,1	7670,4	35	26
Vigne à vin	173,8	5294,3	71,73	215,0	6281,7	83	84
Agrumes	41,7	4364,1	104,65	49,5	5000,6	84	37
Olives	509,0	577,7	1,13	1738,0	1972,7	29	29
plantations fruitières	34,8	565,3	16,24	63,8	966,1	54	58
Cultures industrielles	16,3	827,0	50,73	20,8	1090,0	78	76

Source : MARA statistiques agricoles, 1974

## 2. Le secteur agricole privé de 1962 à 1979 :

### 2.1 Données techniques :

Le secteur privé agricole de son côté est resté très hétérogène, ce qui nous a amené à distinguer deux types : un secteur privé « traditionnel » et un secteur privé « moderne ». Les exploitations du secteur privé sont classées en trois catégories :

1. Les exploitations familiales de subsistance qui sont de petites exploitations (exploitations inférieures à 5 ha) et qui utilisent des techniques traditionnelles. Elles fonctionnent dans un régime d'autosubsistance et pratiquent des cultures vivrières (pour l'autoconsommation).

2. Les exploitations familiales marchandes disposant d'un capital productif et dans le surplus dégagé est écoulé sur le marché

3. Les exploitations modernes qui se caractérisent par l'emploi de techniques modernes et des investissements. Ces exploitations atteignant ou dépassant 100 ha se trouvent situées généralement sur des terres fertiles et assez bien irriguées.

Tableau n° 11 : Structure des exploitations du secteur privé (1964-1966)

Catégorie	Exploitations		Superficie (ha)	
	Nombre	%du total	Superficie (ha)	%du total
Moins de 1 ha	134780	23	59180	1
De 1à10ha	288490	49,2	1260445	21,6
De 10à50ha	147043	25,1	2967545	50,8
De 50à100ha	11875	2	765585	13,1
Plus de 100ha	4655	0,8	786905	13,5
Total	586845	100	5839660	100

Source : MARA statistiques agricoles.

D'après ces chiffres, il ressort que 73,4 % du total des superficies ont une taille inférieure à 50 ha et 26,6 % une taille supérieure à 100 ha. Cela veut dire qu'un nombre réduit de propriétaires se localise au niveau de la catégorie des grandes exploitations.

**Tableau n° 12 : Répartition des spéculations du secteur privé agricole par rapport à l'ensemble du secteur agricole entre 1970-1972.**

Spéculations	Superficie (ha)	Production (qx)
céréales	70	60
légumes secs	44	51
fourrages	33	31
cultures industrielles	32	29
Cultures maraîchères	59	58
Vigne à vin	14	13
Agrumes	16	13
oliviers	71	71

Source : MARA, statistiques agricoles. [6]

Nous constatons qu'à la veille de la révolution agraire (RA) et sur les bases des principales spéculations, que le secteur agricole privé se consacre principalement à la production céréalière ; ses rendements sont inférieurs à ceux du secteur autogéré. Par contre, les rendements des productions oléicoles, maraîchères et celle des légumes secs en sont supérieurs.

A la fin de l'année 1970, le secteur privé agricole s'étendait sur 6 millions d'ha de SAU répartis en un peu plus de 700 000 exploitations d'une superficie moyenne de 8,5ha ; 55% des exploitations ayant alors une superficie inférieure à 5ha<sup>509</sup>.

Les mesures mises en œuvre en 1972 ont réduit nettement la taille de l'exploitation privée agricole. Ces mesures voulaient d'une part réduire les disparités qui caractérisent le monde rural et d'autre part, supprimer la grande propriété extensive pour la remplacer par des unités pratiquant un système de production plus intensif<sup>510</sup>.

La révolution agraire a procédé à la nationalisation d'une partie importante des terres agricoles et a limité certaines grandes privées, cependant, elle n'a pas réussi à faire décoller les productions animale et végétale.

La production agricole de secteur privé durant la période 1962-1979 a été marquée par une stagnation car la plupart des superficies privées ne sont pas assez fertiles. Le tableau 6 nous montre l'évolution des rendements du secteur agricole privé durant la période 1966-1979.

**Tableau n° 13 : évolution des rendements du secteur agricole privé 1966-1979**

Unité : qx / ha

Produits	Moyennes annuelles par période				
	1967/ 69	1970 / 73	1974 / 77	1978	1979
céréales	5,4	5,2	5,3	5	5,1
maraîchages	58,4	56,8	69,4	61,9	63,1
agrumes	53,4	54,4	56,5	66,7	68,3
arboriculture fruitière (noyaux et pépins)	76,6	93,3	83,7	79,9	93,9
Raisin de table	33,7	28,4	15,1	11,5	13,9

Source : statistique agricole, 1980. [8]

<sup>509</sup> ECREMENT. M. 1986. Op. cit.

<sup>510</sup> BADILLO. D. « Stratégie agroalimentaire pour l'Algérie ». Collection Maghreb contemporain, 1968. Page : 49.



Nous constatons que le secteur privé, n'enregistre des accroissements de rendements et relativement fort que pour le maraichage : 58,4 qx/ha en 1967-1969 et 63.1 qx/ha en 1979. Pour les agrumes malgré des rendements élevés, l'augmentation de la production s'explique beaucoup plus par la progression des superficies qui leurs sont consacrées.

## **2.2. Les caractéristiques économiques du secteur privé :**

Le secteur privé agricole ne va bénéficier d'aucune aide significative de la part de l'Etat et sera toujours perçu comme retardataire par rapport au processus de développement économique et social. Par ailleurs, le secteur privé agricole se caractérise par une forte inégalité dans la distribution qualitative et quantitative des terres qui fait que le niveau de revenu de la grande majorité des agricultures ne leurs permet pas d'acquérir les équipements et intrants nécessaires à l'augmentation de la productivité et des rendements.

## **3. Le secteur de la révolution agraire en 1971 :**

### **3.1 Données techniques**

Cette nouvelle réforme de l'agriculture se situait à une période charnière du pays car à cette époque la population connaissait une croissance démographique forte avec une amélioration sensible du niveau de vie des populations urbaines en parallèle à la mise en place d'une infrastructure industrielle.

Dans la charte de la révolution agraire (RA), il est affirmé que « la révolution agraire a pour but d'abord la modernisation de l'agriculture ». A ce titre, elle intervient autant sur la taille des exploitations que sur les techniques de production, l'augmentation de la consommation d'engrais et de semences sélectionnées, l'exploitation des terres laissées en jachère, autant d'actions qui concourent au succès de la révolution agraire. Il est nécessaire d'améliorer les capacités de l'agriculture à répondre aux besoins alimentaires d'une population dont la structure même de la consommation évolue avec les progrès de l'industrialisation la révolution agraire constitue, entre autres, un stimulant de l'industrialisation<sup>511</sup>.

Parmi les objectifs assignés à la révolution agraire dans le cadre du développement de l'agriculture, on peut citer :<sup>512</sup> la réorganisation et l'augmentation de la production agricole, le développement autour des zones de production et tout un réseau d'industries de transformation, le remodelage complet du paysage agricole et le bouleversement des

---

<sup>511</sup> ECREMENT. M. 1986. Op. cit.

<sup>512</sup> HAMADI. S. « *Les reformes agraires ; la question foncière. P.F.E* ». département d'agronomie. Blida. 1993. Page : 112.

structures mentales de la population, La première phase de la révolution agraire lancée le 1<sup>er</sup> janvier 1972 avait pour but de constituer le Fonds National de la révolution agraire (FNRA) à partir des terres domaniales et des tabous et des terres des autres collectivités locales<sup>513</sup>.

**Tableau n° 14 : Répartition des exploitations de la révolution agraire (1<sup>ère</sup> phase)**

Type d'exploitation	Nombre	Attributaires
GMV	258	2250
CAEC	707	11580
CAPRA	1349	24434
Nombre d'attributaires individuels	1120	1120
total	3434	43784

Source : statistiques agricoles.

GMV : groupement de mise en valeur.

CAEC : coopérative agricole d'exploitation en commun.

CAPRA : coopérative agricole de production de la révolution agraire.

La première phase de la révolution agraire s'est déroulée sans problèmes. Les terres versées au cours de cette opération portaient sur 1446390 ha, dont 61787 ha (soit 42.7%) ont été attribués dès la première année de cette réforme ce qui a permis de créer 3434 exploitations sous diverses formes au profit de 43784 bénéficiaires.

La deuxième phase, lancée le 17 juin 1973, avait pour objectif la nationalisation des propriétés des absentéistes et la limitation des grandes propriétés foncières ; les terres récupérées étaient versées au FNRA. Ces actions devaient toucher 50051 propriétaires recensés dont 34056 au titre d'absentéistes et 15995 concernés par la limitation de leurs propriétés [3].

La troisième phase, intéressait les éleveurs de la steppe et devait concerner l'aménagement de la steppe et la limitation du cheptel dans cette zone.

<sup>513</sup> BACI. L, « Réformes agraires en Algérie ». Option méditerranéenne. Vol : 36.1994.

La quatrième phase devait porter sur l'application de la révolution agraire dans le secteur forestier

Le dernier bilan officiel de la révolution agraire établi au 31/12/1978 donne la situation suivante :

**Tableau n° 15 : Répartition des exploitations de la révolution agraire.**  
(3<sup>ème</sup> phase)

Types d'exploitations	Nombre	Attributaires	Superficies
Coopératives constituées dont :	600	-	-
GMV	670	-	-
CAEC	4800	-	-
CAPRA	530	-	-
Nombre d'attributaires individuels	-	7500	-
Nombre total d'attributaires	-	95000	
Superficie attribuée (en ha)	-	-	1100000

Source : statistiques agricoles.

Les objectifs escomptés à travers la 3<sup>ème</sup> phase n'ont pas été atteints à cause de l'insuffisance des moyens mis en œuvre dans cette opération.

### 3.2 Caractéristiques économiques du secteur de la révolution agraire :

Les objectifs globaux espérés à travers la révolution agraire (RA) ne furent pas totalement atteints car les phases programmées pour sa réalisation progressive n'ont pas été achevées, du fait qu'il y a eu incapacité des appareils de l'Etat à dynamiser les exploitations agricoles. Cette situation allait créer un impact négatif sur la révolution agraire, par la faible production engendré et une productivité médiocre avec un désistement important d'attributaires. Au début de la campagne 1974/1975, on avait enregistré plus de 7 200 désistements à travers le territoire national, représentant globalement 11% du total des attributaires de la révolution agraire. Ce phénomène de désistement d'après les études portant sur la question, montre qu'il y'a une corrélation avec le processus d'industrialisation - urbanisation qui s'accélère à la fin du 1<sup>er</sup> plan quadriennal et d'autre part, avec les inégalités dans les répartitions des revenus et des équipements sociaux et collectifs entre secteur agricole et secteur non agricole. La logique de développement industriel a orienté les forces de travail agricole vers les activités à caractère non agricole<sup>514</sup>.

<sup>514</sup>BENISSAD. M. « *Economie de développement de l'Algérie* ». Ed : OPU.Alger et economica Paris,1982. Page : 98.

#### 4. Résultats obtenus :

C'est durant la période 1974-1977 que l'on arrive à une certaine stabilisation des transformations structurelles induites par l'application de la révolution agraire. En matière de production végétale nous pouvons dire que les augmentations ont été le fait de l'ensemble des secteurs juridiques sauf pour le blé dur, le maraîchage, l'orge, et les dattes qui sont spécialement produits par le secteur privé. On peut dire que la production du secteur privé s'est accrue plus rapidement et a touché des cultures encore plus diversifiées, en particulier celles où l'accroissement des prix a été le plus important. Par contre, le secteur d'Etat a répondu davantage aux plans de développement agricole. Ce secteur s'est spécialisé dans la production de légumes secs et de blé tendre et servait d'appui également au développement de la production animale.

Nous remarquons, par ailleurs, pour l'ensemble de l'agriculture, que la production s'accroît dans un secteur juridique quelconque, cela est le fait d'une augmentation de la superficie qui lui est consacrée et non à l'évolution des rendements.

Sur le plan technique, il apparaît globalement que les ressources matérielles et humaines allouées à l'agriculture dans les différents secteurs n'ont été accrues que de façon modeste. Les consommations intermédiaires ont vu leur utilisation s'accroître de manière insuffisante mais surtout de manière inégale. D'une part, la combinaison des produits entre eux est incorrecte ( par exemple : forte utilisation d'engrais mais faible utilisation de désherbants, utilisation de semences à haut rendement potentiel mais préparation insuffisante du sol ... ), d'autre part, l'utilisation de chaque produit, prix séparément, est souvent techniquement incorrecte: l'engrais n'est pas épandu à temps en quantité suffisante et régulièrement sur le sol, le produit de traitement arrive en retard ou est de mauvaise qualité.

En ce qui concerne la mécanisation, le secteur d'Etat en a été bien renforcé par rapport au secteur privé. Durant le deuxième plan quadriennal, les approvisionnements du secteur privé ont encore baissé par rapport au 1<sup>er</sup> plan quadriennal à cause de faiblesse des importations et de la production locale jointe à la priorité accordée à l'équipement du CAPRA et du secteur autogéré. Une autre explication réside dans la baisse considérable des crédits d'investissement utilisés par le secteur privé à partir de 1972<sup>515</sup>.

L'ensemble des politiques aux moyens de production, à l'organisation du travail dans les exploitations, aux différentes formes de production de l'agriculture, explique une faible croissance de la production globale et des rendements. Cette évolution s'observe au

---

<sup>515</sup> KARSANTY J.C. « La politique agricole algérienne ». Maghreb -Machrek n° 77, 1977. Page :40.

niveau du tableau ci-après, qui présente l'évolution de certains produits par secteur juridique.

**Tableau n° 16 : Production moyenne par secteur juridique (1974-1977).**

Unité : 10<sup>3</sup> qx

Secteur Produit	Secteur socialiste		Secteur RA		Secteur privé	
	Production	%	Production	%	Production	%
Blé tendre	3045	62	620	12	1272	26
Blé dur	2590	30	1026	12	4937	58
Orge	862	18	492	10	3454	72
Fourrage	3794	73	488	9	936	18
Légumes secs	326	49	79	12	261	39
Maraichage	3692	35	883	8	5881	57
Agrumes	4457	87	203	4	441	9
Fruits	603	54	53	5	462	41
Cultures industrielles :						
Tabac	9	35	2	7	15	58
Betterave à sucre	515	91	-	-	54	9
Tomates industrielles	344	49	142	20	218	31
Oliviers	540	31	85	5	1144	64
Dattes	96	7	184	13	1229	80

Source : statistiques agricoles.

Ce tableau montre que malgré les productions supplémentaires du secteur de la révolution agraire, le secteur privé reste majoritaire dans la production maraîchère. En ce qui concerne les fourrages, la régression en part relative du secteur privé s'explique sans doute par deux phénomènes : le premier est que l'agriculture du privé moyen préfère consacrer ses superficies à faire de l'orge, aliment du bétail qui se conserve mieux pour l'hiver, moins compliqué à récolter et à stocker que les fourrages, le seconde concerne le secteur d'Etat qui est considéré comme un fournisseur principal de fourrages à bas prix, nous pouvons dire également que les augmentations quand elles existent, proviennent encore une fois principalement d'une extension des superficies et non d'une augmentation des rendements.

Le tableau suivant montre comment un volume de production correspond beaucoup plus à l'étendue de la superficie qui lui est consacrée par rapport à la superficie totale.

D'après le même tableau, nous constatons que pour le secteur autogéré la surface agricole utile reste principalement partagée entre les céréales et les terres au repos.

En définitive, les terres du secteur public restent comme du temps de la période coloniale, massivement dominées dans l'occupation des sols, par les céréales ; les terres au repos et la vigne. Le seul changement effectué en 1974- 1977 avec le deuxième plan quadriennal concerne la reconversion d'importantes superficies de vigne à vin en culture fourragères. Cela signifie que l'agriculture est demeurée figée aussi bien sur le plan de l'occupation des sols, que pour les rendements.

**Tableau n° 17 : Structure moyenne d'affectation de la SAU par type de culture et structure juridique 1974-1977.**

Usage des terres	Secteurs	Secteur de la RA	Secteur autogéré	Secteur privé
S.A.U (1000)		799	2056	4732
Terres au repos (%)		40,6	31,8	45
Terres cultivées (%)		59,4	68,2	55
Affectation des terres cultivées (%)				
Céréales		47,2	40,1	41,4
Blé dur		_20,2	15,3	21,3
Blé tendre		_14,8	18,6	5,3
Orge		_10,2	_4,2	13,9
Culture industrielle		0,2	0,6	0,1
Légumes secs		1,6	2,4	0,7
Culture maraîchère		1,3	2,1	1,4
Fourrage		3,7	8,6	1,2
Oliviers		1,7	1,9	2,6
Palmiers dattiers		1,2	0,1	1,2
Agrumes		0,3	2	0,1
Figuier		0,1	_	0,7
Noyaux pépins		1	1,8	0,6
Vigne a vin		1	8,7	0,6
Raisin de table		0,2	0,6	0,1
Total terres cultivées		100	100	100

Source : statistiques agricoles, 1980.

Tableau n° 18: rendements moyens par type de culture et par secteur juridique.

Unité : qx/ ha

Spécialisation	Secteur de la RA	Secteur autogéré	Secteur privé
Céréales d'hivers	6.4	9	5.9
Blé dur	6.4	8.8	5.6
Blé tendre	6.1	9.2	5.9
Orge	7	10.9	6.1
Tomate industrielle	97.7	94.1	89.5
Légumes secs	6	6.5	7.9
Culture maraîchère	59.8	57	73.4
Pomme de terre	63.3	77.9	71.9
Fourrages secs	18.6	28.6	23.7
Vigne du cuve (h/ha)	23.7	21	20.7
Figuiers	17.9	25.8	25.5
Fruits à noyaux et à pépins	23.1	33.2	29.7
Agrumes	94.7	116	101.1

Source : statistiques agricoles, 1980.

D'après ce tableau, les rendements moyens du secteur de la RA, sont inférieurs à ceux des deux autres secteurs. BEDRANI<sup>516</sup> (1980) conclut à cet effet que la révolution agraire n'apporte aucun changement fondamental et les augmentations de production constatées dans le secteur trouvent leur origine dans les accroissements de superficies et non dans une hausse des rendements.

Il est à signaler par ailleurs que dans le cadre du deuxième plan quadriennal (1974-1977), qui avait pour objectif l'augmentation de la production agricole en vue de couvrir les besoins alimentaires de la population en produits de base (céréales, légumes secs, huiles, huiles végétales, viande et lait). Les orientations suivies par le secteur agricole public n'ont pu aboutir car l'affectation des moyens matériels et financiers en vue d'accroître la production de cette catégorie de produit n'était pas disponible en proportions voulues.

<sup>516</sup> BEDRANI, S. « *L'agriculture algérienne depuis 1966* ». Ed : OPU/Economica. Alger. 1980. Page : 37.

## 5. Les investissements agricoles 1967-1977 :

A la veille du plan triennal, l'agriculture se trouvait dans un état de sous équipement en matériel agricole et en moyens humains. Les actions d'investissement, contenues dans les différents plans, s'articulent autour de l'appui à la production végétale, animale, aux équipements et à la formation. L'ensemble des moyens dégagés au titre des différents plans se présente comme suit :

Tableau n° 19 : Répartition des crédits d'investissements par plan de développement

Crédits d 'investissement	Milliards D.A			Total
	Triennal 1967-69	Quadriennal 1 1970-73	Quadriennal 2 1974-77	
C.P accordés/Agriculture	1,26	5,63	16,75	23,64
C.P réalisés/Agriculture	1,39	2,94	5,85	10,18
Réalisation C.P Agriculture en %	110	52,22	35,52	43,06
Total des C.P réalisés	9,16	36,31	121,25	166,72
CP réalisés Agri./ Total CP réalisés %	15,17	8,10	4,82	6,11
CP réalisés Hydrocarbures	2,52	9,78	36,00	48,30
Part Hydr./Inves.Global %	27,51	26,93	29,69	28,97

Source : Synthèse du bilan économique et social de la décennie 1967-1978 agricoles. MPAT. Mai 1980.

Au cours de la période 1967-78, les crédits de paiement (C.P) accordés se sont accrus en moyenne annuelle de 29%. En revanche, les réalisations ont été plus importantes dans le plan triennal (110%), que dans les premiers (52,22%) et le second plans quadriennaux (35,52%). Cette faible capacité d'absorption est en partie liée à l'environnement agricole.

Par ailleurs, le poids des investissements agricoles dans l'investissement total public est passé d'environ 16% dans le plan triennal à 8,10% dans le premier quadriennal et environ 5% dans le second quadriennal. Le recul des investissements accordés à l'agriculture sur la période a probablement occulté le caractère stratégique du secteur.



## Section II : L'agriculture algérienne durant la période 1980-1987.

En 1982, le secteur agricole a connu une autre restructuration dont les objectifs seront définis dans l'instruction présidentielle n°14 du 17 mars 1981 à savoir :

- Assainissement et autonomie de gestion des exploitations agricoles autogérées et des coopératives des anciens moudjahidines,
- Remembrement de ces exploitations,
- Mise en valeur des ressources agricoles du secteur public,
- Aménagement du milieu rural du secteur socialiste.

De profondes mesures de réorganisation ont affecté les domaines autogérés, comme les coopératives agricoles de production de la révolution agraire par le biais de règles de gestion unifiées, ne formant plus qu'une seule catégorie appelée « Domaines Agricoles Socialiste » (DAS).

### 1. Les plans quinquennaux :

La restructuration a permis de toucher d'abord les exploitations du secteur autogéré, ainsi environ 1994 domaines autogérés vont donner naissance à 3 200 DAS.

Dans une seconde phase, cette réforme devait toucher les coopératives des anciens moudjahidines et les coopératives de la RA ainsi que les terres des FNRA non encore attribuée. Aucun bilan officiel n'a été établi pour connaître de façon précise le nombre exact de coopératives et les superficies touchées lors de cette phase. On constate cependant que cette action a permis simplement la création d'environ 214 autres (DAS) pour atteindre un chiffre total 3 400, occupant une superficie de 2 481 446ha, la superficie moyenne de l'exploitation étant d'environ 730ha.

L'orientation du premier plan quinquennal (1980-1984) suivant la politique de développement est centrée sur la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux de la population et vise à diversifier la ration alimentaire nationale et à réduire la dépendance alimentaire en adaptant la production aux besoins nationaux : L'objectif à long terme d'indépendance alimentaire, nécessite la création de toutes les conditions pour rendre l'appareil de production agricole plus efficace et plus conforme aux besoins nationaux et aux exigences du développement<sup>517</sup>.

L'objectif fixé au deuxième plan quinquennal (1985-1989) accorde la priorité au développement de l'agriculture et de l'hydraulique dont la concrétisation repose sur l'élaboration d'une stratégie de développement agricole centrée sur la question alimentaire. Cependant à moyen terme, il apparaît que la priorité est accordée à la réduction de la dépendance alimentaire. A cet effet il prévoit d'une part, une

---

<sup>517</sup> BADILLO. D. « Stratégie agroalimentaire pour l'Algérie ». Collection Maghreb contemporain, 1968. Page : 51.

amélioration de la population et d'autre part, la prise en compte des orientations de développement du secteur agricole sur la base d'une ration alimentaire objectif.

Au cours de ce plan, la stabilité ou la réduction de la consommation des produits de base est retenue. A titre d'exemple, la consommation des blés est fixée à 170 kg/tête/an. Pour 1989 (soit de 5 à 10 kg de moins par rapport à 1984) Cette réduction de la consommation des produits de base obéit à l'objectif de la diversification de la consommation alimentaire grâce aux substitutions qui doivent s'opérer. Contrairement aux prévisions du plan, l'accroissement de la consommation alimentaire par habitant des produits locaux (légumes, viandes) a été contrarié, ainsi que la substitution qui devaient s'opérer à cause d'un triple effet :

- Faible productivité du travail et du sol,
- Recours des agriculteurs aux critères de rentabilité marchande,
- Politique des prix stimulant la consommation des céréales.

Le tableau ci-après montre les objectifs de consommation par groupe de produits (prévisions du plan quinquennal 1985-1989).

**Tableau n°20 : Evolution de la consommation par groupe de produits, selon les prévisions du plan quinquennal (1985-1989).**

Groupe de produit	1984	1989	Ecart
Céréale et dérivés	175-180	170	-5 à - 10
Pomme de terre	33	40	7
Légumes secs	8.7	9	0.3
Légumes frais et conservés	77	80	3
Lait et dérivés	90	100	10
Fruit	44	50	6
Sucre	20	20	0
Viande Dont :	17	20-24	3 à 7
Rouges	9.5	14	4.5
Blanche	7.5	9-10	1.5 à 2.5
Œufs	4	5	1
Huiles	14.9	14	-0.9

Source : MPAT 1988 [11].

Ces résultats sont dus aussi au retrait progressif de l'Etat du système alimentaire national provoquant la soumission de la politique alimentaire étatique au mécanisme d'un marché privé non contrôlé.

Compte tenu du déficit de l'offre locale en denrée de base face à une demande en hausse permanente et les limites d'une régulation éventuelle de la consommation alimentaire par les mécanismes du marché, l'Etat a adopté une politique de rationnement et de contrôle des importations alimentaires dites aussi politique de substitution aux importations.

En 1986, la réduction des ressources financières du pays et les niveaux relativement élevés de la dette extérieure ont donné une nouvelle dimension à la politique de rationnement des importations.

Le début et la fin des deux plans quinquennaux, ont permis d'assister à la révision de la liste des importations agro-alimentaires (pommes de terre, œufs et farine dès 1979, les légumes secs, beurre et café dès 1987) mais la faiblesse de la production nationale en denrées alimentaires face à une demande en perpétuelle croissance, ont conduit à l'échec. Ainsi en 1988, il eut la mise en œuvre d'un programme supplémentaire des importations de semoule et farine de 343 000 t et 43 000 t respectivement suite aux événements d'octobre 1988.

## **2. Les résultats quinquennaux de l'agriculture :**

Les résultats quinquennaux de l'agriculture ont été décevants et le déficit d'exploitation des domaines agricoles persistait :

- 2 milliard de DA en 1980-1981.
- 1.3 milliard de DA en 1983-1984.
- La production céréalière enregistrée en 1984 était de 18 millions de quintaux contre 30 millions prévus, les rendements moyens n'ont été que de 7 quintaux à l'hectare et les importations de céréales représentaient 49 % des besoins nationaux.
- Les légumes secs atteignaient 520 000 qx en 1983 alors que l'objectif en 1984 était trois fois plus élevé.
- La production maraîchère progressait mais demeurait en retrait de ce qui était attendu.
- Seule la production de viandes (rouges et blanche) était conforme aux objectifs fixés en 1984 et à la fin de 1989 le degré de dépendance a diminué jusqu'à 30% mais les intrants nécessaires à sa production localement ont fortement augmenté.

## Section III : L'agriculture algérienne de 1987 à 1999.

### 1. La politique foncière :

#### 1.1 Réorganisation du secteur agricole 1987 (fin de l'expérience socialiste) :

En 1987, le secteur agricole a connu une autre réforme. Il s'agit de la loi n° 87-19 qui a mis fin aux exploitations socialistes (DAS) par leur dissolution et les faire remplacer par les nouvelles exploitations collectifs (EAC) et exploitations agricoles individuelles (EAI). Cette réorganisation a abouti à la création de 22350 EAC et 5677 EAI<sup>518</sup>, dont les membres doivent recevoir des actes administratifs pour leurs situations. Selon cette nouvelle loi, l'Etat garde la propriété de la terre mais la donne en jouissance perpétuelle à des collectifs de travailleurs permanents, au personnel d'encadrement des exploitations agricoles existantes, puis à des collectifs constitués par des personnels exerçant des activités d'ingénieurs, d'ouvriers saisonniers ainsi que des jeunes agriculteurs.

En effet, la nouvelle organisation du foncier agricole étatique ne stipule que :

- Les producteurs librement associés, travaillent personnellement leurs exploitations, se repartissent librement le travail et les produits de ce travail.
- Les membres des EAC sont peu nombreux.
- Des lois interdisant toute immixtion et toute autorité dans les affaires des exploitations agricoles individuelles ou collectives.

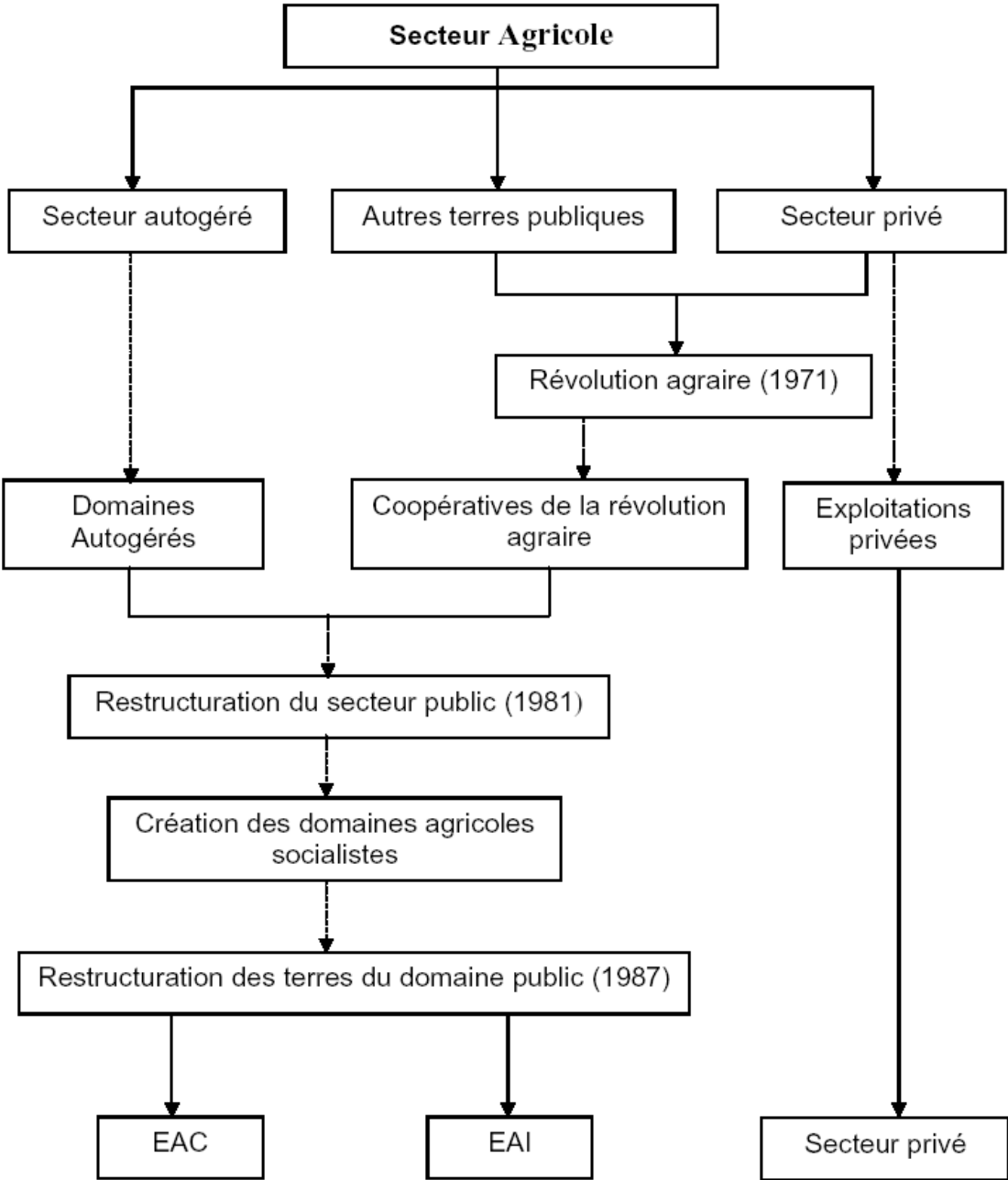
Tableau n° 21 : Répartition des EAI et EAC.

Types	Nombre	Superficie (Ha)	Attributaires
EAC	22356	2232588	156348
EAI	5677	55969	5677
Total	28033	2288557	162225

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche.

<sup>518</sup> BOUCHAREB. A. « Contribution à l'analyse des réformes agricoles en Algérie 1962.1993 ». doc : Département d'agronomie. Blida. 1993.

Figure n°7 : Evolution des structures agraires en Algérie depuis 1962 à 1987.



Le précédent tableau indique que la réorganisation du secteur agricole a conduit à un morcellement des terres qui peut s'aggraver, par la suite à cause des problèmes de conflits entre les membres du collectif des attributaires non conformés à la loi.

Le nombre total des EAC est important que celui des EAI, ainsi les EAC occupant une superficie de 2232588 et les EAI seulement 55969 ha.

## 1.2 La loi d'orientation foncière :

C'est la loi n° 90-20 du 18 novembre 1990 qui porte sur l'orientation foncière. Elle avait pour objet de fixer la consistance technique et le régime du patrimoine foncier, ainsi que les instruments d'intervenir loin de l'État «collectivités et organismes publics » (article 1).

Les biens fonciers de toute nature sont classés, dans les catégories juridiques suivantes :<sup>519</sup>

- Biens domaniaux.
- Biens melk propriété privée.
- Biens wakf.

Le patrimoine foncier est donc bien considéré ici comme le support de toute activité humaine présente ou future, de quelque nature quelque soit : urbanisation, industrialisation, équipements, collectifs, aménagement touristique<sup>520</sup>.

En définitive, en abrogeant l'ordonnance portant révolution agraire et en posant le principe de la restitution des terres aux propriétaires nationalisés dans le cadre de la loi. Elle ne définit pas les principes devant guider l'utilisation du patrimoine foncier mais elle laisse à d'autres textes le soin de régler la question du régime juridique de ce patrimoine ; elle s'intéresse plus à l'aménagement et à la gestion du foncier agricole plus à l'aménagement de l'espace général.

---

<sup>519</sup> HADJADJ .S. « Stratégie de développement de l'arboriculture fruitière dans la wilaya de Blida ». Document : département d'agronomie. Blida. 2003. Page : 96.

<sup>520</sup> BADILLO. D. « Stratégie agroalimentaire pour l'Algérie ». Collection Maghreb contemporain, 1968. Page : 49.

Tableau n° 22 : Répartition des exploitations agricoles sur les terres du domaine public selon la superficie et le nombre d'attributaires (1992-1999).

Année	EAC			EAI			Total		
	Nombre	Superficie	Attributaires	Nombre	Superficie	Attributaires	Nombre	Superficie	Attributaires
1992	22356	2232588	156348	5677	55969	5877	28033	2288557	162225
1999	28195	1667703	72425	5677	565143	112966	84679	2232846	185391

Source : MA, service des statistiques 1999.

D'après le tableau précédant, la superficie total des EAI a diminué, par contre la superficie des EAC a augmenté faisant ainsi apparaître durant la période 92\99 de restructurations des terres du domaine public, l'exploitation de type EAI.

L'explication avancée par les pouvoirs publics est que les plupart des coopératives d'EAC étaient en situation conflictuelle à propos du partage des revenus et de la gestion des exploitations. Cette situation avait des répercussions négatives sur l'évolution des rendements et des productions.

### **1.3. Le programme de mise en valeur des terres par la concession :**

La concession est un programme mis en place par le décret N° 97-483 du 15 décembre 1997 et adopté par le gouvernement. Les objectifs tracés par ce programme sont la mise en valeur de 60000 ha et la création de 500000 emplois.

Il se fixe comme objectifs essentiels :

- la fixation et la stabilité des populations rurales par l'amélioration de leurs revenus et leurs conditions de vie,
- l'extension de la superficie agricole utile (SAU),
- la valorisation, le conditionnement et la transformation des produits provenant du patrimoine de mise en valeur,
- la création d'activités dans différents domaines en relation avec les objectifs de la mise en valeur.

Afin d'atteindre ces objectifs, d'importantes mesures nouvelles concernant l'encadrement du programme ont été prises. Nous notons :

- la réalisation par la loi de finance complémentaire de 1998 d'un fond de mise en valeur des terres,
- la création d'une entreprise économique publique spécifique appelée Général des Concessions Agricoles (GCA), chargé de la gestion des programmes,
- le lancement de six (6) projets test.

#### **La nature des concessions :**

Dans le cadre d'un projet, la mise en valeur d'un périmètre qui peut être exécuté sur toutes les terres, le constituant, quelque soit leur statut juridique (domaine privé de l'Etat ou privé se trouvant à l'intérieur du périmètre concerné ou domaine public de l'Etat) a abouti selon les cas à des concessions des terres, d'ouvrages, d'infrastructures, d'équipements, d'exploitation ou de services.

Les concessions concerneront la mise en valeur des terres, les services en rapport avec la mobilisation des eaux d'irrigation et les réalisations des actions d'investissements.

Les concessions sont également accordées pour :

- gérer et exploiter les ressources naturelles avec un bail de longue durée,
- exploiter les investissements réalisés (plantations, puits), dont ils deviendront par ailleurs propriétaires,
- exploiter les terres mises en valeur dont ils peuvent devenir propriétaires,
- gérer une petite entreprise de service issue du projet auquel ils auront participé.



Les concessions porteront sur les domaines suivants :

- En zones de montage : 14 zones de projet ont été identifiées,
- En zones steppiques : 11 zones de projet ont été identifiées,
- En zones sahariennes : 42 zones de projet ont été identifiées.

## **2. La politique financière :**

Le financement des EAI et EAC a été très vite interrompu suite à des différents problèmes de remboursement, de solvabilité et de faible taux de financement des exploitations du fait que la BADR est passée à l'autonomie, après avoir connu beaucoup d'échecs et déficits depuis sa création. Elle ne s'occuperait plus que des agriculteurs disposant de garanties réelles<sup>314</sup> .

L'autonomie des banques signifie que l'Etat ne garantit plus les prêts accordés par la BADR aux agriculteurs (désengagement de l'État du secteur financier). L'évolution des crédits accordés par la BADR, montre la réduction des allocations des crédits au secteur agricole, pour toutes les catégories de crédit la principale raison est le manque de solvabilité des crédits et principalement les EAC qui avaient des dettes à rembourser à la BADR qui ont atteint une valeur estimée à 40 millions de Dinars. L'Etat algérien, pour des raisons politiques, a procédé à l'effacement de ces dettes des agriculteurs. De notre point de vue une telle décision favorise les agriculteurs non solvables et pénalise les agriculteurs solvables et sérieux.

### **2.1 Le soutien à l'activité agricole :**

Pour soutenir la production agricole et le revenu des agriculteurs, l'État a mis en place un certain nombre d'instruments. Les types d'instruments consistent en une allocation sur le budget de l'Etat destiné à promouvoir l'investissement et à soutenir les produits agricoles considérés comme stratégiques. Les instruments de la politique de l'Etat concernent les indemnités, le soutien des prix à la production et l'aide à l'investissement ; il s'agit d'aides directement attribuées aux agriculteurs.

### **2.2 Le fond national de développement agricole FNDA**

Ce fond est un compte spécial du trésor public, il est destiné à financer partiellement, les dépenses des agriculteurs afin de développer la production agricole.

En 1995, le fond FNDA a été initié par le financement de la filière lait et céréaliculture et en 1998 on a fait l'extension à la filière arboricole : oléiculture, viticulture, agrume et phoeniculture. La gestion de ce fond a été assurée par la CNMA, les DSA et les organismes spécialisés (OAIC pour le cas de la céréaliculture).

---

<sup>314</sup> BOUCHARB. A. « Contribution à l'analyse des réformes agricoles en Algérie 1962.1993 ». Document : département d'agronomie Blida. 1993.

### 3. Les investissements agricoles 1989-1999

La période 1989 - 1999, caractérisée par la mise en œuvre des réformes économiques, rend difficile l'appréciation des investissements. En effet, les mutations qu'a connu le secteur durant cette période, à travers la réorganisation de la quasi totalité des structures publiques d'appui à la production agricole, a entraîné la réduction du champ d'intervention des pouvoirs publics en matière d'investissements directs.

Ainsi, l'agriculture obéit, au même titre que les autres secteurs, aux financements en vigueur dans l'économie de marché (relation épargne - investissement). Toutefois, les pouvoirs publics interviennent au titre de soutien à l'agriculture à travers les différents fonds et la bonification des taux d'intérêt.

Les investissements réalisés, dans la période, ont été appréhendés à travers les comptes économiques de la nation. Il ressort de l'examen de ces derniers qu'après le désengagement des pouvoirs publics, le secteur privé, tout en réalisant des excédents nets d'exploitation importants, n'effectue aucun investissement ayant un impact certain sur la production. Ce qui s'est traduit par la régression des fonds fixes. Ce processus perturbe à la fois le renouvellement et l'extension de capital productif agricole.

Après avoir étudié et analysé l'ensemble des facteurs de production du secteur, qui se caractérise par une SAU limitée, un potentiel en eau réduit, une faible mécanisation accompagnée par une réduction des intrants agricoles, un volume d'emploi faiblement qualifié et qui pose la question du renouvellement de la force de travail dans l'agriculture; il y a lieu maintenant de s'interroger sur le résultat (production) de leur combinaison.

## Section IV : La politique du renouveau agricole et rural depuis 2000.

A la sortie des années noires du terrorisme, il s'agit de restructurer le monde rural qui a payé un lourd tribut, d'enrayer l'exode vers les centres urbains et de relancer le développement économique, en particulier l'agriculture.

En 2003, le ministère délégué en charge du développement rural (MDDR) est créé au sein du ministère de l'agriculture. Ainsi le MDDR engage l'élaboration d'une stratégie à l'horizon 2013 : la stratégie nationale de développement agricole et rural.

Deux objectifs majeurs :

- relance de l'économie agricole, mise à niveau et modernisation des exploitations agricoles : sécurité alimentaire et préparation à la libéralisation des échanges ;
- revitalisation et développement de proximité des espaces ruraux, tout en veillant à la préservation des ressources naturelles : stabilisation et amélioration des conditions de vie des ménages ruraux, valorisation des atouts du monde rural.

La stratégie est mise en œuvre à travers le Plan national de développement agricole et rural (PNDA) :

- le volet agricole est abordé par le soutien à l'investissement dans les exploitations agricoles et divers programmes de filière. Le processus est en fait initié depuis 2000 (PNDA) ;
- le volet développement rural se construit peu à peu par le MDDR en mettant en avant plusieurs principes :
  - le développement rural doit se réaliser au plus près des populations rurales : déconcentration des décisions ; approche participative, l'administration change de rôle et devient « accompagnatrice » de cette dynamique.
  - il repose sur la dynamique des territoires (infra communal avec un échelon de cohérence administrative qui est la commune) et met en mouvement l'ensemble des acteurs : les ménages, les élus communaux, les services publics, la société civile représentée par le mouvement associatif, les acteurs économiques, ...
  - il est « intégré », c'est à dire qu'il met en synergie l'ensemble des secteurs économiques en plus de l'agriculture.

### 1. Le plan national de développement agricole :

Le PNDA a été élaboré et mis en œuvre en 2000, pour instaurer une nouvelle politique de développement agricole et rural, il constitue une tentative de réponse aux objectifs assignés au secteur agricole.

Le Plan National de Développement Agricole a pour objectif :<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> HAMIDI .H. « Bilan du PNDA dans la wilaya de Blida », 2002.département d'agronomie Blida. Page :117.

- L'accès des populations aux produits alimentaires selon les normes conventionnellement admises ;
- Une meilleure couverture de la consommation par la production nationale, et un développement des capacités de production des intrants agricoles et du matériel de reproduction ;
- L'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles, pour un développement durable ;
- La promotion des productions à avantages comparatifs avérés en vue de leur exportation ;
- La sauvegarde de l'emploi agricole et l'accroissement des capacités du secteur agricole en matière d'emploi par la promotion et l'encouragement de l'investissement ;
- L'amélioration des conditions de vie et des revenus des agriculteurs.

## 2. La politique de renouveau rural :

Cette politique repose sur 4 axes :

- l'amélioration des conditions de vie des populations rurales : les villages et les ksours (villages fortifiés du Sud-algérien), ...
- l'amélioration et la diversification des revenus : création et développement des activités économiques ;
- la gestion durable des ressources naturelles : sols, eaux, forêts, ressources fourragères, ...
- la mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels : histoire et culture.

Un cinquième axe, transversal, est également arrêté : **le renforcement des capacités humaines et l'assistance technique**. Il définit le dispositif d'accompagnement de la PRR : formation des acteurs de l'administration, des élus et de la société civile, implication de l'enseignement, de la recherche et de la coopération internationale ; il prévoit aussi l'organisation de la gouvernance de la PRR (pilotage administratif, budgétaire et financier, évaluation, observatoire,...). Le calendrier de mise en œuvre est ainsi arrêté : 2007 est l'année pilote de la mise en œuvre, 2008 l'année de consolidation et 2009 l'année de généralisation.

## 3. L'élargissement des missions de l'agriculture au développement rural (2002-2003) :

L'amorce d'une politique de développement rural, le contexte et l'environnement institutionnel du secteur agricole ont connu ces dernières années des modifications importantes (émergence d'organisations professionnelles, mise en place d'instruments de soutien à l'agriculture....). Ces modifications ont rendu le renforcement et l'amélioration du poids économique, social et environnemental de l'agriculture dans la société et l'économie globale, envisageables pour pallier ses insuffisances (performances réduites et faibles capacités des principaux acteurs et des exploitations agricoles). Elles ont contribué aussi à créer les conditions techniques, économiques, organisationnelles et sociales à

même de lui faire jouer un rôle plus dynamique dans la croissance et le développement économique et social durable. C'est dans ce contexte particulier que le PNDA a été investi d'une dimension rurale plus prononcée puisqu'il vise la revitalisation des espaces ruraux, particulièrement des zones isolées et marginalisées. Le PNDAR qui constitue une sorte de prolongement naturel du PNDA, a été conçu comme une réponse globale et cohérente aux principaux défis et contraintes naturelles, techniques, organisationnelles et institutionnelles identifiées et qui sont principalement à l'origine de la fragilisation des bases de la sécurité alimentaire du pays, de la dégradation des principales ressources naturelles et du non maintien de la cohésion et de la paix sociales en milieu rural, indispensables aux équilibres globaux de la société algérienne.<sup>316</sup>

Le PNDAR constitue également une démarche devant assurer les synergies entre les exploitations agricoles, unités économiques de base mais aussi entités ayant des fonctions sociale et environnementale importantes, les pouvoirs publics et les investisseurs et autres acteurs économiques, dans le respect des vocations et spécificités des écosystèmes et espaces ruraux. Il est mis en œuvre dans le cadre de programmes diversifiés s'articulant principalement autour de :

- l'amélioration des conditions d'exercice des activités agricoles et pastorales.
- l'accompagnement et l'encouragement à la promotion de la pluriactivité comme facteur d'amélioration des revenus des ménages ruraux ou de création de revenus (réhabilitation des métiers ruraux, création d'activités économiques nouvelles...).
- l'amélioration des conditions d'accès aux services publics, l'accès au logement et le désenclavement des populations.
- la rupture avec l'immobilisme qui a caractérisé les zones rurales à faible potentiel en offrant des alternatives pour le développement de leurs économies et de leurs activités à travers la reconversion et l'adaptation des systèmes de production, le reboisement utile et économique, les aménagements des zones de montagne et des parcours steppiques.
- l'accélération du processus de modernisation du secteur en encourageant les investissements productifs et technologiques dans les exploitations agricoles, particulièrement celles de petites et moyennes dimensions dont la mise à niveau n'est pas achevée, et qui nécessitent encore et pour une période transitoire, l'aide et l'accompagnement technique de l'Etat.

---

<sup>316</sup> « Appui à la mise en œuvre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)- Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) ». Volume I de V. Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT). Septembre 2006. Page : 6.

## Conclusion :

Les conditions et les niveaux de production du secteur agricole ont stagné durant la période allant de 1662 au 1973 avec un taux de croissance moyen de l'indice de production agricole de 0.06%. Alors que l'Algérie s'est réapproprié le domaine agricole colonial avec la mise en place du système autogéré sur près de 2,8 millions d'hectares parmi les plus riches que compte la Superficie agricole utile (SAU), la valeur ajoutée agricole par hectare baisse annuellement de 4,7 % et celle par actif agricole de 3,5 %. Cette tendance à la stagnation résulte principalement d'un héritage et de processus engagés bien avant l'indépendance et marqués par le désinvestissement et la dégradation de l'appareil de production (vieillessement des vergers, non renouvellement des infrastructures d'irrigation agricole et des équipements à la parcelle, maintenance insuffisante du matériel agricole,...). Néanmoins les exportations agricoles et alimentaires sont encore élevées puisqu'elles concernent plus du tiers des productions du secteur.<sup>317</sup>

Au cours de la phase (1971-80), qui se caractérise par une croissance de l'indice de production agricole de 0.88%, plusieurs mesures sont prises. Il en est ainsi notamment de la Révolution Agraire de 1971 qui visait la transformation du monde agricole et rural et son intégration dans le processus global de développement économique et social du pays, en liaison avec l'effort d'industrialisation du pays. Parallèlement, des tentatives de restructuration du secteur agricole public sont menées mais sans suite, comme par exemple, les mesures de 1975 tendant à assurer l'autonomie de gestion des domaines autogérés, et qui n'ont pas été appliquées.<sup>318</sup>

Au cours de la décennie 1980, des mesures nouvelles de politique économique, initiées avec la libéralisation de la commercialisation des fruits et légumes, sont lancées. Un processus de mutation devant aboutir à la libéralisation progressive du secteur, commence à se mettre en place dans le sillage des réformes économiques de 1987 avec la

---

<sup>317</sup> Mohamed KHIATI « *L'agriculture algérienne, de l'ère précoloniale aux réformes libérales actuelles* » Ed : ANEP. Alger. 2008. Page : 128.

<sup>318</sup> Mohamed KHIATI , Op.cit. Page : 129

réorganisation des domaines autogérés et du système coopératif. On notera aussi une augmentation annuelle moyenne de l'indice de production agricole de 2,23%.<sup>319</sup>

De 1987 (lancement des réformes) à l'été 2000 (début de mise en œuvre du Plan national de développement agricole), les politiques agricoles préconisées et mises en œuvre vont consommer la rupture avec le système de régulation administrative et centralisée de l'économie algérienne en vigueur durant les décennies précédentes. Dans le sillage des réformes de 1988 et plus encore du programme d'ajustement structurel (PAS), soutenu par le Fonds monétaire international, des réformes importantes sont entreprises : abolition des restrictions quantitatives à l'importation des biens et services, démantèlement des procédures administratives d'allocation des devises étrangères, libéralisation des prix et réduction des subventions, dévaluation du dinar, passage progressif à un régime de change flexible. Le PAS (1995-1997) ayant touché plusieurs secteurs dont l'agriculture a permis de poursuivre et approfondir les efforts déjà engagés. Les résultats durant cette période restent marqués par :

- une croissance appréciable de l'indice de production agricole de 04%,
- la croissance annuelle moyenne du secteur agricole supérieure à celles des autres secteurs d'activité : 3,3 % contre 1 % pour l'industrie et 2,3 % pour les services.
- des tentatives de mettre fin au cloisonnement des structures et à la dispersion des moyens et des efforts mobilisés pour le développement agricole.

Capitalisant les enseignements tirés des expériences précédentes en matière de développement agricole, le PNDA est venu rompre avec les démarches centralisées et uniformisatrices qui avaient prévalu jusqu'alors et exprime une volonté clairement affirmée d'ancrer l'agriculture dans la modernité. Le processus de mutation de l'agriculture engagé depuis une quinzaine d'années a connu une nouvelle impulsion avec la mise en œuvre du Plan national de développement agricole (PNDA), intervenu dans un contexte où la « dépolitisation » de l'acte agricole et la réhabilitation de sa dimension économique sont apparues nécessaires pour adapter l'agriculture à un environnement national en évolution constante.

Plus qu'un ensemble d'actions ou de programmes, le PNDA exprime un état d'esprit nouveau dans la mesure où, à travers son instrumentation d'aide et d'incitation à l'investissement, il élève l'agriculteur au statut d'agent économique libre et responsable de ses choix. C'est là l'un des apports majeurs du PNDA. En proposant de nouvelles démarches de développement fondées sur la participation active et responsable des agriculteurs et sur une instrumentation adaptée d'aide et d'incitation à l'investissement, le PNDA a mis en place les conditions propices à une relance effective en la matière. Cette instrumentation est mise en œuvre dans le cadre de formules de financement permettant une gestion partagée des risques entre l'agriculteur, la banque, les assurances et l'Etat. De plus, ces formules de financement sont exécutées selon des procédures souples et transparentes d'allocation des aides de l'Etat. La promotion du crédit agricole

---

<sup>319</sup> Abdelhamid BRAHIMI « *Stratégies de développement pour l'Algérie, défis et enjeux* ».Ed : Economica, Paris.1991.pp.108-112.

sans lequel la faisabilité des montages financiers des projets initiés par les agriculteurs n'aurait pas été possible a été un atout décisif, consolidé par le regain d'intérêt des banques pour le financement de l'agriculture.<sup>320</sup>

Le PNDA met également l'accent sur la décentralisation de la décision économique au niveau de l'exploitation agricole elle-même pour ce qui est du choix de l'investissement, et au niveau des structures administratives locales pour ce qui est de l'octroi des subventions de l'Etat. C'est là un des fondements du PNDA qui a vocation à étendre ses dispositifs d'aide et d'incitation à toutes les régions du pays dans leur diversité et spécificités propres et à répondre aux préoccupations de l'ensemble des agriculteurs quel que soit leur mode d'exploitation de la terre. En cela, il constitue un instrument privilégié du développement de la production agricole et un élément de structuration de cette dernière par filière ainsi qu'un instrument de gestion des espaces.

Les résultats prometteurs de la dynamique enregistrée au niveau du terrain où il a permis une relance effective de l'investissement au niveau des exploitations agricoles (près de 200.000 projets d'investissements ont été lancés), et de la croissance agricole (8% en moyenne annuelle ces trois dernières années) n'ont pas pour autant occulté ses insuffisances qui tiennent pour l'essentiel, à la difficulté de toucher l'ensemble des agriculteurs (particulièrement les petits agriculteurs vivant dans des zones isolées et marginalisées), et d'imprimer une dynamique profitable aux espaces ruraux dans leur globalité. Il a engagé une dynamique qui ne pouvait rester en l'état pour ne pas déprécier les efforts de relance de l'investissement agricole et mis en évidence l'opportunité d'étendre ses démarches et dispositifs pour s'inscrire dans une dynamique plus vaste de développement agricole et rural.

---

<sup>320</sup> Document ; « *stratégie du plan national du développement agricole* », MADR, Alger, 2000, p. 13



## CHAPITRE II :

Etat de lieu de l'agriculture algérienne, un besoin d'une nouvelle stratégie de développement agricole.

## SECTION I : La situation économique et sociale du milieu rural en Algérie.

1. La typologie des communes rurales.
  - 1.1 Les principaux domaines du développement rural retenus pour la typologie.
  - 1.2 Les indices utilisés pour la typologie.
  - 1.3 Les regroupements en cinq classes de communes rurales.
2. Les mutations actuelles du milieu rural.
  - 2.1. La concentration des populations et la marginalisation des espaces ruraux.
  - 2.2 Une population jeune mais des perspectives d'emploi faibles.
  - 2.3 Le poids d'une agriculture encore important.

## SECTION II : Etat de lieu du secteur agricole en Algérie.

1. L'agriculture une activité productive.
  - 1.1 L'agriculture et la croissance économique.
  - 1.2 L'agriculture : source de l'alimentation.
  - 1.3 L'agriculture gage du développement durable.
2. L'état du secteur.
  - 2.1 Les données.
  - 2.2 Le poids des réformes.

## SECTION III : Le besoin d'une nouvelle stratégie agricole.

1. Eléments théoriques et méthodologiques.
2. Les orientations et axes stratégiques.
3. Les contraintes et les enjeux.
  - 3.1 La question foncière.
  - 3.2 Les structures agraires.
  - 3.3 L'interdépendance agriculture industrie.
  - 3.4 Les perspectives d'ouverture.

## Section IV : les grandes problématiques de la stratégie agricole.

1. La steppe.
2. La forêt.
3. Les filières agro - alimentaires.
  - 3.1 Les céréales.
  - 3.2 Le lait.
  - 3.3 Les semences.

Conclusion.

## Introduction :

La question agraire a toujours été au cœur des préoccupations du pays, suscitant conflits et passions, rythmant l'évolution et le devenir de la Nation. Elle a largement contribué à dessiner les contours et la configuration politique des grandes étapes du pays. La colonisation française a pris les traits marquants d'une gigantesque et violente expropriation foncière. Le colonat s'est érigé en force de frappe du système colonial, lui donnant son expression la plus irréductible en termes d'exploitation, de destruction sociale et de paupérisation du peuple algérien.

La réappropriation des terres spoliées et de la dignité bafouée a tout naturellement figuré au premier plan des revendications du mouvement de reconquête de la souveraineté nationale.

Recouvrant son indépendance, le pays a aussitôt dû affronter le défi de l'exode massif des colons et de l'encadrement européen et statuer sur le sort du patrimoine agricole devenu vacant.

Le choix du mode de gestion de ce patrimoine, dicté par l'urgence et la nécessité, sans pour autant faire l'unanimité, remplissait principalement une fonction politique, conforme aux orientations générales retenues alors, dans le sillage du mouvement imprimé par le caractère populaire et massif de la lutte armée de libération nationale et des aspirations séculaires marquées au sceau de l'égalitarisme.

A partir de 1971, la Révolution Agraire a prolongé cette tendance, dans un contexte de développement d'une base industrielle nationale et de protection sociale élargie, voire quasi - généralisée. Toutefois, sa mise en œuvre ne s'est pas hissée à la hauteur de sa générosité affichée et a même donné à des formes diverses d'opposition et de résistance, au mieux de désintérêt et de désaffection.

*Les réorientations, impulsées dès le début des années 80, et surtout à partir de 1987, ont abouti à un remodelage substantiel des formes et du statut juridique de l'exploitation agricole et à l'abandon progressif des modes collectifs de gestion.*

Le Plan National de Développement Agricole (PNDA) et ses objectifs d'amélioration de la productivité, de l'utilisation rationnelle des ressources humaines et naturelles, de la valorisation du potentiel productif existant constituent également une action d'envergure pour organiser, structurer et articuler efficacement l'ensemble des composantes du secteur et les liens qui les fondent.

*En dépit de toutes ces initiatives, le parcours de l'agriculture algérienne demeure contrasté, parsemé de mécomptes et de rares et faibles succès, et laisse apparaître la persistance des traits caractéristiques majeurs et la récurrence de certaines contraintes fortes, qui semblent transcender les vives passions soulevées par cette question et les clivages plus au moins profonds qu'elles ont creusés.*

*Les gigantesques défis, tant internes qu'externes, postulent à l'évidence la définition d'une politique agricole consensuelle, participant à la sortie de crise, dans un contexte de transition vers l'économie de marché et de contraintes prégnantes dictées par les échéances internationales.*

A ces enjeux, s'ajoutent celles liées à l'insuffisance et/ou à la mauvaise utilisation des principaux facteurs de production : terre, eau, équipement, intrants agricoles, structures d'appui et autres. Ceci éclaire, en partie, la faiblesse des politiques économiques et l'inefficacité de certaines politiques agricoles menées ces dernières années.

Dans cette tendance, faut-il subir la restructuration agricole imposée par les trusts de l'Alimentaire qui ont la main mise sur le négoce des produits agro-alimentaires ou anticiper par une stratégie, qui intègre cette donne, pour tirer profits d'une valorisation appropriée des potentialités agricoles et prendre en charge la sécurité alimentaire ?

L'internationalisation du système alimentaire est loin d'être négligeable, puisque le ratio Exportations agricoles /PIBA se situe autour de 40% et les écarts entre les produits sont considérables : 10% pour les pommes, 12% pour les céréales et les légumineuses et 31% pour le sucre. Par ailleurs, les cinq pays : USA, France, Pays Bas, Allemagne et Belgique concentrent à eux seuls 41,4 des exportations de

produits agro - alimentaires. Avec ce constat, la domination par l'alimentation est une réalité<sup>321</sup>.

Ainsi, l'élaboration d'une stratégie agro - alimentaire est un moment important qui vient à point pour restituer l'état de développement de l'agriculture et lui ouvrir de nouvelles perspectives en tant que base alimentaire, vecteur structurant du monde rural, élément important du développement durable et segment potentiel des exportations hors hydrocarbures.

Dans cette problématique, les gisements de productivité que l'agriculture recèle lui permettent de marquer fortement sa contribution à la croissance économique, à la création de postes de travail notamment en direction des jeunes, à réhabiliter les métiers et le savoir-faire agricoles, à préserver les ressources naturelles, à protéger l'environnement et à améliorer le niveau de la sécurité alimentaire du pays.

La poursuite de ces objectifs implique une démarche multidimensionnelle étant donné que la stratégie agricole est au confluent de plusieurs dynamiques sectorielles dont il faut identifier l'espace de convergence ce qui exige une méthode d'approche efficace dans l'identification des segments structurants et des politiques agricoles à initier.

Dans ce schéma, la stratégie agricole interviendra simultanément à plusieurs niveaux celui de l'exploitation agricole, des filières de production, de commercialisation et des échanges extérieurs, de l'orientation en matière de développement agricole et les politiques d'accompagnement, des actions de soutien pour les ressources humaines et de la politique alimentaire.

La démarche consisterait, à la faveur des grands défis qui sont posés au secteur, de fonder la stratégie, les objectifs et l'organisation à mettre en œuvre pour promouvoir le secteur, en ayant à l'esprit les enjeux économiques qui restent considérables par rapport à un environnement, national et surtout international, en pleine mutation et par rapport à des enjeux sociaux qui ont, parfois, handicapé le développement du secteur.

Dans ce sens, il y a lieu de souligner le rôle des pouvoirs publics dans la définition et l'agencement des objectifs qui pourraient être assignés au secteur agricole de l'agriculture et dans la mise en place de politiques économiques modulées pour faire aboutir ces objectifs. La référence principale à cette démarche devra s'appuyer sur une problématique accès sur le long terme et basée sur une série d'évolutions structurelles.

Cette approche devra également intégrer les menaces et les opportunités susceptibles d'affecter notre agriculture, de façon à identifier les variables stratégiques pouvant infléchir les tendances négatives.

---

<sup>321</sup> BEDJAQUI. M. « Les ressources alimentaires essentielles en tant que " patrimoine commun de l'humanité ». Revue Algérienne des Relations internationales, Alger. pp. 15-35.

L'étendue et la complexité du dossier ne peuvent qu'inciter à privilégier les éléments de problématique lourds en évoquant brièvement les aspects de faisabilité opérationnelle avec toute l'humilité qu'impose une telle entreprise. La stratégie algérienne de développement était construite sur les objectifs du plein emploi et de satisfaction de la demande. Dans ce schéma, l'industrie devait bénéficier d'une nouvelle allocation de ressources avec des effets favorables sur la modernisation de l'agriculture. Ainsi, l'absorption de l'excédent de la main oeuvre agricole induit par le développement industriel devrait, selon les hypothèses retenues, améliorer le ratio hectare travaillé/actif agricole et dans le sillage la productivité du secteur.

Par ailleurs, le secteur industriel devrait augmenter son offre d'intrants et de facteurs de production agricoles (outillage, machines agricoles, matériel hydraulique) afin d'assurer une amélioration des rendements des terres. En retour, l'agriculture contribue à nourrir la population et entretenir la dynamique d'industrialisation notamment pour les industries agro - alimentaires.

Dans cette projection, les exploitations agricoles devraient accroître progressivement leurs capacités d'achat en facteurs d'intensification d'origine industrielle à partir des gains de productivité réalisés et non par un recours systématique aux politiques de l'Etat d'aide et de soutien des prix.

Cette dynamique de croissance va entraîner des améliorations sensibles des termes de l'échange (agriculture/industrie).

La cohérence globale du modèle de développement exigerait à terme une augmentation de la productivité du travail agricole et une structure des coûts de production des biens alimentaires et agricoles compatible avec l'investissement et la reproduction de la force de travail.

Ainsi, les sources de la croissance agricole seraient déterminées à la fois par des facteurs techniques (utilisation des biens - capitaux et accroissement des consommations intermédiaires d'origine industrielle) que des facteurs économiques (baisse des prix relatifs des produits et amélioration des revenus obtenus au moyen d'une hausse de la productivité globale des facteurs).

Ce modèle de croissance qui inclut l'agro- alimentaire allait se heurter aux contraintes liées à la disponibilité des facteurs de production, au processus de changement technique, aux politiques foncières et aux mécanismes d'incitation économique.

## **Section I : La situation économique et sociale du milieu rural en Algérie.**

Le Recensement général de la population de 1998, a permis de disposer d'une panoplie d'informations sur le monde rural à partir desquelles l'Office National des Statistiques a élaboré une typologie des 1541 communes du pays<sup>322</sup> distinguant 593 communes de type urbain et 948 communes de type rural, caractérisées par l'hétérogénéité des territoires ruraux qu'elles recouvrent et par la diversité des situations. Ces données ont été consolidées par d'autres informations recueillies de différentes sources, notamment statistique et par les investigations menées au niveau du terrain pour mieux appréhender la réalité rurale du monde rural et apprécier les mutations qu'il enregistre. Elles ont mis en exergue une tendance à la concentration et à l'urbanisation des populations rurales, des dynamiques différenciées selon les territoires ruraux et la dévitalisation de certains espaces ruraux malgré l'existence de potentialités à mieux valoriser.

### **1. La typologie des communes rurales :**

Pour étayer l'état des lieux des régions rurales et restituer une vue d'ensemble de l'espace rural et de sa diversité, une typologie des communes rurales qui renseigne sur la situation socio économique des communes et sur les besoins des populations a été élaborée. Ce travail de typologie, probablement le premier du genre dans l'analyse du monde rural algérien, est fondé sur une approche de développement humain, largement admise à l'échelle universelle puisque c'est celle utilisée par le PNUD<sup>323</sup> pour la classification des pays selon leurs niveaux de développement humain. Mais l'essai de typologie trouve son originalité, dans la constitution de nouveaux indices mesurant le niveau de développement notamment l'Indice de Développement Rural (IDR) qui regroupe l'Indice de Développement de l'Agriculture (IDA) et l'Indice de Développement Economique hors Agriculture (IDE) à côté de l'utilisation de l'Indice de Développement Humain (IDH), et de l'Indice de Participation des Femmes (IPF) et dans la construction d'un indicateur de développement rural adapté au contexte national appelé Indice de Développement Rural Soutenable (IDRS). Outre ce premier trait d'originalité qu'est la construction de l'Indice de Développement Rural Soutenable (IDRS), l'intérêt du travail de typologie des communes rurales est de pouvoir raisonner la problématique du développement rural à travers la caractérisation de la situation et du mode d'évolution d'un ensemble d'entités géographiques et humaines que sont les communes rurales. La classification de ces dernières par l'utilisation des indices sus énoncés va permettre ainsi, d'obtenir des regroupements de communes qui présentent des profils similaires et qui peuvent avoir des comportements comparables face à des situations données, et ce sur la base d'une batterie d'indicateurs physiques (liés aux ressources et aux potentialités de ces communes) et socio-économiques cohérents et dynamiques. Elle permet d'appréhender, à travers les données et les indicateurs statistiques officiels et dûment vérifiables, la

---

<sup>322</sup> Source : Le Ministère de l'agriculture et de développement rural.

<sup>323</sup> PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

situation réelle des populations, des ressources, des activités, des espaces, des systèmes de production des institutions et des formes d'organisation socio-économiques et culturelles d'un ensemble de communes rurales classées selon des profils comparables.

La typologie complète également l'approche statistique et permet par les indices utilisés:

- de mettre en relief la nature et le degré de gravité des contraintes dans les zones rurales.
- de classer et de différencier les communes rurales en fonction de leur niveau de développement et de leurs spécificités.
- d'identifier les communes rurales qui nécessitent des interventions prioritaires.
- de déterminer les besoins, les écarts et les priorités des communes et des populations Rurales.
- de définir les objectifs à atteindre par commune et par secteur.
- d'évaluer l'impact des différents programmes engagés sur les territoires.

## **1.1 Les principaux domaines du développement rural retenus pour la typologie :<sup>324</sup>**

Outre les caractéristiques démographiques considérées comme des préalables à tout effort de développement, cinq domaines ont été identifiés comme déterminants pour un développement rural soutenable. Il s'agit:

- de l'agriculture (y compris l'élevage) considérée comme composante principale voire centrale du développement rural.
- des autres activités économiques hormis l'agriculture identifiées comme essentielles voire indispensables à un développement rural harmonieux.
- de l'environnement défini à travers les conditions de vie de la population et l'état du cadre physique notamment naturel du milieu rural. En effet, un développement rural durable ne peut être envisagé sans un environnement sain, lequel devra être préservé et promu.
- de la santé et l'éducation composantes essentielles du développement humain.
- de la participation des femmes au développement dans le monde rural. Dans tout effort de développement, le concours de toutes les forces de la société est vivement recherché. Les femmes constituent 50 % de cette force sociale. Si elles ne sont pas mobilisées et associées, elles ne peuvent qu'être un frein au développement. En outre, le droit au développement est un droit universel et inaliénable, il doit être égalitaire et équitable en luttant contre les disparités notamment celles qui sont fondée sur le sexe.

Au total, 95 indicateurs bruts se rapportant à ces différents domaines, ont été rassemblés pour les besoins du travail de typologie des communes rurales.

---

<sup>324</sup> Omar BESSAOUD « *L'Algérie agricole : de la construction du territoire à l'impossible émergence de la paysannerie* » in Revue Inssaniyat, n° 7, Janvier-Avril 1999, (Vol.III,1). Crasc. Oran. pp : 5-32



## 1.2 Les indices utilisés pour la typologie :

Six (06) indices de base ont été calculés : l'Indice de Développement de l'Agriculture (IDA) ; l'Indice de Développement Economique hors agriculture (IDE) ; l'Indice de Développement de Santé (IDS); l'Indice de Développement de l'Education (IDEd); l'Indice de Développement lié à l'Environnement (IDEnv) et enfin l'Indice de Participation des Femmes (IPF). A partir de ces indices de base d'autres indices ont pu être calculés. Il s'agit de :<sup>325</sup>

- l'Indice de Développement Rural (IDR) qui regroupe l'Indice de Développement de l'Agriculture et l'Indice Economique soit la moyenne arithmétique des deux indices.
- l'Indice de Développement Humain (IDH) qui regroupe les Indices liés à la santé, à l'éducation et à l'environnement.
- et enfin l'Indice de Développement Rural Soutenable (IDS) qui comprend en plus de l'IDR et l'IDH, l'indice de participation des femmes.

## 1.3 Les regroupements en cinq classes de communes rurales :

A partir des indices rappelés ci-dessus, des classifications des communes ont été opérées pour chaque indice. Les classifications ont porté sur la délimitation des groupes de communes selon les différents indices de développement retenus. Au total, cinq groupes de communes ont été retenus pour chaque indice. Chaque groupe représente le 1/5<sup>ème</sup> de l'étendue de l'indice. L'indice étant classé par ordre croissant, le premier groupe est celui des communes les plus défavorisées dans le domaine considéré. Le cinquième groupe, se rapprochant de la valeur maximale de l'indice, est celui des communes les moins défavorisées.

A partir du fichier contenant la description des 948 communes rurales, les travaux de typologie des communes rurales ont permis une première classification de celles-ci en cinq (5) classes. La localisation géographique des communes rurales par grandes régions naturelles montre que le tiers des communes rurales se situe en Hauts Plateaux, dont 17% dans les Hauts Plateaux Est. Plus de la moitié (55%) dans le Nord, dont le quart au Nord-Centre, et 17% dans le Nord-Ouest. Enfin, 13% des communes rurales sont situées au sud du pays. La localisation géographique des communes rurales par grandes régions naturelles montre que le tiers des communes rurales se situe en hauts plateaux, dont 17% dans les hauts plateaux est, plus de la moitié (55%) dans le nord, dont le quart au nord centre, et 17% dans le nord ouest. Enfin, 13% des communes rurales sont situées au sud du pays. La typologie menée sur l'ensemble des communes rurales offre l'avantage de fournir une première photographie mettant en relief différents aspects intervenant dans l'appréciation des 948 communes rurales. Cette appréciation mérite d'être enrichie et actualisée par des observations périodiques sur le terrain<sup>326</sup>.

Les travaux de typologie des communes rurales ont permis une classification de celles-ci en cinq (5) classes selon le niveau de développement soutenable atteint ; le niveau de développement étant jugé meilleur à mesure que l'on s'approche de la classe 5.

---

<sup>325</sup> Rapport du conseil national économique et social. « *Problématique de développement agricole :Eléments pour un débat national* ». Commission Perspectives de Développement Economique et Social. Alger. Novembre 1999. Page :16.

<sup>326</sup> Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. 31 janvier 2004. Page : 7

**Tableau n° 23 : regroupant les cinq niveaux de développement rural soutenable (IDRS) et leurs effectifs (Nombre de communes de chaque classe)<sup>327</sup>**

Niveau	Nombre	Pourcentage
1	50	5.3
2	209	22.0
3	371	39.1
4	291	30.7
5	27	2.8
<b>Total</b>	<b>948</b>	<b>100.0</b>

Le groupe des 50 communes rurales identifiées comme étant les plus défavorisées enregistre en fait, des carences en matière de développement économique, humain et social. Toutefois, quatre domaines spécifiques semblent être particulièrement discriminants : l'agriculture, la santé, l'éducation et la participation de la femme au développement. Le deuxième groupe, comprenant 209 communes rurales, est considéré tout aussi défavorisé que le premier groupe. La caractéristique principale de ce groupe est qu'il présente des incompatibilités entre le degré d'intégration de la femme et les conditions de vie, d'un côté, et le développement agricole et économique, de l'autre côté. Le groupe trois, constitué de communes rurales d'indice global moyen, affiche une carence en développement agricole et de bonnes conditions de vie. Le quatrième groupe composé de 291 communes rurales, jugé comme étant bon, se démarque des trois groupes précédents avec des indices d'éducation, d'environnement et de participation de la femme particulièrement satisfaisants. Néanmoins, en dépit de cet avantage, l'agriculture ne semble pas suffisamment développée pour près de 70% de ces communes. Le groupe cinq comprend 27 communes rurales dont les indices sont élevés. Ces communes affichent aussi, sauf pour 12 d'entre elles, un niveau très bas de développement agricole et un bon niveau de développement économique hors agriculture.

## **2. Les mutations actuelles du milieu rural :**

---

<sup>327</sup> Source : Ministère d'agriculture et du développement rural.

## 2.1. La concentration des populations et la marginalisation des espaces ruraux :

Avec plus de 12 millions d'habitants, le monde rural représente près de 40% de la population algérienne. Cette part connaît une diminution constante depuis l'indépendance du fait de l'afflux important de populations vers les villes, de l'urbanisation rurale, elle-même consécutive, et de l'accroissement plus rapide que connaissent les populations urbaines (4% en moyenne par an contre 0,4% pour la population rurale). Si les différents recensements confirment cette tendance à la baisse de la part de la population rurale : 68,6% en 1966, 60 % en 1977, 50,3 % en 1987, les estimations actuelles donnent un chiffre de 39,2% et les projections 2010 de la FAO<sup>328</sup> estiment que cette baisse connaîtra un fléchissement comme d'ailleurs dans tous les pays du pourtour méditerranéen. A cette date, l'Algérie rurale devrait représenter encore plus du tiers de la population totale ce qui constituera un nombre encore important de ruraux et donc une richesse humaine conséquente.

**Tableau n° 24 :<sup>329</sup>  
EVOLUTION DES POPULATIONS EN ALGERIE (1950-2010)**

Source database	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
FAO							
Pop. totale	8 753 000	10 800 000	13 746 000	18 740 000	24 855 000	30 291 000	35 635 000
Pop. rurale	6 805 000	7 512 000	8 316 000	10 580 000	12 079 000	12 980 000	13 312 000
Pop. agricole	7 188 000	7 628 000	7 542 000	6 628 000	6 396 000	7 257 000	7 463 000
% pop rur/total	78%	70%	60%	56%	49%	43%	37%
% pop agric/rur	106%	102%	91%	63%	53%	56%	56%

L'évolution de la ruralité n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire rural. Elle est différenciée selon les régions, les zones rurales et même à l'intérieur de celles-ci, en fonction des modes d'habitat plus ou moins regroupés et du degré d'urbanisation qu'elles connaissent. Ainsi, actuellement si 45 % de la population rurale vit dans des habitations éparses (5.419.525 habitants) et à plus de 55 % en habitat aggloméré (6.714.401

<sup>328</sup> FAO, document de la Journée Mondiale de l'Alimentation ; « *Un millénaire libéré de la faim* », Rome, 2000, Page : 11.

<sup>329</sup> Source : FAO

habitants) dans près de 3500 agglomérations rurales et/ou semi rurales, cette distribution varie selon les 48 wilayas.

## 2.2 Une population jeune mais des perspectives d'emploi faibles :

Selon le dernier recensement, les moins de 20 ans constituent plus de 51,5 % du total des ruraux. Beaucoup de ces jeunes sont scolarisés (avec un taux moins favorable pour les filles) tout en participant significativement aux activités des champs. Si l'on prend en compte la tranche d'âge suivante (20-29 ans) qui représente plus de 36 % des actifs ruraux, on se trouve devant une population rurale majoritairement jeune. Actuellement, selon les résultats de l'enquête menée auprès des ménages des communes rurales (CENEAP-2003)<sup>330</sup>, le taux d'occupation reste insuffisant au regard du potentiel actif existant notamment des jeunes. En effet, le taux de chômage moyen, estimé à 27,96%, touche majoritairement la population jeune, notamment la tranche des 20-29 ans qui représente à elle seule, plus de la moitié (59,4 %) de tous les demandeurs d'emploi. Les résultats de l'enquête révèlent qu'il s'agit d'un chômage d'insertion dans la mesure où les primo demandeurs représentent à eux seuls, 67,2% de l'ensemble des chômeurs (62,9 pour les hommes et 83,2% pour les femmes).

## 2.4 Le poids d'une agriculture encore important :

Le secteur agricole avec en moyenne durant la période 1989-2000, plus de 52,5 % des valeurs ajoutées brutes (VAB) des activités productives (hors secteurs des hydrocarbures, des travaux publics pétroliers, du Bâtiment et travaux publics, des transports et communication, du commerce et des services), continue de jouer un rôle important dans l'économie algérienne. L'agriculture emploie près de 25 % de la population active, et participe pour 12,5 % en moyenne annuelle 1989-2000 au PIB venant ainsi juste après le secteur des hydrocarbures (38,6 %) et égalant le Bâtiment et travaux publics (BTP et travaux publics pétroliers inclus : 12,5 %). Durant la dernière décennie 90, le taux de croissance globale du secteur a atteint en volume plus de 4 % par an et les possibilités d'améliorer la productivité sont grandes, comme le montrent les chiffres de croissance de la Production brute agricole (PBA) depuis l'années 2000 qui se situent à 8% en moyenne annuelle.<sup>331</sup>

La population des communes rurales reste fortement occupée en agriculture soit 51,7% en tenant compte de l'élevage. Les autres secteurs d'activité, notamment l'industrie avec 2,53 %, restent très faiblement représentés. En outre, les résultats de l'enquête annoncent également un engagement important des jeunes de la tranche d'âge comprise

---

<sup>330</sup> « *Problématique du développement rural* » collection : Les mutations du monde rural. In la revue du CENEAP Analyse et prospective. N° 23. Alger.2003. Page : 21.

<sup>331</sup> MDDR 2004.

entre 15 et 19 ans, en agriculture, contribuant ainsi à la redynamisation du secteur agricole.

**Tableau n° 25 : Taux d'emploi par Sexes et par secteurs.**

		Industrie	BTP	Agriculture	Elevage	Commerce	Service	Artisanat	Autre	Total
<b>Ensemble</b>	Total	2,53	7,07	46,34	5,42	5,17	17,17	3,66	12,65	100,00
	15-29	2,15	6,69	43,85	5,19	6,92	17,25	3,74	14,21	100,00
<b>Hommes</b>	Total	2,68	7,76	48,69	5,14	5,50	16,69	1,70	11,84	100,00
	15-29	2,31	7,41	46,61	5,31	7,30	15,97	1,84	13,24	100,00
<b>Femmes</b>	Total	1,17	0,58	24,17	7,99	2,14	21,64	22,03	20,27	100,00
	15-29	0,85	0,85	21,61	4,24	3,81	27,54	19,07	22,03	100,00

Source : Enquête auprès des ménages [CENEAP 2003].

Sur les 8 millions de personnes considérées comme pauvres au regard des indicateurs de pauvreté, la moitié vit en milieu rural (estimations de 1998). L'étude réalisée en 1997 par la BIRD sur la pauvreté en Algérie montre aussi que 25 % des pauvres en milieu rural ont des terres (propriétaires terriens pauvres possédant des petites exploitations non irriguées) et que les ménages ruraux tirent leurs revenus de sources multiples au sein de l'économie rurale (productions domestiques, production agricole, artisanat, location des actifs, etc.). Selon cette étude, la commune pauvre est généralement située en milieu rural steppique, en zone de montagne ou de piémonts. Elle est de petite taille, dispose de peu de revenus propres, connaît les plus faibles taux de scolarisation des enfants et les plus forts taux d'analphabétisme des adultes. D'autres études sur la pauvreté en Algérie confirment la prégnance plus grande de la pauvreté en zone rurale même si l'existence de poches de pauvreté en zone urbaine est systématiquement relevée. La détérioration des revenus des ménages ruraux se répercute directement sur les conditions de vie; cette situation s'est fait ressentir beaucoup plus à partir de 1994, après la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel.<sup>332</sup>

La difficulté des conditions de vie en milieu rural, a été accentuée par la dégradation de la situation sécuritaire et explique, pour une bonne part, l'ampleur de l'exode rural qui a affecté quelque 4,8 millions de personnes entre 1977 et 1998 et le profond sentiment de marginalisation qui règne chez une grande partie de la population rurale. En définitive, la situation prévalant en milieu rural reste principalement marquée par :

- la dépopulation de certains espaces ruraux et leur dévitalisation.

<sup>332</sup> MDDR.2004

- l'extension du chômage et de la pauvreté, phénomènes essentiellement ruraux et l'insécurité alimentaire des ménages.
- la prédominance des revenus agricoles dans les revenus des populations rurales.
- la faiblesse des revenus tirés des activités agricoles, forestières et d'élevages.
- l'instabilité et l'insuffisante formation de la main d'œuvre agricole.
- l'insuffisance de l'encadrement technique, financier et organisationnel des communautés rurales.

## **Section II : Etat de lieu du secteur agricole en Algérie.**

## 1. L'agriculture : une activité productive

Le développement agricole reste fortement corrélé aux potentialités et atouts du secteur, aux orientations des politiques économiques et alimentaires et aux impacts régionaux sur le type d'agriculture à promouvoir. Ces interdépendances et les principaux enjeux qui les sous-tendent confèrent à l'agriculture une dimension stratégique dans plusieurs domaines : croissance, accumulation, approvisionnement des populations, gestion et préservation des ressources naturelles, emploi et revenus agricoles, fixation des populations rurales et échanges extérieurs.

### 1.1. L'agriculture une activité de croissance

Le rôle de l'agriculture dans l'accumulation du capital et dans la prise en charge du travail à moindre coût ont été déterminants dans l'émergence de l'industrialisation. Dans cette dynamique le surplus agricole a joué un rôle moteur.

En Algérie, la contribution de l'agriculture au PIB est passée de 12,9% en 1967 à 9,88% en 1987 à 11,15% en 1988 et à 10,45% en 1999. Ce recul du secteur s'explique, entre autres, par des itinéraires techniques à faible incidence productive, des salaires peu incitatifs et un encadrement limité des exploitations agricoles.

Dans le domaine de l'emploi le secteur a connu une lente évolution. En 1966, sur une population de 1,7 million occupée, 870 000 étaient dans l'agriculture soit plus de 50%. En 1998, l'emploi agricole a atteint 1,2 million soit 21% de la population totale occupée. Ainsi, le nombre d'habitants, par actif agricole, est passé de 12 en 1966 à 29 en 1998 soit plus du double alors que la productivité n'a pas évolué dans les mêmes proportions<sup>333</sup>.

L'agriculture est également un secteur qui contribue à favoriser l'intégration de l'économie nationale à partir des interactions entre les filières notamment les liaisons au niveau des activités de production agricole et celles de la transformation industrielle qui sont des segments stratégiques de la chaîne alimentaire.

### 1.2. L'agriculture source de l'alimentation

En plus de sa dimension économique, l'agriculture demeure la base alimentaire à travers l'approvisionnement en produits agricoles de la population, l'utilisation rationnelle et efficace des facteurs de productions et l'allocation optimale des ressources à la fois financières, humaines et techniques du pays. Dans ce sillage, il est possible de faire face à la concurrence internationale en améliorant la compétitivité des exploitations agricoles.

---

<sup>333</sup> Conseil National Economique et Social « Rapport sur la ville algérienne et le devenir urbain du pays ». B.O. n°6, Alger, XII<sup>e</sup> session, (29 et 30 nov, 1999). pp. 113-185.

Sur un autre plan, le secteur des industries agro - alimentaires (I.A.A) qui constitue un prolongement important de cette chaîne alimentaire a longtemps vécu en autarcie. La protection du marché et la régulation administrative ont bloqué le développement de l'agriculture et transformé l'Algérie en un importateur net de céréales, d'huiles, de laits industriels et de sucre.

Au niveau de la demande, la population algérienne a augmenté, ces dernières années, au rythme moyen de 1,5% entraînant chaque année 400 000 " bouches supplémentaires " à nourrir alors que la croissance des principales productions, observée sur une période de 30 ans, n'a pas, dans le meilleur des cas, dépassé 2%. Cette situation a aggravé la pression sur les terres agricoles.

Ce déséquilibre, entre l'offre et la demande, a justifié le recours aux importations, pour un montant annuel de l'ordre 2,4 milliards de dollars (0,6 milliard pour les facteurs de production soit 27% des importations en 2 000). Les résultats de cette extraversion alimentaire se reflètent également dans la situation nutritionnelle nationale.

En 1990, les disponibilités nutritionnelles étaient de 2646 calories par habitant et par jour dont 88% soit 2328 calories sont fournies par les produits végétaux et 318 calories par les produits animaux. Ces disponibilités ont permis une amélioration de 52% du niveau calorique de 1960 de la population<sup>334</sup>.

L'impact de cette évolution a entraîné une éradication des maladies liées aux carences alimentaires notamment le rachitisme et le goitre. C'est ainsi que, la proportion des enfants malnutris est passée de 60% en 1960 à 30% en 1970 et à 11% en 1990<sup>335</sup>.

En termes de satisfaction des besoins alimentaires, l'agriculture algérienne est encore loin des espérances puisque les taux de couverture de la consommation par la production agricole nationale sont de 30% à 45% pour la production d'origine végétale et de 75% à 65% pour la production d'origine animale.

Tout en étant encore dominé par les céréales, les légumes frais et les laits, le modèle de consommation se caractérise dans son évolution, à partir des variétés et des quantités consommées, par une ration riche en protéines animales : viandes rouges, viandes blanches, œufs de consommation et produits laitiers. Néanmoins, cette tendance observée dans les années quatre vingt enregistre des reculs avec la

---

<sup>334</sup> Conseil National Economique et Social « *L'environnement en Algérie. Enjeu du développement* ». Commission ATE, IX<sup>e</sup> session (28 et 29 oct. 1997), page : 75.

<sup>335</sup> Conseil National Economique et Social. (28 et 29 oct. 1997). Op.cit. Page : 71.



mise en œuvre des réformes et on observe un recentrage de la consommation sur les produits à faible valeur marchande et de qualité inférieure.

La volonté de faire de l'agriculture la base alimentaire de la population a partiellement abouti. La recherche de l'abondance alimentaire a débouché sur la dépendance alimentaire en raison des mutations fréquentes que le secteur a connu, de l'absence d'une vision de développement agricole et surtout par une méconnaissance quantitative et qualitative des potentialités du secteur.

Le renforcement avéré des atouts de l'agriculture algérienne, notamment dans la phœniciculture, l'horticulture et la production de viande ovine sont, dans un premier temps, le noyau central de l'activité agro - exportatrice.

Cette situation met en évidence la place et le rôle de l'agriculture dans l'économie algérienne. Sur un autre plan, les termes de dépendance renvoient à un approvisionnement alimentaire, trop dépendant des marchés mondiaux, américains et européens en particulier et génèrent annuellement une facture alimentaire importante qui constitue une menace forte sur le pays.

### ***1.3 L'agriculture gage du développement durable***

*La destruction du potentiel biologique de la terre peut conduire à l'apparition de conditions désertiques. Cette évolution régressive est un des aspects de la dégradation généralisée des écosystèmes qui se manifeste par la perte de fertilité des sols, l'altération qualitative de la couverture végétale, la migration de la faune, la réduction de la micro - faune et de la micro - flore du sol.*

*La dégradation du sol et la diminution de la biomasse animale et végétale rendent la vie des hommes plus difficiles jusqu'à devenir impossible au stade ultime du désert. La fixation des populations et le développement des activités rurales (emploi) sont une réponse à développement durable agricole et à une lutte contre la désertification.*

Par la préservation des sols, le secteur agricole constitue un vecteur important contribuant à la configuration progressive de l'espace national, à travers l'importance et la diversité des fonctions qu'il assume, notamment en matière de mise en valeur et d'utilisation des ressources naturelles disponibles (eau, terre, forêt). Ces missions importantes concilient simultanément utilisation rationnelle

des ressources naturelles et préservation, dans le cadre de la protection accrue, l'environnement et la biodiversité.

## 2. L'état du secteur :

Toute stratégie est, au préalable, assise sur un état des lieux qui reflète les évolutions et les performances antérieures du secteur. Ces aspects sont incontournables pour l'identification des axes à promouvoir et des schémas de développement à initier.

### 2.1 Les données <sup>336</sup>:

En Algérie sur 238 millions d'hectares, le secteur agricole s'étend sur 40,9 millions d'hectares, soit 17,2 %, qui se répartissent : 31,9 millions d'hectares de pacages et de parcours, 8,2 millions d'hectares de surface agricole utile (SAU) et 0,8 million d'hectares de terre improductives.

Au delà de l'exiguïté de la SAU, il est important de souligner que :

- Les zones aux potentialités agricoles importantes représentent 1,4 million d'hectare soit environ 1/5 de la SAU ;
- 2 millions d'hectares bénéficient d'une pluviométrie supérieure à 450 mm ;
- 3 à 3,5 millions d'hectares en moyenne sont laissés en jachère ;
- La superficie irriguée est de 600 mille hectares soit 7,3% de la SAU. Dans cette dernière 60 mille hectares sont irrigués dans le cadre de la grande hydraulique et 427 mille hectares le sont par la petite et la moyenne hydraulique.

Dans ce potentiel productif, la SAU est passée d'environ 7 millions d'hectares (moyenne 1970-1974) à 8,2 millions d'hectares (moyenne 1999-2000). Cet accroissement résulte de la mise en valeur dans les zones sahariennes et steppiques dans le cadre de la loi d'accession à la propriété foncière (APFA en 1983).

---

<sup>336</sup> Conseil National Economique et Social. DESMS « *Stratégie de développement de l'agriculture* » Alger. Page : 59.

L'amélioration des sols par le défonçage et l'épierreage s'est développée, au cours des dernières années. Dans ce cadre, les concessions subventionnent à 100% ce type de travaux qui ont permis de réaliser 41 000 hectares en 1999 et en 2000 sur un objectif de 72000 hectares. Le service des forêts a réalisé 5 400 hectares sur la même période.

Toutes ces indications montrent que le potentiel productif qui n'a pas bénéficié de tous les efforts nécessaires pour sa préservation. La S.A.U, par tête d'habitant est passée de 0,63 hectare en 1967 à 0,36 en 1982. Ce ratio a atteint 0,27 en l'an 2 000. A titre de comparaison, la S.A.U. par tête d'habitant est de 0,55 hectare en Espagne, 0,50 hectare en Grèce, 0,42 hectare en France et 0,19 hectare en Italie.

Considérer que nous disposons de 32 000 000 hectares de parcours n'est pas très exact quand 7 000 000 d'hectares ont rejoint le désert, que seulement 3 à 4 millions sont des parcours en bon état et que le reste est dans une situation de dégradation avancée.

Ainsi, l'Algérie fait partie de cet ensemble de pays à potentialités réduites en terre, en raison de son relief escarpé et de sa géographie physique. C'est ainsi que le fellah a dû composer souvent, avec le sol et le milieu : terre ingrate, pluviométrie irrégulière, insuffisante et capricieuse, rareté de moyens.

A ce niveau de dégradation se sont combinés les effets négatifs des restructurations fréquentes avec comme corollaire une instabilité des structures agraires très préjudiciables au développement agricole et rural.

Cette fragilité a donc été accentuée par une gestion anachronique : on est en présence d'un secteur privé abandonné et livré à lui même pendant très longtemps et d'un secteur public en restructuration permanente (il existait, début 1963, moins de 2 000 domaines autogérés, résultat d'un regroupement de 22 000 fermes coloniales, chiffre rapidement porté à 3 500 fermes. La réforme de 1987 a vu la mise en place de 20 000 exploitations collectives et individuelles. Il y aurait probablement aujourd'hui près de 100 000 exploitations et 200 000 bénéficiaires!).<sup>337</sup>

Les faibles performances du secteur agricole incitent à la réflexion sur les facteurs de blocage de la production tels que la terre, l'eau, les ressources humaines, la mécanisation et les intrants qui, il faut le souligner, n'ont pas été les atouts du secteur tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Sur ce plan, l'agriculture algérienne n'a pas été favorisée étant donnée sa situation géographique et les conditions climatiques.

Concernant la terre, La politique foncière nationale s'est inspirée des expériences qui consacrent le primat du droit d'exploitation sur le droit de propriété. Ainsi, le droit d'exploitation de la terre a été abordé en relation avec les objectifs économiques assignés à l'agriculture (alimentation, relation agriculture industrie, exportation et autres). Néanmoins, dans cette démarche la relation producteur - terre a été occultée, Alors que ces derniers sont attachés au

---

<sup>337</sup> Conseil National Economique et Social. DESMS « *Stratégie de développement de l'agriculture* » Alger. Page : 29.

droit de propriété. Parallèlement, le statut des terres relevant du domaine public a été clarifié.

Sur le plan de la rémunération, les bas salaires et les nombreuses contraintes auxquelles le monde rural a été confronté ont entraîné le désintéressement d'une partie de la population rurale du travail de la terre au profit de secteurs pouvant offrir la rémunération et la stabilité de l'emploi. L'absence dans le secteur d'une politique de ressources humaines a été aggravée par le faible niveau d'encadrement (94% de la population occupée agricole, en 1980, était sans qualification et les cadres du secteur étaient rarement en relation avec la production) se pose alors la question du renouvellement de la population active agricole et de sa qualification ?

Les investissements réalisés dans les différents plans de développement économique ont été articulés autour de l'appui à la production végétale, animale, aux équipements et à la formation. Au cours de la période 1967-78, les crédits de paiement accordés se sont accrus en moyenne annuelle de 29%. En revanche, les réalisations ont été plus importantes dans le plan triennal (110%) que dans le premier (52,22%) et le second plan quadriennal (35,52%). Cette faible capacité d'absorption est en partie liée à l'environnement du secteur<sup>338</sup>.

La mise en œuvre des réformes a permis le retour du crédit dans un secteur agricole qui réalise des excédents nets d'exploitation importants et n'effectue aucun investissement ayant un impact sur la production. Ce processus de désinvestissement freine le renouvellement et l'extension du capital productif agricole. Par ailleurs, le secteur participe faiblement aux ressources des finances publiques et à celles du système de protection sociale.

Pour ce qui est de l'équipement, le parc de traction (tracteurs à roues et à chenilles) s'est accru en moyenne annuelle de 4 % entraînant une consolidation de la mécanisation dans le secteur reflétée par le nombre d'hectares/tracteur qui est passé d'un tracteur pour 176 hectares en 1978 à un tracteur pour 86 hectares en 1999.

L'ensemble de cette situation agricole, avec ses multiples aspects, a été aggravée par les quantités importées (céréales et lait) dont les coûts ont agité négativement sur la production nationale et accentué le déclin du secteur avec des répercussions sur l'ensemble du monde rural. L'analyse de la production agricole a révélé également le désintérêt des agriculteurs pour les spéculations peu rémunératrices mais bénéficiant cependant d'une demande certaine.

Dans un autre plan, l'articulation agriculture - industrie qui constitue le vecteur déterminant dans la diffusion du progrès technique dans le secteur n'a pas joué le rôle qui lui était dévolu dans le cadre des cultures industrielles notamment la betterave sucrière, le tournesol et autres.

Ces facteurs conjugués à une sécheresse permanente et une irrigation insuffisante ont rendu l'agriculture algérienne vulnérable et par conséquent accru

---

<sup>338</sup> MESLI Elyes « *Les vicissitudes de l'agriculture algérienne* ». Ed, Dahlab, Alger.1996. Page: 222.

le niveau de la dépendance alimentaire. Parallèlement, la politique agricole de soutien des facteurs de production n'a pas eu l'effet escompté sur l'abondance agricole étant donné que les prix sur le marché n'étaient pas rémunérateurs. Dans ces conditions les mutations fréquentes que le secteur a connu ont eu des incidences sur le développement de la production.

## 2. 2 Le poids des réformes :

Les mutations que le secteur a connues, ont imprimé une évolution contrastée à la production agricole avec des rendements qui n'ont pas progressé depuis l'indépendance. Ce niveau de la production est aussi expliqué par l'instabilité du monde rural, un approvisionnement aléatoire, des cycles importants de sécheresse et le faible niveau technique d'encadrement des exploitations agricoles et sans négliger, par ailleurs, les contraintes liées aux facteurs de production.

Ces résultats agricoles ont contribué, chaque année, à insérer davantage le pays dans le marché mondial de l'alimentation. Le niveau de dépendance et l'état de la production sont aussi le reflet du manque de cohérence entre les objectifs des plans de développement agricole, les moyens mobilisés et les actions engagées d'une part et la politique agricole du secteur d'autre part.

La crise de l'agriculture algérienne a ses origines dans la colonisation en tant que projet de destruction de la société et l'économie du pays. A cette époque, le secteur agricole européen, après avoir rejeté une grande partie de la paysannerie sur les terres incultes, a monopolisé les crédits, les équipements, les circuits modernes de commercialisation pour une production orientée vers le marché métropolitain (vins, agrumes, céréales et ovins).

Dans cette dynamique, il incombait aux paysans algériens la tâche de répondre à la demande locale en produits agricoles. Mais la paupérisation de milliers d'exploitants, les expropriations successives et le développement des rapports marchands enlevaient à la paysannerie toute possibilité de se développer économiquement.

Le monde rural a vécu dans un environnement en perpétuelles transformations. Le processus de désarticulation de l'économie et de la société agro - pastorale à partir de la spoliation de la terre a produit une agriculture ambivalente : secteur moderne tourné vers le marché extérieur et secteur traditionnel orienté vers la satisfaction des besoins de la population. Cette agriculture est entrée en crise dans les années trente avec le blocage de la productivité et le refus du capital de s'investir en Algérie : Ce modèle d'accumulation, à partir de l'agriculture coloniale, a échoué.

Les tentatives de relance de l'Agriculture à partir de nouvelles articulations de la terre, des moyens de production et des producteurs (Autogestion, Révolution agraire, DAS, EAI et EAC), n'ont pas donné les résultats escomptés en raison d'un environnement peu propice aux conditions régissant l'exploitation agricole, le statut de la terre et l'environnement économique en général.

Les mutations qui ont affecté le monde rural, notamment au cours de la décennie 1990, ont augmenté la vulnérabilité des activités agricoles. Ces transformations se sont opérées sur fond de réformes économiques et ont privilégié l'action du marché pour l'allocation des ressources et la rémunération des facteurs de productions. Cette option a développé des dysfonctionnements au sein du secteur. C'est ainsi que la consolidation du cadre macro-économique n'a pas eu l'incidence recherchée sur la production notamment agricole.

Les conditions pratiques de mise en œuvre de la relation : terre avec les moyens de production et le producteur ont plongé le secteur dans une opacité marquée par une "incertitude" pour l'ensemble des acteurs. Le poids de l'histoire, entre autres, a été tel que le secteur agricole a connu des difficultés pour mettre en adéquation l'équité sociale et l'efficacité économique pour de nombreux projets de développement agricole.

C'est dans ce contexte varié, complexe et multidimensionnel que la stratégie agricole doit être pensée, élaborée et insérée en tenant compte du niveau de développement du secteur, du poids des réformes et des éléments qui la mettent en relation avec les autres activités productives, des perspectives économiques, de l'approvisionnement de la population en produits agricoles et du développement durable.

Toutes ces caractéristiques impliquent une stratégie qui va cibler l'exploitation agricole rationnelle dans un environnement de filières pour face à la domination des firmes agro- alimentaires et participer à l'alimentation de la population dans le cadre d'une protection et d'une préservation des ressources environnementales.

## Section III: Besoin d'une nouvelle stratégie agricole.

### 1. Eléments théoriques et méthodologiques :

Toute stratégie met en œuvre des politiques qui fixent des objectifs et identifient les moyens pour les atteindre dans une problématique qui agence l'efficacité des moyens pour la poursuite des objectifs. Dans l'agriculture, la définition d'une stratégie implique l'intégration de plusieurs acteurs guidés par des dynamiques propres.

Dans cette problématique, le choix principal va résider entre un modèle de développement fondé sur une production agricole moderne à forte intensité capitaliste, intégrant le progrès technologique, reposant sur des exploitations gérées rationnellement et un modèle d'agriculture à dominante paysanne basé sur une production vivrière. Les deux modèles ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais peuvent coexister tout en façonnant les conditions sociales de production et des espaces qui les sous-tendent.

Les problèmes du développement de l'agriculture constituent un ensemble indissociable, résultat de la combinaison de facteurs techniques, économiques et sociologiques ou les questions s'enchaînent les unes aux autres et concernent d'abord l'exploitation agricole. Ceci renvoie à une pluralité d'interactions socio-économiques complexes.

La définition d'une stratégie agricole et alimentaire est d'une importance capitale pour l'Algérie car notre système productif agricole et agro-industriel, de même que le système alimentaire national, se trouvent aujourd'hui très fortement insérés aux marchés mondiaux et des évolutions des agricultures et des complexes agro - industriels des pays industrialisés.

La restructuration des systèmes agricoles et alimentaires à l'échelle mondiale, l'organisation des marchés orientés vers la constitution de grands espaces économiques et politiques, les changements géopolitiques posent l'objectif d'intégration agricole maghrébine comme une nécessité incontournable. La coopération économique, en particulier dans les domaines agricole et agro - industriel, devra connaître une expansion plus grande.

Les chocs financiers (pour les IAA et les agriculteurs), les retombés sociales (sur l'emploi et les revenus), les déséquilibres macro-économiques (sur les balances des paiements et le solde commercial) et les risques d'une aggravation de la situation nutritionnelle et alimentaire des pays Maghrébins qui résulteraient de la globalisation

peuvent être désastreux à l'avenir si on tarde à définir une politique agricole et alimentaire intégrée et orientée vers la modernisation des systèmes agricoles, et une redistribution, au profit de la population, de pouvoirs d'achat alimentaires.

Par ailleurs, les conditions sociales actuelles et les nouvelles règles du commerce international font qu'on ne peut pas réfléchir à l'avenir de l'agriculture sans que ne soit posé le problème de son intégration dans le cadre de l'accord d'association avec l'Union Européenne et l'adhésion à l'OMC.

Sur un autre plan, les politiques agraires n'ont pu construire un système d'agriculture qui prenne en compte les exigences de restructurations économiques et de recompositions sociales au sein du monde rural, ni introduire de nouveaux instruments de rationalité pour faire évoluer les structures de production ni enfin d'organiser les marchés agricoles pour permettre au secteur d'assurer sa reproduction. Les leviers de commande ont été souvent sacrifiés, nécessité oblige, au pilotage à vue du secteur en tentant de réduire les contraintes qui se posent à chaque démarrage de campagne agricole.

Le crédit, les approvisionnements, les marchés, les institutions, la vulgarisation répondent à des attentes bien cernées par les exploitants. Etudier et analyser le secteur de l'agriculture relève donc de considérations socio - politiques qui mettent en jeu des rapports de forces qui débouchent sur des politiques sur lesquelles les stratégies ont été édifiées.

Pour cerner le rôle attendu de l'agriculture, après avoir identifié ses potentialités, ses interactions avec les autres secteurs, reconstituer son histoire, ses échecs et ses succès Il est indispensable de choisir un point de départ et en faisant participer les hommes et en tenant compte de leurs aptitudes et de leurs espérances.

Aussi, il est important d'interroger les fellahs pour savoir ce qu'ils font et ce qu'ils sont en mesure de faire car la meilleure façon d'échouer auprès des hommes est de mal les connaître (et/ou) de se contenter d'affirmations



superficielles ou d'exaltation des valeurs tels le bon sens, la patience et l'attachement viscéral des fellahs à la propriété privée.

Si la stratégie est le domaine des temps longs et des vastes espaces. Le constat établit que l'instabilité a été observée dans les rapports complexes qui se tissent entre la ville et la campagne, Dans cette hypothèse, des plus anciennes au plus récentes, les crises successives ont produit deux séries de conséquences qui appellent aujourd'hui à un effort de maîtrise. Il s'agit :

- Pour les campagnes, une aliénation des systèmes de référence et des savoir-faire traditionnels accompagné d'un appauvrissement matériel excessif qui conduit à une dépréciation. Cette situation a engendré une perte de substance humaine avec les migrations successives vers les espaces urbains nationaux et étrangers, qui signifie un abandon tragique et irréversible des campagnes.
- Pour les villes un débordement quantitatif des structures et des infrastructures avec une désagrégation de l'urbanité entraînant une rupture d'équilibre dans les processus essentiels de l'urbanisation comme pour les campagnes. Ces mutations ont eu lieu dans un appauvrissement progressif qui a éloigné les compétences notamment de l'agriculture.

Le bilan des connaissances se rapportant aux exploitations est plus médiocre. Rien ou presque rien n'a été fait dans ce domaine, excepté quelques travaux vieux de plus de deux décennies. Tout reste à faire pendant que les pouvoirs publics en charge du secteur et la profession n'ont presque jamais pris conscience de la nécessité du calcul économique. On ne peut se satisfaire d'une connaissance approximative ou sommaire des données économiques et sociales des différentes catégories d'exploitations agricoles. Les connaissances en matière d'économie rurale ne sont pas du tout développées; celles portant sur la sociologie rurale sont maigres.

Car la connaissance des contraintes et des facteurs limitant que connaît l'agriculture aux plans humain, financier, technique, organisationnel, politique est

une des conditions de réussite de toute politique agricole. Ainsi, toute stratégie agricole exige.

- De rassembler le potentiel de connaissances accumulé au sein des secteurs d'activité et d'analyser les causes qui sont à l'origine des inadaptations et des décalages du système productif par rapport aux besoins de la société;
- D'exhumer les programmes sectoriels étudiés afin de les actualiser et de rétablir les articulations et les cohérences internes;
- De corriger les distorsions qui ont enfermé les agriculteurs dans des modes de gestions paralysants, des structures agraires et un environnement peu apte à remplir la fonction de validation du travail productif;
- De définir des référentiels techniques locaux qui autorisent à la fois un contrôle scientifique plus rigoureux des conditions de reproduction de la fertilité naturelle des sols, une protection des écosystèmes existants et un accroissement ininterrompu de la productivité des terres agricoles.

Aussi, c'est en s'appuyant sur les expériences et les bilans des modèles connus et opposés de croissance agricole qu'il importe de construire une stratégie agricole, intégrée à la vision économique globale, qui améliore les niveaux de cohérence entre les politiques agricole, alimentaire et agro-alimentaire, qui ajuste au mieux les instruments de régulation et de fonctionnement économiques aux objectifs visés, qui assure enfin une stabilité, une régularité et une continuité des activités et des projets agricoles soutenus par l'Etat.

## **2. Les orientations et axes stratégiques :**

Les éléments de stratégie dans un secteur comme celui de l'agriculture peuvent s'agencer autour des axes suivants :

- Le premier axe prendra comme objectif stratégique la promotion de l'exploitation familiale dans un cadre de la rentabilité économique, c'est à dire

susceptible de générer des surplus (qui constitue une étape intermédiaire entre la grande exploitation agricole et l'agriculture vivrière). Ce segment stratégique sera alors orientée vers la mise en place des conditions matérielles et structurelles d'une reproduction élargie aux exploitations et par là même agir sur les facteurs internes et externes qui bloquent ou limitent le développement de leur activité. L'aide de l'Etat et les politiques publiques devront tendre à conforter ce type d'exploitation.

- Le second axe prendra comme objectif la nécessité de promouvoir une agriculture de productivité de type intensif qui reposerait sur la grande propriété foncière et qui sera en mesure de pouvoir tirer profit de la substitution des importations et des avantages comparatifs locaux et qu'il s'agit de promouvoir. Il s'agit de créer des facteurs de compétitivité en restant dans une logique de production locale.

- Le troisième axe consistera à préserver et à consolider le caractère de subsistance du secteur en faisant parallèlement évoluer l'agriculture vers des formes compatibles avec des critères de productivité. Cette forme transitoire permet d'éviter de déstabiliser le secteur étant donné qu'il constituera pendant longtemps encore le refuge d'une importante partie de la population et que les restructurations nécessaires notamment au niveau du foncier ne pourront pas dépasser les facultés locales d'adaptation.

- Le quatrième axe concernera l'entrepreneuriat, Il convient de ce fait, de s'atteler à promouvoir cette forme d'exploitation afin de faire sortir le monde agricole de son marasme actuel. C'est à ce niveau que l'Etat peut jouer pleinement son rôle de régulateur pour lequel deux actions apparaissent comme la priorité dans ce domaine :

- En **premier lieu**, il y a lieu de codifier les relations entre le propriétaire et l'exploitant de la terre dans le sens de la préservation des intérêts des deux parties et sans oublier ceux de la collectivité tout entière. Dans cette perspective, il apparaît urgent de

réintroduire dans notre droit les formes contractuelles appropriées que sont les baux ruraux (fermage) et autres;

- **En second lieu**, il y a également urgence à se doter des moyens nécessaires pour améliorer les rendements agricoles et introduire dans le monde rural les itinéraires techniques les plus efficaces. Pour cela un système de recherche scientifique qui ne serait sans apport significatif si l'on ne dispose pas d'un terrain d'application des innovations; d'où l'importance capitale des fermes pilotes qui non seulement peuvent assurer sur le terrain la concrétisation des progrès possibles sur le plan des rendements mais aussi sur le plan des méthodes de gestion des exploitations agricoles.

Face à ces orientations et axes stratégiques, il y a les contraintes suivantes.

### **3 - Les contraintes et les enjeux :**

Ces contraintes sont au centre des questions stratégiques de développement rural, d'aménagement du territoire, de sécurité alimentaire, de développement agroalimentaire et de ce fait l'agriculture ne peut faire l'objet que d'un traitement global et systémique. En tant que système, l'agriculture a ses propres sous-systèmes qu'il faut identifier pour mieux comprendre les interrelations et les complémentarités qui les animent.

Les différents sous-systèmes qui composent le secteur et qui s'inscrivent dans une organisation centrifuge : face aux perturbations extérieures et à la dynamique de transformation des structures. Ainsi, chaque élément ou sous-système de l'agriculture (hydraulique, forêts, pêche, holding agroalimentaire, banques, service du domaine, EAC ...) s'organise pour y résister au mieux et survivre.

Mais cette organisation ne répond pas à un objectif global ; au contraire, elle conduit à une fragmentation du système agriculture en sous-systèmes faiblement connectés qui cherchent à s'isoler les uns des autres pour satisfaire les objectifs locaux. Il devient alors difficile, ou même impossible, d'imprimer à

l'agriculture une évolution concernant toutes ses parties dans une vision intégrée et stratégique.<sup>339</sup>

A l'opposé de cette forme d'organisation, le pilotage, qui doit être mis en place, se justifie pleinement par la nécessité de maîtriser au mieux et d'orienter l'évolution de l'agriculture dans son ensemble, de lui fixer des objectifs globaux et de contrôler et de réguler les divers sous-systèmes pour permettre aux différents niveaux de décisions de développer des synergies afin que tous leurs efforts soient orientés vers le dépassement des contraintes dont les principales s'articulent autour de la question foncière, des structure agraires, de la relation agriculture industrie et de l'ouverture sur les marchés extérieurs.

### 3.1 La question foncière :

La diversité des statuts de la terre et l'absence d'une politique foncière ont fait que la terre a toujours focalisé les débats surtout que cette dernière constituait en plus de sa qualité de bien productif un support important pour le groupe social.

La question foncière demeure la première préoccupation de l'ensemble de nos agriculteurs pour ne pas dire celle de tous les Algériens, au point qu'il peut être affirmé sans exagération aucune qu'elle conditionne bien plus que tout autre paramètre la relance du processus de développement de l'agriculture algérienne.

En effet, sans la définition claire et précise de la nature d'une relation sécurisante qui unira la terre à celui qui l'exploite les résultats de toute politique de relance des activités agricoles seront largement en deçà des objectifs fixés.

C'est à travers le foncier agricole que la notion de possession se manifeste sous diverses formulations et de la manière la plus exacerbée dans notre pays bien plus que partout ailleurs. C'est, du reste, ce qui explique et justifie les débats

---

<sup>339</sup> MESLI Elyes « *Les vicissitudes de l'agriculture algérienne* ». Ed, Dahlab, Alger.1996. Page: 222.

passionnants et passionnés qui entourent les quelque 2 500 000 ha qui constituent le patrimoine privé de l'Etat.

Nous nous limiterons à en citer les plus importants :

- dans son article 1, la loi 87-19 stipule quelle a pour objectif d'assurer l'exploitation optimale des terres agricoles, cette disposition est en total contradiction avec l'exploitation agricole individuelle qui est pour essence une exploitation vivrière familiale;
- Dans l'article 6, nous pouvons lire que le droit de jouissance affecté aux bénéficiaires est perpétuel, c'est - à - dire qu'il se transmet par héritage dans la pratique. Cette disposition n'est pas respectée et les attestations de transfert du droit de jouissance aux héritiers du bénéficiaire après décès de ce dernier ne sont pas publiés par les conservateurs fonciers;<sup>340</sup>
- Dans l'article 8, on lit que les droits octroyés sont transmissibles cessibles et saisissables dans la pratique, cette disposition est inapplicable. Les actes de transmission et de cession ne sont pas publiables par les conservateurs même après le délai d'incessibilité. Quant au caractère saisissable des mêmes droits aucune banque n'a pu le mettre en pratique, cet état de fait a conduit les banques à refuser tout crédit aux EAI, EAC sous prétexte que leur droit de jouissance ne constitue pas une garantie suffisante.
- Dans son article 2, la loi prévoit que l'Etat entreprend notamment l'orientation générale des activités agricoles. La définition des grands axes de la planification agricole.

Les articles 34 et 35 n'ont jamais été mis en pratique faute de textes et de circulaires d'application.

---

<sup>340</sup> Conseil National Economique et Social « *Communication sur le foncier agricole* ». 5<sup>ème</sup> session (avril 1998), Commission; Aménagement du territoire et de l'environnement (ATE), Alger, Page : 12.

En pratique, les bénéficiaires ont été abandonnés à leur sort, ce qui a engendré des phénomènes de surproduction de certaines denrées par rapport à d'autres. Quand aux structures de soutien, ce n'est que ces dernières années avec la mise en place du PNDA et du FNDRA qu'elles ont été opérationnelles.

- **Les terres Melk :**

Ces terres restent soumises au droit successoral qui fait de l'indivision la règle générale. Souvent, il n'est réalisé qu'un simple partage de jouissance. D'ailleurs, l'insuffisance des titres de propriété, comme on le verra plus loin, rend extrêmement difficile autant les règlements successoraux, que les interventions du crédit. Aujourd'hui, on parle de 3 000 000 d'hectares sans titres soit, les 2/3 de la surface concernée.

Les terres Arch ont fait l'objet de définitions diverses, tandis que le régime qui leur était appliqué a été instable et en perpétuelle mobilité. Les possesseurs de ces terres avaient-ils la pleine propriété ou la jouissance seulement ? La question n'a jamais été tranchée sans ambiguïté, ni par le pouvoir colonial ni par l'Algérie indépendante qui, tout en déniait aux exploitants la pleine propriété ne les a pas non plus assimilés à de simples attributaires lors de l'application des opérations de la révolution agraire.

- **Les terres Arch :**

Cette forme particulière du droit de propriété en harmonie avec l'état de la société du début du XVIIème siècle à l'instar de ce qui existait par ailleurs; la terre était la chose la plus disponible. Maintenant, ces terres, nationalisées dans le cadre des différentes opérations de la révolution agraire, sont toujours convoitées par leurs anciens propriétaires qui considèrent que le pouvoir colonial les avait usurpés et ne comprennent pas que ce déni soit poursuivi par leur Etat.

- **Les terres Habous :**

Ces terres sont de nouveau gérées par le ministère des affaires religieuses après avoir été versées en 1972 dans le fond national de la révolution agraire (FNRA). Le mode de faire valoir actuel n'est pas précisé.

- **Les terres du secteur public :**

La situation actuelle fait que le règlement du mode de gestion et d'exploitation des terres agricoles publiques devient une nécessité urgente et une obligation. Il s'agit là d'un problème majeur qui nécessite une décision finale qui sera d'autant plus partagée qu'elle découlera d'un consensus et se fera sans précipitation dans la sérénité et la transparence la plus totale.

Le secteur public a connu de nombreux bouleversements dont il n'a pas pu assumer les effets. Ce constat partagé, a pris une dimension inquiétante à la fin des années 80. Le contentieux généré par les altérations induites par les lois 87/19 et 90/25 a amplifié le désordre foncier et les interrogations. Sur le terrain, la confusion est totale. Ni le nombre réel d'exploitations individuelles et collectives n'est connu avec exactitude, ni la façon dont sont gérées ces exploitations ; sous forme individuelle ou collective ? On n'est pas en présence d'une agriculture collective et on n'est pas tout à fait dans une agriculture individuelle.

**C'est une agriculture en voie de privatisation depuis 1987.** Ce contexte embrouillé suggère que ces terres n'ont plus de propriétaires; c'est comme si elles étaient en déshérence; les nombreux cas de distraction des terres de leur vocation agricole en sont évocateurs pendant que les Autorités limitent leurs actions aux constatations. Sur 96 671 exploitations agricoles mises en place dans le cadre de la loi 87/19, 35 517 sont dépourvues d'actes administratifs ! A ce, jour plus de 8 000 exploitations n'ont pas déposés les dossiers nécessaires pour l'établissement des actes administratifs ! Tandis que plus de 20 000 exploitations ne sont pas encore dotées de plans cadastraux. Aujourd'hui, on parle encore de terres à l'abandon ou excédentaires ! La surface concernée serait de 50 000 hectares. L'existence d'actes établis et non retirés est symptomatique d'une situation blâmable. Les



nombreux “atermolements” des Autorités enregistrés dès le début de la promulgation de la loi 87/19 seraient en cause<sup>341</sup>.

- **Les choix possibles :**

Après l’abandon de l’autogestion, celui de l’option contenue dans la réforme de la loi 87/19 semble aujourd’hui une décision des Autorités, partagée par une partie des bénéficiaires actuels. Le choix ultime se résumerait-il à une seule hypothèse ? Celle de la concession alors que la vente et la location ont constitué un moment, une formule retenue par les Autorités politiques du pays et agréée par les membres des EAC et EAI.

La difficulté majeure dans l’application de la vente réside dans la valeur de la terre qui est de définition complexe. Sa valeur est déterminée, soit à partir d’un jugement hiérarchique qui prend en compte l’aspect qualitatif (l’agriculteur parlera de bon ou de mauvais sol), soit à partir d’un jugement d’aptitudes désignant les possibilités d’utilisation du sol par telle ou telle culture, soit aussi à partir d’un jugement empirique basé sur l’expérience et l’observation.

Les investigations, réalisées dans le domaine des transactions foncières, en l’absence de données fournies par un marché foncier presque inexistant et très peu transparent, dénotent une très grande amplitude. Il est demandé 1000 000 de DA pour l’achat d’un hectare de terre irriguée dans la Mitidja, 400 000 DA pour un hectare de terre sans irrigation sur les Hauts plateaux, Tiaret par exemple. Ainsi, la masse financière nécessaire pour réaliser instantanément les transactions sur toutes les terres de l’ex autogestion serait énorme. Elle dépasserait mille cinq cents milliards de DA et serait nettement disproportionnée par rapport à l’épargne susceptible d’être mobilisée par les actuels bénéficiaires, en grande majorité d’anciens travailleurs des DAS.

---

<sup>341</sup> Conseil National Economique et Social « *Communication sur le foncier agricole* ». 5<sup>ème</sup> session (avril 1998), Op. cit, Page : 24.

L'aptitude à la vente à tempérament doit être prévue avec des échéanciers de paiement s'échelonnant de 5 à 25 ans avec des taux d'intérêt bonifiés.

Dans ce cas, que deviendraient les actuels exploitants ? Comment vider les litiges nés du fait que tout ce qui est au-dessus du sol appartient aux bénéficiaires actuels conformément aux dispositions contenues dans la loi 87/19 ? Céder ces terres à prix réduits ne saurait constituer une alternative, même si elle était accompagnée d'une limitation inopérante du droit de propriété. On a tous en mémoire comment la loi sur la cession des biens de l'Etat a été outrepassée.

Cependant, la vente suppose que soient données, au préalable, réponse à quatre questions essentielles :

- Quelle valeur sera appliquée à la terre : la valeur vénale, de liquidation, de négociation ou d'usage ? Les difficultés objectives d'estimations de la valeur de la terre rendent importante la réponse à la question suivante ;
- Qui procédera à l'évaluation ?
- A qui vendre ? Le choix ne paraît pas évident ;
- Quelle surface vendre ? Cette question sera superflue si on décide de se fier aux seules lois du marché pour réguler par la suite l'assiette foncière des futures exploitations agricoles, sachant que le droit de propriété emportera le droit de mutation; dans ce cas, sera t- il attendu que le droit économique serait celui des rapports de force ? Que les acheteurs soient les détenteurs de capitaux ?

Pourtant, il s'agira d'éviter le morcellement excessif et l'indivision inorganisée comme celle qui a cours sur les terres Melk et celle attribuée dans le cadre de la loi 87/19. Ces questionnements éclairent en partie sur les décisions

stratégiques à prendre et sur le statut de la terre relevant du privé de l'Etat pour lequel les Autorités ont tranchés<sup>342</sup>.

- **La concession :**

A la différence de la vente ou de la location, résultat d'un contrat opposable à tiers, l'idée commune à toutes les concessions est celle d'une permission, d'une autorisation ou encore celle d'un droit accordé par l'administration à un particulier. C'est ce qui explique que la concession n'est pas un véritable contrat. Il s'agit en réalité d'un acte mixte, contractuel par les clauses qui concernent la durée et les questions financières et réglementaires par celles contenues dans le cahier des charges.

L'administration s'arroge des prérogatives, telle qu'elle peut modifier unilatéralement ces clauses. Ce n'est pas un contrat synallagmatique qui comporte des obligations réciproques. Alors, cette solution ne serait pas très différente de celle contenue dans la loi 87/19. Or, dans ce dispositif, le défaut majeur est la précarité de la tenure. C'est de l'instabilité que le secteur agricole a le plus souffert, le changement intempestif de la nature juridique des terres et l'ambiguïté ayant constitués l'obstacle majeur aux progrès. Il faut retenir les inconvénients économiques et sociaux de la situation actuelle pour prétendre aller de l'avant.

La situation juridique des terres publiques situées au nord est préoccupante et appelle l'attention des Autorités politiques. Celle qui prévaut dans les zones steppiques sur les terres de parcours ne l'est pas moins et requiert plus de sollicitude car, à la différence des premières, l'Etat y est totalement absent et n'a plus affiché de position claire depuis la promulgation du code pastoral en 1973, aujourd'hui abandonné.

---

<sup>342</sup> Conseil National Economique et Social « *Communication sur le foncier agricole* ». 5<sup>ème</sup> session (avril 1998), Op. cit, Page : 31.

La grande différence avec les terres publiques du nord est qu'actuellement la steppe appartient à tous mais aussi à personne. Il convient de citer les abus qui en découlent en référence aux labourages et surpâturages illégaux entraînant la désertification après la disparition du tapis végétal et la création d'un milieu hostile pour la faune, la flore et l'homme. Dans ce cas des choix et des décisions s'imposent.

Le règlement définitif du foncier agricole public ne saurait être unique et exclusif. La solution retenue gagnerait à être adaptée à la situation qui prévaut sur le terrain.

Le choix de passer à la concession et à la société civile qui a le mérite d'entériner une situation concrète est à approfondir par deux interrogations : Les bénéficiaires actuels sont ils en mesure de comprendre le concept de société civile par actions ? Comment va être apprécié l'apport des bénéficiaires sachant l'absence de paramètres permettant la détermination de la valeur de la terre ?

Ces sociétés civiles seront organisées soit sous la forme de sociétés de capitaux pour les projets les plus importants qui s'étendront sur de très grandes superficies. Elles seront ouvertes aux détenteurs de capitaux ainsi qu'aux bénéficiaires qui verront, leurs apports évalués en contrepartie d'actions ; soit sous forme de sociétés de personne pour les projets plus modestes qui auront un caractère familial et seront créés sur des affinités personnelles. Dans ce dernier cas, le capital social en numéraire aura peu d'importance.

Ces sociétés civiles se verront attribuer un droit de concession sur des terres relevant du domaine privé de l'Etat pour une certaine durée et avec un cahier des charges qui définira leurs responsabilités et les conditions d'exploitation de ces terres. Comment faire adhérer les actuels bénéficiaires des EAC, EAI à cette nouvelle vision ayant un développement agricole quand cette adhésion n'est pas un libre choix ?

Comment faire accepter le cahier des charges établi entre la société civile et le bénéficiaire quant à leurs droits et devoir ?

Cependant, à terme plus ou moins rapproché, l'élimination des actuels bénéficiaires serait, dans l'application de cette formule, inéluctable et leur remplacement assuré par les co-actionnaires détenteurs de capitaux. C'est en partie la réalité d'aujourd'hui : les bénéficiaires louent les terres à des détenteurs de capitaux et ils travaillent comme ouvriers ! La voie vers l'émergence d'une agriculture de capitaux sera, dans cette hypothèse, très probable.

Quelle que soit la (ou les) solution (s) retenue (s) par les Autorités politiques, il y a lieu d'inscrire l'opération dans une perspective temporelle réaliste et de refuser la précipitation qui a toujours caractérisé les opérations menées par l'Etat. Il en a été ainsi de l'application de la loi 87/19 qui devait être clôturée 2 à 3 mois après son lancement. Cinq années après elle n'était pas encore finie. Il en a été de même de la restitution des terres à leurs propriétaires ; elle a traîné sur plusieurs années. Ces exemples cités ne sont pas les seuls et témoignent des erreurs de planning et de management d'opérations aussi complexes.

### **3.2 Les structures agraires :**

L'agriculture constitue un tout cohérent et que la politique de développement s'affirme politique tout court. Aussi, la cohérence du modèle retenu qui est le résultat d'options politiques censées produire des mutations profondes d'un système de production à un autre et d'une situation sociale à une autre et dans ces politiques de développement l'exploitation agricole est l'acteur dynamique de cette la stratégie retenue.

Nous ne pourrions nous engager dans des structures agraires nouvelles sans examiner les conséquences que l'évolution des techniques, des marchés et des comportements rendra inévitables. Ainsi, trop d'enquêtes restent à réaliser et un large débat est attendu avant d'aborder la question des structures agraires. Ils modifieront assurément les idées

actuelles sur les attitudes et les comportements de la paysannerie algérienne et de ses attentes. Qui peut affirmer avec certitude que telle surface est optimale, qu'elle permettra au fellah de s'occuper utilement, de prétendre à un revenu décent et d'avoir des espérances ?

L'exploitation agricole est définie comme une entité économique quant aux actes d'administration et de gestion. Elle correspond à l'organisation, en lots ou en parcelles, de la surface cultivable disponible utilisée pour la production agricole.

Le critère tiré de la taille remplit un rôle particulier, en ce sens qu'il conditionne largement le niveau des revenus de l'exploitant, même si des paramètres, tels la fertilité des sols, les cultures pratiquées, les moyens matériels et financiers mis en œuvre participent pour une bonne part à la confection de ce revenu. Il est admis que le niveau de la surface optimale est le critère essentiel sur lequel une politique agricole peut être menée.

On retrouve la politique des structures qui met l'accent sur l'amélioration de la taille des exploitations agricoles et qu'on oppose à la politique des prix. Elle laisse entendre qu'un souci d'amélioration durable des revenus des agriculteurs passe principalement par une modernisation des structures.

Mais, l'exploitation équilibrée est faite aussi d'adaptation et de concordances entre les capacités de l'agriculteur, les potentialités existantes et les objectifs visés.

Autant que toute autre, la notion d'équilibre de l'exploitation est donc importante ; elle est probablement complexe. L'équilibre est fait de concordances entre les capacités du fellah et les techniques modernes ; on retrouve là la nécessaire formation/vulgarisation. L'équilibre est aussi fait d'adaptations. Aujourd'hui, pour la majorité des exploitations l'équilibre ne saurait être obtenu que par une modification des structures qui ne pourrait être réalisée **en l'absence d'un marché foncier capable de générer le remembrement des parcelles.**

Sans attacher aux chiffres issus du recensement général de l'agriculture (RGA ) de 1973 probablement périmés une valeur de précision à laquelle on ne

saurait prétendre trois décennies après, l'analyse portant sur les structures agraires est tentée sur cette base sachant que la pression démographique a été si intense qu'elles ont du subir certainement un appel très fort vers le bas. Il est tout à fait plausible que les structures agraires présentes en 1973 aient été meilleures que celles d'aujourd'hui, comme celles de 1958 étaient plus favorables que celles issues du R G A de 1973.

Le nombre de petites exploitations trop élevé établit la vulnérabilité de l'agriculture. Le recensement indique également l'inégalité de partage des terres : 8% des exploitations occupent 50% de la surface et 50 % d'entre elles se partagent 9 % des surfaces. La brutalité de la remarque doit cependant être tempérée : parmi les plus grandes exploitations, nombreuses sont situées dans les zones à faibles potentialités ou carrément dans les zones marginales. Dans d'autres cas, la faiblesse des surfaces est compensée par des activités annexes tel l'élevage ou tout simplement par une forte intensification permise par la situation géographique, la fertilité du sol, l'irrigation et l'utilisation des moyens matériels et d'intrants accessibles financièrement au fellah.

**Tableau n° 26 : Répartition des exploitations d'après leur standing**  
(lors des R G A de 1958 et 1973)

Surfaces (Ha)	1958		1973	
	Nombre d'exploitations	%	Nombre d'exploitations	%
Moins de 10	437.000	69,5	562.789	79,02
De 10à50	167.100	26,5	134.508	19
De 50à100	16 .850	2,6	9.765	1,3
100 et plus	8.500	1,4	3.456	0,5
Total	629.450	100%	710.518	100%

Source : CNES

**Tableau n° 27 : Répartition des exploitations par strate**  
(Recensement de 1973)

Strate (ha)	Nombre d'exploitations	%	Strate (ha)		%
<1	155.989	22	5à10	125.065	7,6
1à2	105.310	14,7	10à20	86.770	12,2
2à3	74.881	10,5	20à50	47.738	6,7
3à4	55.544	7,8	50à100	9.765	1,3
4à5	46.000	2,4	100à200	2.610	0,03
200 et plus				846	0,02
Total des exploitations				710.518	

Source : CNES

Le dernier recensement effectué en 1973, indiquait déjà l'existence de 562 789 exploitations de moins de 10 hectares alors qu'en 1958 existaient seulement 437 000 exploitations. Cette strate gagne pour ainsi dire 10 points. Parallèlement, le nombre d'exploitations de 10 à 50 hectares diminue de 20%. On assistait déjà, à une diminution des exploitations moyennes et à une quasi - disparition des grosses exploitations, mouvement accéléré par la suite par l'application de la révolution agraire<sup>343</sup>.

La taille moyenne des exploitations chutait en conséquence; elle passait de 8,80 à 7,80 hectares. La pression démographique des années 70 et 80 et du début des années 90 conjuguée à la crise économique qui a plus de 15 ans d'âge a certainement accentué le phénomène et les résultats préliminaires du dernier RGA semblent prolonger le développement du morcellement de la propriété.

Comment imaginer les futures structures agraires ? L'histoire universelle nous apprend qu'il n'y a pas de structures agraires optimales et pas de solution

<sup>343</sup> Conseil National Economique et Social « Communication sur le foncier agricole ». 5<sup>ème</sup> session (avril 1998), Op. cit, Page : 63.



universelle au progrès. L'optimum dépend d'autres objectifs, en particulier du développement général du pays, du degré d'équipement atteint, de la densité de population rurale et des perspectives à long terme.

L'histoire des agricultures développées nous enseigne aussi que la modernisation des structures et des modes de production a été orientée et fortement soutenue par l'Etat.

Cette proposition de révision des structures à la hausse suggère parallèlement la limitation de la concentration foncière en contrôlant l'agrandissement des exploitations en favorisant la mise en place des structures agraires de type familial. Si les structures agraires actuelles traduisent l'histoire du pays, l'aménagement rural, partie intégrante de l'aménagement du territoire, procède de décisions politiques aptes à corriger des structures agraires désavantageuses.

Alors, il est temps aujourd'hui, après la très forte immigration (la population rurale est passée de 75% en 1954 à moins de 40% en 1997), de préparer des structures agraires nouvelles assorties du maintien, dans des conditions meilleures au point de vue économique et social. Tandis que l'appréhension d'un dépeuplement de nos campagnes en comparaison avec la réalité européenne n'est pas recevable car le croit démographique est encore assez fort chez nous; au taux de 68% de la population totale, la population rurale n'était que de 8 000 000 d'âmes en 1963, en 1997 elle est de 12 000 000 de personnes<sup>344</sup>.

Est-ce que le progrès agricole sera accepté avec son corollaire l'exode rural, ou immigration, compris comme une mutation des fellahs vers d'autres activités économiques ?

---

<sup>344</sup> Conseil National Economique et Social « *Communication sur le foncier agricole* ». 5<sup>ème</sup> session (avril 1998), Op. cit, Page : 74.

L'exode agricole ne se confondant avec l'exode rural que lorsqu'il est accompagné de mobilités géographiques. Bien qu'il écrème l'agriculture d'une partie de sa jeunesse, l'exode agricole sert en définitive l'agriculture. Cependant, il diminuera d'intensité ou prendra fin le jour où la population agricole sera réduite à sa juste mesure et les campagnes suffisamment équipées.

Il est cependant difficile de dire maintenant au-dessous de quelle surface une exploitation n'est plus viable économiquement et socialement; cela dépend comme il a été indiqué précédemment de plusieurs facteurs et du revenu que l'on considère comme minimum acceptable. Cependant, dans les Hauts plateaux sur moins de 4 hectares de terres consacrées à la céréaliculture peut-on espérer améliorer son revenu, unique ressource d'une famille composée de 5 à 6 enfants ? Peut-on avoir des espérances ?

C'est en définitif par rapport aux nombres d'exploitants et d'ouvriers que l'agriculture pourra occuper et leur assurer un revenu décent et en fonction des capacités d'absorption des autres secteurs d'activité que sera dessiné le milieu rural et que seront retenues les structures agraires prenant en compte les réalités diverses du milieu agricole. Cette orientation constitue un axe déterminant des éléments fondamentaux de la stratégie de développement agricole.

### **3.3 L'interdépendance agriculture-industrie :**

Le développement de l'agriculture s'inscrit dans un cadre plus général qui est celui du développement économique national, l'état des désarticulations sectorielles et la marginalisation de l'agriculture ont de quoi inquiéter sérieusement ; l'absence de synergie et de complémentarité intersectorielle fait que les effets des différents plans sectoriels s'entrecroisent tout azimut et produisent des conséquences parfois contradictoires.

Est-il possible de baser le développement de l'Algérie sur un thème essentiellement agricole ? Ou bien l'avenir de l'agriculture algérienne est dans l'industrie ?

Ces interrogations ne sont pas superfétatoires devant les affirmations des agrariens et des antis agrariens. Eu égard à son sol, son relief et son climat et l'importance de sa population, ce serait une erreur de vouloir baser le développement du pays exclusivement sur l'agriculture. C'est vers l'industrie que l'on doit continuer à se tourner mais, il faut le faire sans illusions car, l'industrie moderne exigera toujours peu d'hommes.

Ainsi, la formule « l'avenir de l'agriculture est dans l'industrie » prend son véritable sens dans la mesure où la conception d'un secteur moderne ou "entraînant" est toute relative ; chaque secteur est créateur de richesses et porteur en tant que consommateur de biens et services. Le secteur de l'agriculture utilise les produits industriels (engrais, insecticides et fongicides, matériels agricoles) et fournit à une branche de l'industrie les produits de transformation (légumes, fruits, céréales, laits).

Le débat qui pousse à faire du développement de l'agriculture le seul choix prioritaire est vain et irréaliste. Le progrès de l'agriculture dépend également du développement industriel, mais l'industrie à elle seule ne fera pas le progrès et n'aboutira pas au développement global.

Le complexe des IAA s'est développé dans les pays avancés sous l'effet conjugué de deux facteurs :

- L'accroissement des productions agricoles;
- L'élévation du niveau de vie et l'évolution des modes de consommation alimentaire.

Dans notre pays si l'on compare les investissements consentis dans les différents secteurs industriels, on constate que la part réservée aux IAA a été plutôt modeste.

Ces dernières années et malgré les encouragements de l'Etat on constate

que les investissements privés se sont concentrés dans la transformation de la tomate industrielle, des céréales et du lait.

Les IAA ont la caractéristique d'absorber les fluctuations saisonnières des productions agricoles. C'est ce qui fait que ces industries ne prospèrent que si la production agricole est conséquente et ne connaît pas de grosses perturbations dans les prix. C'est ainsi que les Etats mettent en place des systèmes de régulation des prix (caisse de compensation) pour permettre aux IAA de fonctionner dans de meilleures conditions.

En Algérie, l'un des grands problèmes qui se pose aux IAA, c'est la faible utilisation des capacités, notamment dans le domaine de la transformation des fruits et légumes. Cela se traduit par des coûts élevés qui font que la majorité des consommateurs boudent les produits.

Un autre problème qui caractérise les IAA est le fait que les habitudes alimentaires ne favorisent pas le développement d'une telle activité. C'est ce qui fait que la transformation des légumes ne connaît que très peu d'application. Les nouveaux investissements concernent quasi - exclusivement deux types d'activités la transformation de tomate et celle des céréales alors que les opportunités sont très vastes (fruits et légumes, produits de la pêche, produits carnés, huileries). Cette tendance accentue la déconnexion des IAA locales par rapport à notre production agricole.

Malgré leurs coûts élevés, de l'ordre d'un demi-million de dollars, ces nouveaux investissements ne s'intègrent pas dans des filières précises. Alors que l'on assiste dans le monde à des regroupements qui font que quelques entreprises dominent totalement certaines activités (à l'exemple des jus d'orange et d'ananas) en raison de l'ampleur des investissements (cas du Brésil pour les concentrés de jus qui, entre autres, nécessitent des bateaux frigorifiques spécialement aménagés pour le transport en vrac de ce produit périssable).

De même que la gestion de ces industries pose souvent le problème de

conflits d'intérêts entre les agriculteurs et les transformateurs, pour ne citer que le cas de la tomate industrielle, les agriculteurs sont souvent astreints à de longues files d'attente pour livrer leur produit (avec les risques d'avaries), alors que d'un autre côté les industriels rechignent à investir dans "des processus" qui permettent une cadence plus rapide dans le traitement des flux de grande saison (production de produits intermédiaires en vrac à l'exemple du conditionnement en fût de 200 litres qui permet d'éliminer les goulots d'étranglement et d'assurer une meilleure fluidité de la production) et un travail annuel de conditionnements appropriés au marché de détail (de 0,5 à 2 kg)<sup>345</sup>.

Les IAA se caractérisent aussi par une forte dépendance vis à vis des emballages. On peut même avancer que la rentabilité de ces industries est quasiment celle des emballages utilisés.

D'un autre côté il ne faut pas oublier toutes les questions liées à la logistique étant donné que les produits sont périssables et qu'ils doivent être transportés vers les lieux de consommation selon des modes appropriés (chaîne de froid, en amont et en aval du processus de transformation).

Les IAA sont loin de répondre à tous les besoins du marché national, seulement leur développement ne peut se faire que par de nouveaux investissements. Aussi faut-il que l'Etat mette en place des mécanismes de planification qui permettent de créer les conditions d'asseoir des IAA compétitives car il ne faut pas oublier que les industries actuelles bénéficient de fortes protections qui sont appelées à disparaître. De même faudrait-il que l'industrie des emballages soit au rendez vous et que toute l'infrastructure logistique (transport, chaîne de froid...) soit disponible. Tout cela ne doit pas, bien entendu, faire oublier que la production agricole doit s'améliorer tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

---

<sup>345</sup> Conseil National Economique et Social « *L'eau en Algérie : le grand défi de demain* ». B.O. n°9. Alger, session, (15 et 16 mai 2000). pp. 105 - 189.

Les soucis majeurs de cette industrie embryonnaire se situent dans les problèmes de logistique et de maintenance, alors que l'intérêt accordé aux problèmes d'hygiène semble secondaire. Ces questions représentent la menace la plus importante dans le contexte d'ouverture de notre marché agricole. En effet non seulement nous aurons un envahissement de produits étrangers mais les produits locaux déjà invendables à l'extérieur le deviendront aussi à l'intérieur.

Enfin et compte tenu du coût élevé de l'investissement (en totalité importé), et dans un souci d'intégration intersectorielle il y a lieu d'attendre un effort national de l'industrie mécanique pour que des modules d'investissement moins chers soient réalisés localement et ce afin de permettre un afflux d'investisseurs nouveaux vers cette branche.

### **3.4 Les perspectives d'ouverture :**

Les défis que pose l'adhésion à l'OMC sont surtout d'ordre organisationnel, en effet notre économie est structurée beaucoup plus pour l'importation que pour l'exportation. Cela veut dire que les institutions de protection ou de régulation de l'économie se doivent de jouer pleinement leur rôle.

C'est ainsi que le tarif douanier même s'il est limité doit jouer un rôle de régulation de premier plan et viser à pénaliser les importations qui sont de nature à mettre en péril la production nationale. Cela, bien entendu, ne suffit pas en soi car les barrières douanières seront appelées à disparaître à plus ou moins long terme, pour laisser place aux barrières non tarifaires (normes, spécifications, processus administratif contraignant - ex : des japonais qui obligent l'opérateur étranger à remplir le formulaire de dédouanement en japonais). D'un autre côté les impératifs de protection des consommateurs demandent une vigilance accrue de la part des services de contrôle réglementaire.

De même que les institutions d'appui se doivent de prêter assistance et conseil en vue d'améliorer la compétitivité de nos produits agricoles tant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs. Et c'est à ce niveau là que se font

sentir, le plus, les besoins d'appui à la production agricole. Lesquels appuis sont quasiment inexistantes à l'exemple des instituts ou centres techniques de l'olivier, du lait....

A l'heure actuelle, il est évident que nos capacités d'exportation sont très limitées, le principal frein n'est pas la faiblesse de la production mais surtout les procédures lourdes et bureaucratiques (fonctionnement des ports et des banques, absence d'informations commerciales ...).

Alors, que les discussions internationales sur le nouvel accord agricole rentrent dans une phase active, il y a urgence à arrêter le choix sur une des stratégies en présence, si l'on veut que le contenu des réformes agricoles ne soit pas dicté par les négociations internationales en cours au sein de l'OMC pour cela il est important de :

- Prémunir notre économie en général et l'agriculture en particulier des menaces associées à ce processus ;
- Exploiter au mieux les possibilités offertes.

Ces deux conditions de base peuvent-elles être remplies ?

Or, en ce qui concerne l'agriculture algérienne et vu son niveau actuel, l'inventaire des menaces semble être plus lourd que celui des opportunités.

S'agissant des menaces, elles sont constituées essentiellement :

- Par l'envahissement du marché national par certains produits nettement plus compétitifs que les nôtres et l'entrée de firmes mondiales capables de structurer à leur unique profit les échanges internes et externes ;
- Par les barrières non tarifaires telle la conformité aux normes (pour lesquelles notre appareil de production agricole n'est pas suffisamment préparé) relatives

à la protection de l'environnement et la santé humaine, animale ou végétale.... ;

Le faible niveau de formation de la ressource humaine de base (les exploitants) risque d'être un frein permanent à l'insertion de notre agriculture au processus de mondialisation car, comme cela a été souligné à plusieurs reprises, " tout système ne peut évoluer qu'à la vitesse de son maillon le plus faible ".

Quant aux opportunités elles sont constituées par :<sup>346</sup>

- Les nouveaux débouchés pour certains de produits agricoles de contre saison (primeurs : pratiquement tous les produits maraîchers) ;
- La possibilité d'accueillir des investissements étrangers porteurs de technologie, d'emplois nouveaux et de fortes valeurs ajoutées (l'exemple nous vient de l'Egypte qui grâce au partenariat avec les hollandais est devenue un gros exportateur de pomme de terre vers l'Europe);
- Les mutations profondes tant sur le plan des rendements que sur le plan de la qualité qui pourront être induites du fait de l'expression de la concurrence.

Il faut certainement mettre de coté certaines aspirations, telle l'agriculture biologique et l'avantageux rapport qualité prix des produits de primeur : comment réussir une agriculture biologique alors que l'agriculture traditionnelle n'est pas maîtrisée ?

Comment pénétrer un marché extérieur alors que sont perdues depuis la nationalisation du commerce intérieur en 1973 les opérations de triage, de calibrage, de conditionnement, de marketing et que l'intérêt accordé aux questions d'hygiène par toute la chaîne en charge des produits agricoles (fellahs, transporteurs, grossistes et détaillants) semble secondaire ?

---

<sup>346</sup> Conseil National Economique et Social. DESMS « *Stratégie de développement de l'agriculture* » Alger. 2003  
Page : 29.



Ceci représente la faiblesse la plus importante de notre agriculture. De plus, le marché ne s'accommode pas de rupture intempestive de la production. En somme, il s'agit de créer les conditions d'expansion de l'agriculture et réapprendre aux agriculteurs les exigences du marché qui sont les mêmes pour le marché intérieur et le marché extérieur.

**Le choix final se prononcera en définitif sur l'une des trois propositions :**

- S'accommoder du statu quo, sous réserve de légers amendements, défendu par la communauté européenne (CE). En effet, la CE accepte une réduction sur une longue période des protections à l'importation et des subventions (appelées communément restitutions) aux exportations. La mise à niveau recherchée pour notre agriculture implique t - elle ce choix ?
- Rejoindre la stratégie hyper - libérale qui entend aligner les prix intérieurs sur les prix mondiaux ? Cette option serait conforme aux vœux des Etats - Unis, du groupe de CAIRNS (regroupant 15 pays exportateurs nets sans subventions) et des institutions internationales. Elle est fermement soutenue par les firmes du complexe agro - alimentaire. Cette stratégie se prononce pour une élimination rapide et totale des protections. La logique ultra libérale apparaît dans la volonté de refuser toute maîtrise de la production; le marché est censé produire cette régulation. L'erreur est de considérer que l'alignement des prix intérieurs sur les prix mondiaux serait favorable aux agricultures des pays non développés.

Cette décision conduira à l'émergence des seules exploitations ayant atteint un niveau de productivité élevé. Ainsi, ne survivront qu'une infime partie des exploitations, alors que le niveau économique du pays appelle au maintien du plus grand nombre d'exploitations de type familial économiquement et socialement rentables bien entendu. Les aspects non commerciaux de l'agriculture ne sont pas pris en compte, c'est à dire l'aménagement du territoire, les exigences de qualité, le maintien des équilibres sociaux.

Ou bien, militer pour la troisième stratégie qui conforte la préoccupation développée in fine. Le principe premier est de reconnaître à chaque pays le droit à l'autosuffisance alimentaire pour les produits de base. La protection de la production nationale en est le corollaire et le meilleur soutien aux agriculteurs; le cas des producteurs nationaux de tomate industrielle est d'une actualité qui déconcerte et renseigne sur les perspectives inscrites dans une démarche ultra libérale : alors que 40 000 tonnes de concentré de tomate sont en stocks au niveau des conserveries pour invendu, les importations n'ont pas cessées. Les producteurs agricoles, quant à eux, ne sont pas encore totalement payés, 8 mois après livraison de leur production aux conserveries ! Tandis qu'une partie tente l'abandon de cette culture.

Cependant, ce niveau de protection ne doit en aucune façon être assimilé à une fermeture des frontières, mais doit être compatible avec une économie ouverte, respectant la stratégie de développement inscrite dans l'histoire et la réalité sociale du pays ; il est donc normal que le gouvernement fixe les limites de cet accord dans le respect des attentes des citoyens.

Pour réussir notre adhésion à l'OMC et notre association avec l'Union Européenne des mesures doivent précéder et accompagner ces deux processus, elles doivent viser à prémunir l'économie en général et l'agriculture en particulier des menaces associées à ces processus et d'exploiter au mieux les opportunités qui seront offertes. Notre incapacité à nous adapter aux transformations que connaît la scène économique mondiale et la persistance de notre secteur productif national à continuer, dans sa globalité, à fonctionner sur les vieilles logiques, alors que l'intégration croissante de l'économie mondiale condamne de plus en plus les activités productives à inscrire progressivement leurs performances par référence à des standards mondiaux ceci constitue un obstacle redoutable qu'il est extrêmement difficile de franchir.

La réactivation de cet appareil de production peut assurer une relance de la branche, il y a lieu cependant de prendre en considération les attentes des acteurs économiques par une série de mesures d'encouragement (allègement de la fiscalité, baisse de la TVA, baisse des taux des droits de douanes sur les matières

premières importées et surtout des perspectives claires en matières d'industries agroalimentaires.

L'analyse du statut de la terre, les structures agraires, l'interdépendance agriculture industrie et les perspectives d'ouvertures sur les autres économies viennent conforter la forte liaison entre l'agriculture et les autres branches de l'économie. Cependant, cette interdépendance constitue d'un autre côté une dynamique qui vient stimuler le développement agricole.

## **Section IV : les grandes problématiques de la stratégie agricole :**

Le développement agricole dépend de la demande de produits alimentaires, des conditions de leur production, de la capacité de stockage, de distribution, de la disponibilité des facteurs de production : terre, eau, des ressources humaines et de leur qualification.

La combinaison de ces facteurs et leur agencement avec les autres branches de l'économie conditionnent le développement de l'agriculture. Cette démarche se justifie dans le cadre des éléments d'une stratégie agricole cernée au niveau des grandes problématiques concernant la steppe, la forêt, les filières.

### **1. La steppe**

La zone steppique s'étale sur une surface de 15 millions d'hectares. Elle est aride et l'irrégularité des pluies augmente à mesure que l'on va vers le sud. Les études récentes montrent un lent assèchement du climat, la sécheresse devenant endémique. Sur ces vastes étendues steppiques connues sous le nom " pays du mouton " dénomination due à l'existence antérieure de pâturages propices à l'élevage du mouton et du chameau. Cependant, l'élevage pratiqué dans cette zone de parcours ne va pas sans aléas.

C'est au niveau de ce système que les risques de désertification sont les plus grands. Cette tendance est démontrée par la carte de sensibilité ; les origines étant de deux sortes : à la fois naturelles ou induites. Les causes naturelles traduisent essentiellement l'évolution des facteurs climatiques, tandis que celles induites mesurent la pression du cheptel sur le couvert végétal.

Cette désertification prend, paradoxalement, une ampleur plus grande depuis l'indépendance; la raison est simple : L'Etat a mis en place une politique avantageuse de sauvetage du cheptel sans tenir compte cependant des capacités opérationnelles des parcours. En effet, avant 1962, le laisser faire des autorités coloniales permettait de créer, grâce à la sécheresse, un équilibre entre l'offre des pâturages et la demande en unités fourragères du cheptel qui subissait, en années de pluviosité déficitaire, une régression souvent brutale et importante.

La diminution du cheptel et la chute des prix, due à une vente massive, engendrait la ruine de l'éleveur qui consacrait tant d'efforts inutiles. Ainsi, la reconstitution du cheptel a été pendant la période coloniale, pénible, lente et aléatoire. C'était l'époque où l'on pensait davantage à éviter, tant que faire se peut, les catastrophes qu'à construire une économie efficace.

L'introduction de l'orge, comme appoint de substitution au manque des fourrages, à partir des années soixante dix a changé fondamentalement les données. Alors que l'idée de départ se limitait à soulager la pression sur les pâturages, le résultat a été au-delà : le sauvetage de l'effectif a été réussi malgré la juxtaposition des données climatiques souvent défavorables et de l'état de dégradation avancée des parcours. Ainsi le cheptel a augmenté à une vitesse exponentielle ; 20 000 000 de têtes aujourd'hui, 4 000 000 en 1963, 9 000 000 en 1972, 13 000 000 en 1982 et 16 000 000 en 1991. Cet effectif se trouve par moitié en zone steppique et le reste dans le Tell rendant ainsi aléatoire la complémentarité séculaire dans le cadre de la Achaba (remontée en été du cheptel pour profiter des chaumes de céréales). Le Tell est devenu encombré et saturé et

ne peut être utilement sollicité car jamais un tel effectif d'ovins n'a été présent<sup>347</sup>.

Les leçons des expériences montrent que beaucoup d'initiatives louables ont été entreprises pour arrêter la désertification. La cause essentielle de la désertification semble être éludée. Terres « sans maîtres » et effectifs en surnombre (en partie par d'authentiques éleveurs et le reste par des spéculateurs avérés).

La régénération des parcours par la mise en défens de parcelles isolées est une réalité tangible. Un contraste impressionnant existe entre les zones de mises en défens et les zones environnantes : les premières sont occupées par des végétations relativement denses, les secondes le sont par une végétation rare et peu profitable aux animaux.

Mais, est-il possible de généraliser la mise en défens sur les millions d'hectares de parcours dégradés en maintenant la pression d'un cheptel si élevé ? Une fois régénérée, est-il possible de procéder à une rotation entre les parcours en voie de régénération et ceux régénérés ? Qui sera chargé de faire respecter ces "sens interdits" ? La solution est ailleurs. Elle est dans une relation nouvelle entre l'éleveur et les parcours qui sont aujourd'hui le bien de tous et de personne. Elle est aussi dans l'élaboration d'une politique du "mouton" qui ne peut s'accommoder de l'inorganisation actuelle. Le laisser faire est plutôt un laisser aller accommodant alors que des questions clefs restent sans réponse.

Les pouvoirs publics semblent être marqués par l'expérience très courte de la réforme agraire en zone pastorale. L'orientation qui aurait actuellement la préférence des Autorités serait la transformation progressive de ces vastes étendues en espace agro-sylvo-pastoral ? Est-ce possible économiquement et socialement ? Est-ce une solution durable ? Les activités agricole et forestière

---

<sup>347</sup> Conseil National Economique et Social « *Problématique de développement agricole: éléments Pour un débat national* ». Commission PDES, session : (nov. 1999), Alger. Page : 273.

supposent un sol adéquat, or, ce n'est pas le cas en dehors de quelques zones éparses peu nombreuses. Les belles réussites enregistrées ici et là ne sont pas susceptibles d'être généralisées.

Alors, restent posées les questions liées à l'effectif du troupeau, à sa conduite qui ne peut être dissociée de la nature de la propriété sur ces zones et de l'état des parcours : transhumance des troupeaux et nomadisme des populations telle a toujours été la réalité de cette région. Est-il possible de remplacer le nomadisme de la population par la transhumance des troupeaux ? Le libre jeu de la recherche de gros revenus ne devrait-il pas être réservé à la recherche de la qualité ? Car, sur ce point, l'intérêt particulier et l'intérêt général peuvent se retrouver.

Seule une politique « du mouton » articulée essentiellement autour de l'organisation complète de la steppe et de son prolongement à l'amélioration du cheptel, fera du mouton une véritable richesse pour tous et non un simple objet de spéculations. Il ne s'agit pas de régler les problèmes des parcours et du mouton en eux mêmes, mais bien plus de les régler en fonction des populations rurales qui y vivent.

Les actions à identifier en concertation avec la population concernée doivent avoir pour préoccupation première l'intérêt des éleveurs et la pérennisation des activités pastorales mais cette dernière sera hypothéquée en l'absence d'un équilibre entre les capacités des parcours et l'effectif actuel.

La présence d'un cheptel important sur les terres telliennes rend l'approche retenue par le gouvernement en 1984 anachronique (le Sud "naisseur" et le Nord "engraisseur/finisseur" et utilisateur pour les raisons évoquées précédemment. Par la suite, le rejet de cette option s'était appuyé sur un refus systématique des éleveurs car la stratégie heurtait les intérêts des spéculateurs et accessoirement certains usages sociaux en vigueur. Or, si la part des concentrés ou de l'orge atteint en années sèches 75% de la ration et que les parcours deviennent plutôt un complément, on est en présence, en quelque sorte, d'un élevage en "hors sol".

Dans ce cas, la forme actuelle de conduite d'élevage n'est pas la meilleure. Elle est spéculative : le niveau des prix de la viande ovine révèle ce caractère.

Ces régions connaissent aussi une autre source de richesse aujourd'hui pratiquement abandonnée : l'alfa dont la cueillette procurait des revenus substantiels. Le dossier mérite d'être ouvert encore une fois et des solutions appropriées prises avec les communautés pastorales.

Il est tout à fait évident que la condition de base pour le succès de toute politique de développement des zones pastorales réside dans la réhabilitation du rôle et de l'implication des communautés pastorales dans la gestion de l'espace steppique.

Un véritable code pastoral devra être adopté; Il portera sur l'organisation socio-économique de la gestion du patrimoine steppique, la définition de liens entre les agro-pasteurs et les terres cultivées, la mise en valeur dans ces régions sont les éléments fondamentaux de la politique de sauvegarde de la steppe.

## **2. La forêt :**

Le phénomène de désertification représente une contrainte majeure au développement car, il concerne tout autant la zone steppique que les régions forestières. L'érosion, phénomène ancien, touche de plus en plus les terres agricoles. L'homme est en cause par les conduites culturelles qu'il pratique, on parle alors de déséquilibre agro-sylvo-pastoral.

En effet, depuis le début de la colonisation et bien après, la forêt subit une dégradation sensible tandis que l'équilibre biologique et écologique estimé à 25% du couvert forestier de la superficie totale se situerait autour de 7 millions d'hectares. Le patrimoine forestier ne représente que 11% de l'Algérie du Nord et 1,5% de l'ensemble du territoire.

Or, malgré l'ambitieux programme qui fixe un objectif de 1 250 000 hectares en 20 ans, le taux de reboisement serait de 13% à l'horizon 2020. Il est



actuellement de 11%. On mesure le déficit à combler et l'effort considérable à faire pour atteindre l'équilibre biologique et écologique. Est il possible d'arriver à ce taux d'équilibre, quand on sait que la France, troisième pays forestier d'Europe après la Finlande et la Suède a mis des siècles pour atteindre un taux de 27% de reboisement<sup>348</sup>.

Ce taux de reboisement mettrait l'Algérie au niveau de l'Italie. Or, les zones forestières restent soumises à de fortes contraintes car, convoitées par l'agriculteur et l'éleveur. La dégradation de la forêt, la dangereuse et inquiétante régression conjuguent les effets du défrichage, des incendies et des dépréciations dues à l'animal.

Une partie de la forêt se trouve en zone de montagne où vit 35 % de la population totale et où l'agriculture accapare de plus en plus de terre au détriment de l'espace forestier. Or, l'affectation des terres de forêts à l'agriculture semble être l'alternative actuelle. Elle a la faveur des pouvoirs publics qui accordent des concessions sur des terres de l'Etat afin de faire participer la population à un projet de défense de la forêt plutôt que la laisser exercer une pression dévastatrice. A priori l'intention est en soi très louable mais le résultat est il garanti ? La pression sur les terres forestières restera très forte en présence d'une pauvreté étendue. On retrouve là l'aménagement du territoire et la nécessaire éviction de la pauvreté en milieu rural.

Comme partout dans le monde l'excès de pauvreté consomme les espaces naturels. La problématique de la forêt rejoint ici celle de l'agriculture. Elle mérite débat car la forêt demeure mal connue; un maquis d'idées cache les véritables problèmes. La gestion de la forêt, la protection des bassins versants et des barrages et la coupe de bois est devenue plus aléatoire à la suite des changements successifs de structures de la forêt.

---

<sup>348</sup> Conseil National Economique et Social « *Problématique de développement agricole: éléments Pour un débat national* ». Commission PDES, session : (nov. 1999), Alger. Page : 273.

Par ailleurs, l'administration peut elle être en charge directe de la gestion des forêts et assumer au nom de l'Etat le contrôle et la préservation ? puisque tous les espaces intermédiaires ont été dissous. Sur quelle espace, au plan juridique, l'extension du couvert végétal est envisagée ?

Le barrage vert, conçu au départ avec l'idée implicite d'arrêter l'avancée du désert et d'améliorer à terme les conditions socio-économiques des populations locales a été stoppé devant l'hostilité des éleveurs vis à vis des plantations de type forestier car il empiétait sur les parcours. Alors, les plantations d'essence fourragères font de nouveau leur apparition dans le cadre d'aménagement agro-pastoral; c'est à dire d'une approche remaniée. Si la dégradation était non pas une avancée du désert mais un recul de la steppe la problématique ne devrait elle pas être posée différemment ?

### **3. Les filières agroalimentaires :**

La filière est l'ensemble des activités étroitement imbriquées et reliées entre elles par l'appartenance à un produit. L'organisation par filières a permis aux pays occidentaux de passer d'une situation de famine à une situation d'abondance alimentaire. En Algérie, une attention particulière a été accordée aux filières des céréales, du lait et de la semence.

#### **3.1 Les céréales :**

Si on n'oublie pas que le développement des agricultures développées a été d'abord le fait d'une céréaliculture efficace faite de hauts rendements et de haut niveau de rentabilité, alors on admettra que l'expansion de notre agriculture doit s'appuyer d'une manière prioritaire sur l'amélioration des conditions de production des céréales compte tenu de la place qu'elles occupent dans la consommation des ménages, dans la ration des animaux et de leur coût dans les importations. Or, chez nous, il ne peut être attendu une augmentation de la production que grâce,

exclusivement, à une élévation des rendements. Sera-t-elle à la hauteur des besoins des hommes et du cheptel ?

La structure de consommation des ménages donne des signes de changements défavorables; comment va croître, dans ce cas, la demande des produits agro alimentaires et des céréales en particulier ? Pour cela, il faut répondre à deux questions essentielles : quel sera le contexte économique général et la politique de distribution des revenus ? Quel sera le niveau des prix de la production locale et internationale ?

En raison d'une demande soutenue des céréales au niveau mondial, les prix devraient connaître une augmentation très significative, tandis que la récession économique actuelle conduirait à une demande locale encore plus soutenue étant donné que les céréales sont le produit refuge de la population. C'est dans ce cadre que sera posée la problématique des céréales en Algérie, si une inflexion significative de la politique économique et sociale n'est pas envisagée.

L'étude des séries statistiques relatives à la production locale doit inciter au réalisme. Mais, l'Etat ne saurait s'accommoder de cette situation; baisser les bras au vu des résultats obtenus par les vaines tentatives d'amélioration entamées depuis trois décennies. L'exemple d'autres agricultures est là pour indiquer que l'augmentation des rendements est possible.

L'exemple de la céréaliculture renseigne sur les difficultés rencontrées. Il nous invite à procéder différemment. En effet, il y a de telles différences de rendement entre certaines exploitations et leurs voisines plus nombreuses que la pluie seule ne saurait tout expliquer. On ne saurait espérer un changement notable et définitif de la production céréalière si les éléments déterminants de la stagnation sont encore présents dans la majorité des exploitations. La relance de la céréaliculture ne peut être dissociée d'un ensemble plus vaste ou sont intimement liés la jachère, l'élevage ovin, la fertilisation, la mécanisation, les semences sélectionnées, la recherche appliquée, la taille des exploitations et les prix outre la panoplie habituelle des mesures connues et inventoriées : itinéraires techniques, date des semailles et des moissons.

Les conditions de vie des fellahs ne pourraient être améliorées en l'absence d'une augmentation de leurs revenus qui dépend en particulier de deux seuls paramètres : les prix à la production et la quantité de céréales produite, elles mêmes fonction des rendements à l'hectare et du nombre d'hectares emblavés.

Or, la majorité des exploitations est confinée dans des surfaces exiguës, tandis que les prix à la production ont atteint selon les gouvernements successifs un seuil limite, près de deux fois le prix international (or des pays comme le Japon et la Corée payaient 4 à 5 fois le prix international de la production locale de riz ceci pour deux raisons essentielles : s'astreindre ainsi à couvrir, au moins en partie, les besoins de consommation interne par la production locale et maintenir, pour des considérations d'aménagement du territoire une partie de la paysannerie qui autrement aurait quitté le travail de la terre ).

Pour le moment, le seul paramètre en cause serait celui de la surface. En supposant que le fellah saute tous les verrous bloquants grâce au concours de l'Etat qui retrouve une efficacité perdue et que la productivité soit augmentée, le revenu auquel pourrait prétendre le fellah en année normale reste notoirement insuffisant.

Dans les conditions techniques actuelles, il existe des dimensions au dessous desquelles il est illusoire d'attendre des améliorations significatives des revenus. Cet avis, si lourd de conséquences, peut paraître " choquant ". En supposant aussi que le fellah puisse se projeter dans une situation qui n'est pas la sienne, celle actuellement de la petite minorité, que rapporteraient en terme de revenu net 1,2,3 ou 4 hectares sur nos hauts plateaux ? Peu, pour le dissuader de quitter sa terre à la première occasion et rejoindre une hypothétique situation.

Concentrer tous les efforts financiers de l'Etat sur les zones favorables, très limitées par ailleurs, mérite débat. Oublier les possibilités offertes par la panoplie des techniques éprouvées et par la recherche appliquée n'est pas satisfaisant. Par contre, fixer un programme de reconversion à des zones et à des

exploitants qui ont toutes les difficultés de réunir les conditions minimums d'amélioration de la culture relativement la moins exigeante en eau et en moyens matériels et financiers serait inaccessible et aléatoire

En définitive, c'est à la lumière des rapports de force opposants les différents intérêts économiques qu'il faudra raisonner les conséquences découlant de la mise en œuvre de l'intensification. L'erreur est de sous estimer la logique des fellahs, logique qui ne correspond pas souvent à celle des techniciens et des planificateurs et de croire qu'elle se résume toujours à une conduite guidée par l'immobilisme archaïque. Dans ce cas, on ne peut apprécier les contraintes qui pèsent sur la majorité et on ne réussira pas à « les conduire » vers les objectifs fixés, en raison de l'absence de points de convergence d'intérêts de la collectivité nationale et celui des fellahs. Cette mentalité renseigne sur la perception du développement par la paysannerie.

### **3.2 Le lait :**

La composition du produit agricole brut, plus exactement la part prise par les produits de l'élevage, situe le degré d'évolution d'une agriculture tandis que la satisfaction des besoins de consommation par la production locale marque la force (ou la faiblesse) de l'agriculture.

Le niveau actuel des importations de lait et de produits laitiers traduit donc toutes les difficultés d'amélioration de l'élevage bovin laitier. La facture est trop lourde pour être supportée pendant longtemps encore. Elle obérera nos ressources, si un projet dont le mérite est d'obvier aux inconvénients et de dépasser les palliatifs n'est pas construit.

L'ensemble des actions inventoriées, et en partie mises en application, ne sera décisive que si une production accrue de produits laitiers est possible; dans ce cas on retrouve la problématique de la jachère traitée dans "la question de la céréaliculture " et si les prix relatifs du lait seront jugés satisfaisants par les éleveurs. Or, la plupart des éleveurs possèdent peu de terres et presque pas de

terre irriguée; dans ce cas (possession de terres irriguées), l'option de l'arboriculture fruitière ou du maraîchage s'impose naturellement aux fellahs, car les prix sont libres et l'activité beaucoup moins contraignante. La situation actuelle fait que la plupart des éleveurs louent les terres et achètent les fourrages. On ne semble pas tenir compte de cette réalité.

L'autre contrainte de taille est le prix qui a été comprimé dans le cadre d'une politique des produits laitiers à bon marché, de défense du pouvoir d'achat des consommateurs. On retrouve la mission essentielle assignée à l'agriculture et mise en cause précédemment. La progression du prix du lait a été en deçà de l'augmentation enregistrée par les prix des autres produits agricoles. Cette discrimination a annihilé toutes les tentatives et bloquera toutes perspectives d'expansion du secteur laitier<sup>349</sup>.

Le programme d'importations de vaches laitières ne doit pas être réduit à une banale importation, déguisée, de viandes; opération actuellement favorisée par l'écart entre les prix locaux et les prix extérieurs.

Le bilan des comportements des différentes races importées reste à faire comme celui des travaux de croisement de races à partir de vaches locales et importées. Pourquoi ces travaux connaissent un arrêt brutal entamé depuis quelques années déjà ?

La réflexion initiée par les techniciens (zootechniciens et vétérinaires) devrait être récupérée par les pouvoirs publics dans le cadre d'un large débat préparatoire d'une politique nationale car, les importations continues et massives de vaches laitières peuvent constituer un semblant de développement. Enfin, le calcul économique ne saurait être absent du débat

### **3.3 Les semences :**

Il a été maintes fois évoqué, qu'il s'agit dans ce domaine d'une guerre, terminologie inhabituelle mais cependant exacte. Cette démesure apparente,

---

<sup>349</sup> Conseil National Economique et Social. DESMS « *Stratégie de développement de l'agriculture* » Alger.2003. Page : 211.

dévoile au mieux la problématique vécue par notre agriculture : 98% des semences potagères et fourragères sont actuellement importées. Au delà des taux de satisfaction des besoins en semences par la production nationale, il faut mettre plutôt en relief, les entraves pour dépasser cette situation; les difficultés subies par le programme d'irrigation des semences de première génération de céréales, afin de les soustraire aux aléas climatiques et celles traversées par le centre de production de semences de pomme de terre (culture in vitro) de Sétif, témoignent “ des illusions qui ont berné les différents programmes ”. Ces deux opérations ont été entamées en 1986. La première est poursuivie difficilement; la deuxième a été abandonnée<sup>350</sup>.

La stratégie par filière et l'organisation qu'elle implique dans sa mise en place constituent les éléments fondamentaux pour le développement de la production, la mise en place des circuits de distribution et aussi pour l'animation de la filière. L'élargissement de cette organisation à l'ensemble du secteur de constitue un apport stratégique pour le développement des filières agroalimentaires.

---

<sup>350</sup> Conseil National Economique et Social. DESMS 2003. Op.cit. Page : 229.

## **Conclusion :**

« Qui ne se préoccupe pas de l'avenir, se condamne aux soucis immédiats » et c'est justement parce que l'on s'est évertué dans nos différentes approches à vouloir régler nos problèmes immédiats qu'ils - sont restés au fil du temps toujours posés. En regardant ce qui s'est fait par ailleurs un optimisme mesuré prime car il est possible de transformer positivement des situations bloquées depuis de longue date. Il n'est pas du tout exagéré, compte tenu des réserves de potentialités, de considérer le dépassement de la situation possible.

Mais, ces transformations ont été inscrites dans une politique agricole à long terme; l'Europe a mis trente ans pour construire son agriculture moderne. A la fin des années 40, la France (aujourd'hui à la deuxième place mondiale des pays exportateurs de produits agricoles), était un pays importateur net de produits agricoles.



Ainsi le processus de construction d'une agriculture moderne, performante et génératrice de progrès est long. Mais le scepticisme ne peut nous quitter facilement quand on sait les mutations que connaît le secteur. Cette réflexion n'est pas destinée au seul secteur de l'agriculture elle est d'actualité.

Les politiques qui ont mené ces agricultures vers le progrès visaient concomitamment un triple but : la stabilité des prix, sans laquelle aucun engagement d'investissement à long terme ne pourrait être pris, la garantie d'un revenu minimum aux agriculteurs les plus faibles et enfin l'amélioration des conditions de la production agricole en agissant sur les structures de production composées essentiellement d'exploitations familiales.

**Conserver, utiliser au mieux les terres disponibles et conquérir de nouvelles terres telle est la trilogie devant servir à toute politique agricole qui visera l'intensification des cultures sèches, l'organisation de la culture irriguée, l'aménagement de la steppe, la préservation de la forêt.** Il conviendrait par ailleurs de définir une stratégie au niveau :

- Des débouchés et des prix,
- De l'ouverture sur les marchés extérieurs,
- De financement,
- De l'emploi,
- De la mécanisation et de la fertilisation,
- Des structures agraires.

*Toutes ces politiques étant intimement liées les unes aux autres, il s'agit de promouvoir une stratégie permanente de prise en charge de l'hétérogénéité de l'agriculture.*

La possibilité d'assurer l'approvisionnement de la population en produits agro-alimentaires par l'agriculture locale dépendra des capacités à trouver une solution aux contradictions internes et en particulier à celles qui concernent le revenu des agriculteurs et les prix des produits agricoles offerts aux consommateurs, les importations et le développement local des produits; le cas flagrant dans laquelle se trouve actuellement la tomate industrielle et les agriculteurs de toute une région et de l'abandon injustifié économiquement, socialement et techniquement de la production de semences de pomme de terre en sont les témoins tangibles. Cette problématique pose également le rôle de la politique alimentaire en économie de marché.

Un examen minutieux de toutes les données apportera des éclairages intéressants concernant notre incapacité supposée à régler les problèmes de l'agriculture. Les industries agro-alimentaires, moteur de l'agriculture, ne peuvent connaître l'essor que si la production agricole échappe aux aléas du climat, des procédures financières, à la faiblesse des moyens matériels et à ses lacunes internes.

C'est en devenant un enjeu pour les acteurs économiques que l'agriculture peut émerger comme un enjeu de société, d'autant qu'elle sera placée dans une situation objective de réussite. On doit admettre que l'on ne fait pas le destin de l'Algérie sans l'expansion de son agriculture et que le progrès agricole participe au progrès général.

Alors, l'intérêt à travers lequel une société manifeste son soutien à la paysannerie trouvera son pendant au plan de l'efficacité, se traduisant en particulier par une disponibilité des produits agricoles locaux à des prix intéressants pour les consommateurs des villes, par une participation accrue à l'expansion économique et par la préservation (fonction récente confiée à la paysannerie des pays développés) de la nature considérée « bien commun » de tous. C'est une sollicitude réciproque que semble s'accorder les villes et les campagnes, les citadins et les ruraux allant l'un vers l'autre pour former une société harmonisée, équilibrée, unie, défendant et partageant les mêmes valeurs : une société consensuelle.

Bref, une politique agricole réussie est celle qui arrive à concilier les intérêts des agriculteurs, du consommateur et ceux de la collectivité nationale. Cet équilibre ne saurait être que précaire. Il nécessitera donc une concertation permanente.

Les questions techniques ont été volontairement omises dans cette réflexion, non pas qu'elles soient négligeables ou qu'elles ne participent pas à l'échec ou à la réussite de l'agriculture, mais tout simplement parce que les problèmes délicats de l'agriculture sont ailleurs. D'autres thèmes ont été occultés, à tort : la recherche agronomique, les lois sociales en agriculture, la solidarité entre les générations, la transmission du savoir ancestral de plus en plus perdu, la place de la femme rurale dans l'émergence d'une société de progrès ; l'agriculture réclame une réflexion élargie.

## CHAPITRE III :

La politique du renouveau rural.

## Introduction :

Les populations rurales algériennes sont estimées à 13,4 millions d'habitants<sup>351</sup> contre 12,1 millions en 1998<sup>352</sup>, 948 communes sont considérées comme rurales et 593 sont considérées urbaines, il est nettement clair que le monde rural a une place importante et un rôle primordial à jouer dans les différents secteurs notamment le secteur économique, mais malheureusement il connaît des contraintes fortes en matière de développement qu'il s'agit d'identifier en vue de chercher à les lever. Il recèle aussi des potentialités importantes qu'il est possible de valoriser.

C'est dans ce souci que le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural a entrepris depuis juin 2002, une revue de ses actions et, dans une large concertation avec tous les acteurs, la construction d'une démarche mieux adaptée aux exigences actuelles des mutations économiques et sociales de l'Algérie, dans un environnement mondial lui-même en pleine évolution. Cette démarche a pris en compte les données fournies par les études, enquêtes et sondages effectués au niveau de plusieurs communes rurales. Elle est concordante avec l'approfondissement des réformes que connaît le pays et s'inscrit bien dans les tendances et les débats en faveur de la déconcentration ainsi que dans les dispositifs d'application de la refonte de l'Etat, d'aménagement du territoire et dans le développement économique et social et de lutte contre la pauvreté.

Ces enjeux prennent une dimension particulière dès lors qu'il s'agit d'appréhender les effets découlant de l'accord d'association avec l'Union Européenne et de l'adhésion future de l'Algérie à l'OMC et de se préparer convenablement à les assumer. Le monde rural déjà fragilisé par des conditions naturelles souvent défavorables et des conditions de vie difficiles, risque de l'être davantage en l'absence de stratégie volontariste et forte visant son développement, sa promotion et la réduction des inégalités territoriales. Ces appréhensions justifiées mais qui sont en même temps autant de défis à relever, sont compréhensibles dès lors que l'on se réfère à des données objectives. L'insuffisante croissance économique nationale, le taux de chômage élevé, les conditions de vie difficiles particulièrement en milieu rural, mettent en évidence l'étendue et la complexité de l'action à mener pour la réussite du processus de mutation engagé.

La stratégie de développement rural élaborée à l'issue d'un long processus de concertation avec les principaux acteurs du développement rural se propose précisément d'apporter une réponse claire et cohérente à la problématique de développement durable des espaces ruraux dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Cette stratégie est en effet vitale parce que la société algérienne a connu au cours des décennies précédentes, et en particulier ces dernières années, des bouleversements profonds qui peuvent se révéler à la longue, porteurs de déséquilibres de toute sorte et de

---

<sup>351</sup> Source : DPAT (*Direction de planification et d'aménagement de territoire*).

<sup>352</sup> Source : RGPH (*Recensement général des populations et de l'habitat*).

menaces sur sa stabilité. La dépopulation des espaces ruraux et leur relative dévitalisation se sont accentuées sous l'effet de l'insécurité et de conditions de vie des populations, de plus en plus difficiles. Les phénomènes de précarité sociale, de pauvreté, de chômage, d'insécurité alimentaire, et de désertification et dégradation des milieux naturels ont pris de l'ampleur et sont sources d'inquiétudes multiples en termes de développement humain, mais aussi d'équilibre écologique des territoires ruraux. Cette situation a mis à nu les insuffisances des politiques de développement national mises en œuvre, à assurer un développement national équilibré et harmonieux.

Dans ce contexte marqué par des perspectives incertaines, des efforts ont été menés pour la relance de l'investissement dans les différents secteurs et notamment le secteur d'agriculture durement affecté par une longue période d'hibernation forcée en l'absence d'une politique de financement adaptée, qui intègre et gère la notion de risque, particulièrement prégnante dans l'activité agricole. Le développement agricole a enregistré ainsi et à la faveur de la mise en place d'une instrumentation de financement incitative, une remarquable impulsion. Ce regain de dynamisme n'a pas été profitable à l'ensemble des agriculteurs et n'a pas eu un effet marquant sur l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Ceci a mis en évidence la nécessité de revoir la conception du développement économique et social. Dans cette conception nouvelle, le développement rural et la revitalisation des espaces ruraux sont apparus comme des thèmes prioritaires dans la nouvelle politique de renouveau rural.

La politique du renouveau rural met l'accent sur la sécurité alimentaire des ménages ruraux, le rétablissement des équilibres écologiques et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, considérés comme des axes prioritaires en matière de développement agricole et rural. La concrétisation de cette politique passe par la promotion et la mise en œuvre de nouvelles approches en matière de développement assurant :<sup>353</sup>

- la durabilité des actions de développement à mener par la promotion d'une approche participative qui intègre les populations concernées dans toutes les étapes du processus de préparation et de mise en œuvre de ces actions.
- la cohérence et la complémentarité entre les programmes de développement sectoriels et locaux.
- l'équilibre entre le développement urbain et le développement rural ainsi que la promotion des régions défavorisées.
- la promotion du développement humain.
- l'efficacité de la dépense publique.
- Établissement d'un partenariat local et d'une intégration sectorielle au sein des territoires.
- Appuis à la mise en œuvre d'activités innovantes.
- Valorisation des équilibres et gestion des ressources naturelles et des patrimoines des territoires.
- Synergie économique et sociale et coordination des actions.

---

<sup>353</sup> Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. 31 janvier 2004. Page : 22.

Le développement rural qu'il s'agit de promouvoir est celui qui permet aux populations rurales concernées de sortir d'une situation d'attente et de prendre en charge leur avenir. L'action à mener consiste en fait, à accompagner les populations animées d'une réelle volonté de s'en sortir, dans leurs efforts visant à améliorer leurs conditions de vie, à instaurer une dynamique d'auto-développement et à construire un environnement plus favorable à un développement durable.

La Politique de renouveau rural a l'ambition d'opérationnaliser les décisions politiques prises par le pays. Ces dernières années, s'est en effet engagé un processus de refonte de l'Etat visant à atténuer les effets pervers du centralisme qui caractérisait les actions passées.

La Politique de Renouveau Rural est une réponse claire et cohérente à la problématique de développement durable des espaces ruraux dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire. Elle découle de la nécessité de renouveler la vision par une démarche novatrice à travers la mutualisation des efforts de tous les acteurs, le renouvellement des dispositifs et la synergie dans l'intervention.

A travers la Politique de Renouveau Rural, le développement rural se réalise au plus près des populations rurales (proximité) : déconcentration des décisions, approche participative. C'est l'accompagnement des ménages ruraux dans la formulation et la réalisation de leurs projets de développement.

Le développement rural repose sur la dynamique des territoires (infra communal avec un échelon de cohérence administrative qui est la commune et à un niveau intercommunal, (la daïra) et met en mouvement l'ensemble des acteurs : les ménages, les élus communaux, les services publics, la société civile représentée par le mouvement associatif, les acteurs économiques,...

Il est intégré, c'est à dire qu'il met en synergie l'ensemble des secteurs économiques en plus de l'agriculture.

La Politique de Renouveau Rural a pour but la promotion d'un développement économique du pays associant solidairement l'ensemble du monde rural. Elle est soutenue par une nouvelle perception des questions de :

- gouvernance locale,
- développement durable,
- équité dans l'accès aux prestations de base,
- décentralisation,
- développement équilibré des territoires et des espaces ruraux,
- renforcement de la cohésion sociale.

## **Section I : Les outils de la politique de renouveau rural (PRR) :**

La politique de renouveau rural dispose de trois outils :

- Le Projet de proximité de développement rural intégré (PPDRI).
- Le système d'information de la politique de soutien au renouveau rural (SI-PSRR).
- Le Système National d'Aide à la décision pour le Développement Durable (Rural et Local) (SNADDR).

### **1. Le Projet de proximité de développement rural intégré (PPDRI) :**

La mise en œuvre de la Politique de Renouveau Rural repose sur le développement des territoires ruraux. Celui-ci est formalisé dans un PPDRI qui est formulé sur la base d'un diagnostic de territoire élaboré dans un cadre participatif.

Les PPDRI sont des projets intégrés fédérateurs construits de bas en haut dans la responsabilité partagée entre les services de l'administration, les élus locaux, les citoyens et les organisations rurales.

Le PPDRI est un projet fédérateur qui a pour vocation de mettre en cohérence et en synergie l'action de l'Etat (les différents secteurs ministériels) sur le territoire de projet et de favoriser l'investissement privé dans une logique de développement économique. Ainsi, il mobilise, met en cohérence et en synergie les différents programmes et ressources financières existants dans le cadre du projet (aides aux PME, programmes communaux de développement, programmes sectoriels de développement, ...).

Les PPDRI sont construits autour d'un thème fédérateur (l'un des quatre objectifs de la Politique de Renouveau Rural) :

**a- La modernisation des villages et K'Sour** : amélioration de la qualité et des conditions de vie en milieu rural,...

**b- La diversification des activités économiques**: économie locale, commercialisation, tourisme rural, artisanat, valorisation des produits locaux, PME/PMI, énergies renouvelables, technologies de l'information, de la communication et amélioration de l'attractivité du territoire rural (sédentarisation des jeunes, retour des populations, nouvelles installations d'individus ou familles),

**c- La protection et la valorisation des ressources naturelles** : forêt, steppe, oasis, montagne, littoral, mais aussi terres agricoles...

**d- La protection et la valorisation du patrimoine rural matériel et immatériel :** produits du terroir, bâtis, préservation des sites et des produits historiques et culturels, valorisation des sites culturels, des manifestations traditionnelles...

Un axe est également arrêté : Il s'agit du **renforcement des capacités humaines et l'assistance technique** par la formation des acteurs de l'administration, des élus, de la société civile et l'implication de l'enseignement, de la recherche, la coopération internationale. Il prévoit également l'organisation de la gouvernance de la PRR (pilotage administratif, budgétaire et financier, évaluation, observatoire,...).

## **1.1 Les principes du PPDRI :<sup>354</sup>**

**La Proximité :** La relation avec les populations à travers :

- Promotion des fonctions d'animation, de facilitation et de Coordination et de mise en réseau.
- Montage ascendant des projets de proximité intégrés.
- Priorités aux populations les plus enclavées.

**La territorialité :**

- L'approche territoriale qui a été développée apporte un éclairage global et nouveau sur la zone d'intervention, et fournit donc des bases pour définir un plan d'action locale adapté à la situation du territoire considéré.
- Traitement des problèmes locaux (lutte contre la désertification, développement de la pluriactivité, promotion des patrimoines et des savoirs faire locaux...).

**L'intégration**

- L'intersectorialité.
- La mise en synergie des ressources et des interventions.
- Organisation et codification de la participation des populations concernées.
- Niveaux d'arbitrage : communauté (formulation, proposition et acceptation du projet à la base), daïra (confirmation du projet), wilaya (validation du projet), wali (approbation du projet).
- Synergie entre les investissements à usage collectif et à usage individuel.
- Intégration à la base entre les dispositifs d'appui au développement.
- Système de suivi, d'évaluation et de contrôle par impact.

---

<sup>354</sup> « Le Renouveau Rural ». Kit Pédagogique. « Approche Méthodologique consolidée pour la formation, la confirmation, la validation, l'approbation, le suivi, le contrôle et l'évaluation des projets de proximité de développement rural intégrés PPDRI ». Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. Décembre 2007. Page :14.



La Politique de Renouveau Rural est aujourd'hui mise en œuvre à travers le **Programme de Soutien au Renouveau Rural «PSRR 2007-2013 »**. Ce dernier vise à :

- **accompagner et appuyer** les organisations locales (associations, unions professionnelles), les entreprises (publiques, privées ou coopératives), les élus des collectivités territoriales de manière à ce qu'elles puissent s'insérer dans la dynamique du renouveau rural et préparer et réaliser leurs activités de développement économiques ou sociales ;
- **accompagner et appuyer les services techniques** des différents ministères partenaires et des autorités décentralisées pour promouvoir le développement rural dans la wilaya en assurant des appuis techniques et méthodologiques et en assurant la planification remontante que suppose l'application de la stratégie de renouveau rural.

## **2. Le système d'information de la politique de soutien au renouveau rural (SI-PSRR) :**

Le **SI-PSRR** est un outil de suivi - évaluation des **PPDRI** depuis leur formulation jusqu'à leur réalisation.

C'est un système informatique, conçu par le Ministre. Il est utilisable par l'ensemble des wilayas (au niveau des comités techniques et des cellules d'animation rurale), moyennant des codes d'accès de tous les acteurs impliqués dans la conception et la gestion du PPDRI.

Il est également accessible, à des fins de suivi, d'évaluation, de visualisation de tableaux (récapitulatifs ou détaillés) des états de réalisation (physique et financière), par état de projet, par localisation, par thème de projet, etc....par les services du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, du Ministère des Finances, du Ministre d'Agriculture et de Développement Rural ainsi que les membres de la Commission Nationale de Développement Rural « CNDR ».

## **3. Le Système d'Aide à la Décision pour le Développement Rural (SADDR) :**<sup>355</sup>

C'est un **système de diagnostic et de programmation partagé** du développement de la zone considérée. Il permet la visualisation de ses potentialités,

---

<sup>355</sup> « Le Renouveau Rural ».Op. Cit. Page :16.

l'orientation et la programmation des interventions publiques et privées et l'évaluation des impacts des différents programmes ou projets de développement mis en œuvre.

Le concept de SADDR et les fonctions qu'il offre aux décideurs et aux acteurs du développement repose sur le **croisement de variables socio-économiques et environnementales et de données sur les potentialités, par commune, wilaya, zone naturelle, zone de planification, grande région et au niveau national**. Ces variables sont structurées en 3 dimensions (humaine et sociale, économie rurale et protection de l'environnement), pour permettre la construction d'indicateurs et d'indices de développement pertinents au regard des objectifs de la stratégie nationale de développement rural durable.

## **Section II : Les modalités de financement des activités en milieu rural :**

La mutation du monde rural a besoin d'un accompagnement au plan financier pour que les activités et projets en milieu rural trouvent le soutien nécessaire à leur concrétisation. Dans ce cadre, la question du financement des activités en milieu rural revêt une importance primordiale en ce qu'elle conditionne la réalisation des actions et projets de développement que les ménages ruraux voudront initier pour assurer leur auto développement. L'expérience vécue montre qu'il s'agit là, effectivement, d'une question cruciale de laquelle dépendent la motivation des populations et les efforts qu'elles souhaitent déployer pour s'engager dans une réelle dynamique de développement. Plus

que dans tout autre domaine, la notion d'accompagnement des populations prend ici, une signification immédiate et tangible qui ne laisse pas les populations rurales indifférentes.

## 1. Les mesures de soutien :

L'élaboration de dispositifs de soutien au développement rural a porté sur plusieurs dimensions clés :<sup>356</sup>

- l'adaptation du fonds national de régulation et de développement agricole (FNRDA) pour une meilleure prise en charge du soutien aux développements des filières de production agricole et pour le soutien à l'exportation.
- de l'utilisation du fonds de la mise en valeur des terres par la concession (FMVTC) à titre transitoire jusqu'à la fin 2002 pour répondre à la nécessité d'une action urgente au niveau des régions rurales défavorisées, puis du fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession (FDRMVTTC), créé par la loi de finances pour 2003.
- la mise en place des conditions de mise en œuvre du Fonds de la lutte contre la désertification, de développement du pastoralisme et de la steppe (FLDPPS).
- la mise en place, en relation avec le Ministère de l'Habitat, d'un dispositif d'aide au logement rural dans le cadre de projets de mise en valeur de proximité. Ce dispositif prévoit l'extension aux populations rurales, des aides consenties par le Fonds National d'aide au logement (FONAL), selon des critères d'éligibilité et des procédures particulières.
- l'organisation des interventions entre les services du MADR et ceux du Ministère des Ressources en eau pour la réalisation des retenues collinaires.

Les renforcements essentiels concernent une série d'outils indispensables pour le test et l'élargissement progressif des actions :<sup>357</sup>

- le renforcement de l'intersectorialité et l'harmonisation des modes d'intervention en milieu rural ont été initiés avec les secteurs de l'artisanat, de la formation professionnelle, de l'emploi, de la solidarité, de l'éducation, de la famille, de la PME ainsi que le secteur de la jeunesse et des sports et seront formalisés au fur et à mesure de l'approfondissement de la démarche de développement rural participatif.
- la mise en place, en relation avec le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, d'un dispositif de suivi évaluation des programmes de développement agricole et rural.

Ce dispositif s'articule sur des comités de daïra de suivi évaluation, chapeautés par un comité de wilaya, placé sous l'autorité du wali.

- l'élaboration d'un logiciel spécifique de suivi évaluation des programmes de développement agricole et rural (OSEDAR), mis à la disposition des utilisateurs pour assurer cette fonction essentielle.

---

<sup>356</sup> Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. 31 janvier 2004. Page : 34.

<sup>357</sup> Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Op. Cit. Page : 38.

- l'adaptation des programmes d'aménagement et de gestion des espaces naturels (Plan National de Reboisement, Programme d'emploi rural, Programme de mise en valeur des terres par la concession, Programme d'aménagement des zones steppiques....), aux objectifs et à la démarche de la mise en valeur de proximité.

- la préparation du lancement des projets pilotes avec le concours du FIDA, de la FAO et de la BIRD au niveau de zones caractérisées par la précarité des conditions de vie des populations et l'existence de potentialités naturelles insuffisamment ou mal exploitées.

- le lancement d'enquêtes socio économiques au niveau de 600 communes en vue d'apprécier la situation, évaluer l'état des besoins des populations concernées et préparer les éléments d'information nécessaires à la formulation de projets de mise en valeur de proximité..

- le lancement d'un portefeuille d'études pour mieux apprécier la situation prévalant au niveau des zones rurales, affiner les approches et soutenir l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de développement rural (études confiées au CENEAP sur la situation économique et sociale du monde rural au niveau de certaines régions du pays, au BNEDER pour l'élaboration d'un outil de planification facilitant la formulation de projets de développement rural par territoire communal..).

## **2. Les limites des instruments sectoriels et la promotion de nouveaux dispositifs :**

Les instruments sectoriels de soutien aux populations rurales (habitat, emploi et solidarité, artisanat...), restent en ce qui les concerne sinon centralisés dans les dispositifs de leur mise en œuvre du moins assez peu accessibles pour ces mêmes populations de sorte que leur impact demeure limité. Cet impact est d'autant plus réduit que la mise en œuvre de ces instruments se fait de manière séparée et sans rechercher les cohérences et synergies souhaitables. En fait, la diversité des situations des ménages agricoles et ruraux, de leurs revenus et de leurs capacités propres à autofinancer des projets ou actions de développement, a mis en évidence la nécessité d'innover en la matière et de promouvoir des systèmes de financement adaptés à ces situations. C'est pourquoi, à côté du financement par le système bancaire classique, de nouveaux systèmes de financement seront promus et développés, notamment en matière de micro finance pour mettre à la disposition de micro entrepreneurs, du secteur informel en particulier, des services financiers incluant les petits crédits mais également les produits d'épargne. Ces systèmes sont fondés sur :

- le micro crédit, comme réponse appropriée aux besoins des agriculteurs et des populations rurales démunies et n'offrant pas de garanties bancaires (crédit Er-refig),

- la promotion de systèmes d'assurances économiques et sociales assurant la couverture des biens et des revenus des agriculteurs et des ménages ruraux,

- la promotion d'organismes de garantie des prêts accordés aux agriculteurs et aux ménages ruraux,

- la promotion de banques communautaires (associations autogérées d'épargne et de crédit), constituées de membres dont le nombre est relativement réduit (de vingt à cent membres) et adaptées au financement de proximité,
- la promotion de mutuelles ou de coopératives d'épargne et de crédit, dans une logique qui se rapproche des banques communautaires,
- la promotion de formes de cautions mutuelles et solidaires comme alternatives aux garanties bancaires classiques,
- l'adaptation de la politique de soutien de l'Etat (éligibilité, niveaux de soutien....) aux besoins des différentes catégories de populations agricoles et rurales et aux objectifs de la politique de développement économique et social,
- la consolidation de la politique de soutien de l'Etat comme outil de gestion partagée du risque entre les promoteurs, les institutions financières et les pouvoirs publics.

Il s'agit en fait, d'un chantier de la réforme bancaire qu'il s'agira de mener à terme pour que le financement des activités agricoles et rurales ne reste pas l'otage d'à priori ou de réflexes éculés et intimement lié à la notion de risque en égard aux aléas climatiques. L'innovation et plus encore la détermination à asseoir des mécanismes de financement de proximité en milieu rural seront les axes de la stratégie en la matière.

### **3. La promotion du financement de proximité :**

Ces mesures et dispositifs permettront de consolider les résultats acquis et de préparer les conditions de la mutation du financement des activités et investissements agricoles d'un système de soutien par des fonds publics à un système de crédit réhabilitant et consolidant les notions de rentabilité et d'efficacité économiques. A moyen terme, l'évolution se poursuivra dans le cadre de la promotion d'un financement de proximité par le lancement de produits de crédit, d'épargne, et d'assurances, adaptés aux besoins des agriculteurs et des ménages ruraux. Cette perspective n'occulte pas pour autant, les efforts à déployer pour améliorer le « cadrage » des fonds en vue d'une meilleure allocation des ressources par wilaya sur la base de critères économiques et d'impacts de développement humain constituant la finalité de la politique d'aide à l'agriculture et au développement rural. Dans l'intervalle, il s'agira d'approfondir le processus de décentralisation par la mise au point d'instruments permettant de déléguer effectivement le pouvoir de décision économique au niveau local mais également d'améliorer les capacités de programmation et de formulation de projets de développement.

### **4. Les Différents fonds et dispositifs de soutien et leurs actions soutenues:**

#### **4.1. Fonds de Développement Rural et de la Mise en Valeur des Terres par la Concession (FDRMVT) :**

Réalisation d'ouvrage à usage individuel. Réalisation d'ouvrage à usage collectif (par des entreprises).

#### **4.2. Fonds de Lutte contre la Désertification et Développement du Pastoralisme de la Steppe (FLDDPS) :**

Finance les actions de lutte contre la désertification, de préservation et développement des parcours et d'organisation du pastoralisme Actions de développement des productions animales et de valorisation des produits de la steppe :

a) actions définies aux points 3 et 4 de l'annexe 1 de l'Arrêté Interministériel n° 329 du 21/08/2002, réalisées par les éleveurs et agro-éleveurs agissant à titre individuel.

b) actions définies aux points 3 et 4 de l'annexe 1 de l'Arrêté Interministériel n° 329 du 21/08/2002, réalisées par les éleveurs et agro-éleveurs organisés en unité solidaire de promotion et de développement de l'élevage, coopérative, groupement ou association professionnelle spécialisés.

#### **4.3. Fonds national de soutien à l'emploi des jeunes (FNSEJ) :**

Finance les Micros entreprises pour les personnes âgé de 19 à 35 ans (40 ans lorsque l'investissement génère 3 emplois permanents). Etre titulaire d'une qualification professionnelle ou posséder un savoir faire reconnu Mobiliser un apport personnel en fonds propres : 5 % pour un investissement égal ou inférieur à 2 millions DA. 10 % pour un investissement supérieur à 2 millions DA et inférieur ou égal à 10 millions DA. 8 % pour les investissements réalisés en zones spécifiques.

#### **4.4. Fonds Développement Social - ADS :**

Activités de production de biens et services. Petits métiers. Micro entreprise pour les Personnes sans emploi cumulant les conditions suivantes : - être âgé de 18 ans révolus et chômeur.

- disposer d'une résidence fixe.
- mobiliser un apport personnel en fonds propres de 10 % du coût du projet.
- jouir d'une qualification professionnelle ou d'un métier avéré.
- contribuer à hauteur de 1% du coût du projet représentant les frais d'adhésion au fonds de garantie des risques de non remboursement et de 1% de prime annuelle de risque.

#### **4.5. Fonds de caution mutuelle de garantie des risques crédits des investissements des chômeurs promoteurs (FCMGRICP) (dispositif CNAC) :**

Création d'activités de biens et de services. Conditions d'éligibilité : Etre âgé de 35 à 50 ans et résider en Algérie. Ne pas occuper un emploi rémunéré au moment de l'introduction de la demande. Etre inscrit auprès des services de l'Agence Nationale de l'emploi (ANEM) depuis au moins 6 mois comme demandeur d'emploi ou être allocataire de la CNAC. Jouir d'une qualification professionnelle et/ou posséder un savoir faire en rapport avec l'activité projetée. Mobiliser un apport personnel en fonds propres : de 5 % pour un investissement égal ou inférieur à 2 millions DA, de 10 % pour un investissement supérieur à 2 millions DA et inférieur ou égal à 5 millions DA, ( 8 % pour les investissements en zones spécifiques et dans les wilayas du Sud et des hauts plateaux). Ne pas avoir exercé une activité pour propre compte depuis au moins 12 mois. Ne pas avoir bénéficié d'une mesure d'aide au titre de la création d'activité.

#### **4.6. Dispositif de l'Agence Nationale de gestion du Micro-crédit (ANGEM) :**

Création d'activités par l'acquisition de petits matériels et matières premières. Conditions d'éligibilité : Etre âgé de 18 ans et plus. Etre sans revenus ou disposer de petits

revenus instables et irréguliers. Avoir une résidence fixe. Posséder un savoir faire en relation avec l'activité projetée. Ne pas avoir bénéficié d'une autre aide à la création d'activité. Mobiliser un apport personnel en fonds propres : 5 % du coût global de l'activité (pour la création d'activités par acquisition de petits matériels et matières premières de démarrage). Seuil ramené à 3 % lorsque l'activité est en zone spécifique au niveau du sud et des hauts plateaux et lorsque le bénéficiaire est détenteur d'un diplôme ou d'un titre équivalent reconnu. 10 % du coût global de l'activité (pour l'achat de matières premières pour un coût global ne dépassant pas 30.000 DA).

**4.7. Fonds de promotion des activités de l'artisanat traditionnel (FNPAAT) :**

Soutien à l'acquisition des équipements et /ou outillage nécessaires à l'activité artisanale projetée.

**4.8. Fonds national du logement (FONAL) :**

Soutien des constructions d'une nouvelle habitation. Aménagement et/ ou extension d'une habitation existante.

**4.9. Fonds spécial de développement du sud (FSDRS) :**

Finance les Opérations de revitalisation des espaces oasiens, Restauration des Ksour, Extension des superficies par la plantation de nouvelles palmeraies, Projet de mise en valeur intensive, Désenclavement local, Promotion de centres de vie, Promotion des activités culturelle, touristique, artistique et du patrimoine artisanal, Protection et valorisation des milieux naturels et des patrimoines archéologique, historique et architectural, Promotion des énergies solaire et éolienne...

**4.10. Fonds de Soutien des Activités Economiques dans les Hauts Plateaux (FSAEHP) :**

Financement total ou partiel des programmes et projets infrastructurels de développement des régions des hauts plateaux. Soutien aux investissements productifs.

**4.11. Fonds National de Régulation de la Production Agricole (FNRPA) :**

Les agriculteurs et les éleveurs à titre individuel ou organisés en coopérative, groupement ou association. Les entreprises économiques intervenant dans les activités liées à la valorisation des produits agricoles.

**4.12. Fonds national de développement des industries agricoles (FNDIA) :**

Les agriculteurs et les éleveurs à titre individuel ou organisés en coopérative, groupement ou association. Les entreprises économiques intervenant dans les activités liées à la valorisation des produits agricoles, de valorisation et d'exportation des produits agro-alimentaires.

## **Section III : Recueil de textes relatifs aux fonds du secteur agricole.**

### **1. Fonds national de développement de l'investissement agricole (FNDIA) :**

#### **1.1 Lois :**

**Loi n°05-05 du 25 juillet 2005** portant loi de finances complémentaire pour 2005, notamment son article 28.<sup>358</sup>

#### **1.2 Décret exécutif :**

**Décret exécutif n°05-413 du 25 octobre 2005** fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-067 intitulé « fonds national de développement de l'investissement agricole ». <sup>359</sup>

#### **1.3 Arrêté interministériel :**

**Arrêté interministériel du 25 Rabie El Aouel 1427 correspondant au 24 avril 2006** déterminant la nomenclature des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale n°302-067 intitulé « fonds national de développement de l'investissement agricole ». <sup>360</sup>

**Arrêté interministériel du 24 avril 2006** fixant les modalités de suivi et d'évaluation du compte d'affectation spéciale n°302-067 intitulé « fonds national de développement de l'investissement agricole ». <sup>361</sup>

**Arrêté interministériel du 24 avril 2006** désignant l'institution financière spécialisée chargée de la mise en œuvre des actions de soutien de l'Etat au développement de l'agriculture imputables sur les comptes d'affectation spéciale n°302-067 intitulé « fonds

---

<sup>358</sup> JORA N° 52 du 26.07.2005. Page 7

<sup>359</sup> JORA N° 72 du 02.11.2005. Page 10

<sup>360</sup> JORA N° 44 du 04.07.2006. Page 18

<sup>361</sup> JORA N° 44 du 04.07.2006. Page 21



national de développement de l'investissement agricole » et n°302-121 intitulé « fonds national de régulation de la production agricole ». <sup>362</sup>

#### **1.4 Décisions :**

**Décision n°514 du 28 décembre 2005** modifiant la décision n°000599 du 8 juillet 2000 fixant les conditions d'éligibilité au soutien sur le fonds national de développement de l'investissement agricole (FNDIA) ainsi que les modalités de paiement des subventions.

**Décision n°259 du 22 mai 2006** fixant les conditions d'éligibilité au soutien sur le fonds national de développement de l'investissement agricole (FNDIA) ainsi que les modalités de paiement des subventions.

**Décision n°500/SG du 14 août 2008** portant mise en place d'un comité chargé du suivi de la gestion des comptes d'affectation spéciale du ministère de l'agriculture et du développement rural.

**Décision n°916 du 17 novembre 2008** portant mise en place d'un dispositif de suivi, dévaluation et de contrôle des programmes du renouveau de l'économie agricole et du renouveau rural.

**Décision n°2023 du 15 décembre 2008** fixant les conditions d'éligibilité au soutien sur compte d'affectation spéciale n°306-067 intitulé « Fonds national de développement de l'investissement agricole (FNDIA) », ainsi que les modalités de paiement des subventions.

**Décision n°1056 du 24 décembre 2008** portant désignation et organisation fonctionnelle des structures chargées du pilotage des différents programmes.

#### **1.5 Instruction :**

**Instruction n°47 /MF du 4 décembre 2005** modifiant et complétant l'instruction n°25 du 11 septembre 2000 portant fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-067 intitulé « fonds national de régulation et de développement agricole ».

#### **1.6 Convention :**

**Convention du 23 avril 2007 entre le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural et la Banque de l'Agriculture et du Développement Rural « BADR »** relative au financement des projets d'investissement à effectuer dans le cadre du fonds national de développement de l'investissement agricole.

## **2. Fonds national de régulation de la production agricole FNRPA :**

#### **2.1 Loi - Ordonnance :**

**Loi n°05-05 du 25 juillet 2005** portant loi de finances complémentaire pour 2005, notamment son article 29. <sup>363</sup>

**Ordonnance n°08-02 du 21 Rajeb 1429 correspondant au 24 juillet 2008** portant loi de finances complémentaire pour 2008 notamment son article 56. <sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> JORA N° 45 du 09.07.2006. Page 24

<sup>363</sup> JORA N° 52 du 26.07.2005 ; Page 8

## 2.2 Décret exécutif :

**Décret exécutif n°05-415 du 25 octobre 2005** fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-121 intitulé « fonds national de régulation de la production agricole ».<sup>365</sup>

## 2.3 Arrêtés interministériels :

**Arrêté interministériel du 24 avril 2006** déterminant la nomenclature des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale n°302-121 intitulé « fonds national de régulation de la production agricole ».<sup>366</sup>

**Arrêté interministériel du 24 avril 2006** fixant les modalités de suivi et d'évaluation du compte d'affectation spéciale n°302-121 intitulé « fonds national de régulation de la production agricole ».<sup>367</sup>

**Arrêté interministériel du 24 avril 2006** désignant l'institution financière spécialisée chargée de la mise en œuvre des actions de soutien de l'Etat au développement de l'agriculture imputables sur les comptes d'affectation spéciale n°302-067 intitulé « fonds national de développement de l'investissement agricole » et n°302-121 intitulé « fonds national de régulation de la production agricole ».<sup>368</sup>

## 2.4 Décisions :

**Décision n°260 du 22 mai 2006** fixant les conditions d'éligibilité au soutien sur le fonds national de régulation de la production agricole (FNRPA) ainsi que les modalités de paiement des subventions.

**Décision n°500/SG du 14 août 2008** portant mise en place d'un comité chargé du suivi de la gestion des comptes d'affectation spéciale du ministère de l'agriculture et du développement rural.

## 2.5 Instruction :

**Instruction n°46/ MF du 4 décembre 2005** portant fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-121 intitulé « fonds national de régulation de la production agricole »

---

<sup>364</sup> JORA N° 42 du 27 .07. 2008. Page 15

<sup>365</sup> JORA N° 72 du 02.11.2005 ; Page 12.

<sup>366</sup> JORA N° 44 du 04.07.2006 ; Page 21

<sup>367</sup> JORA N° 44 du 04.07.2006 ; Page 22

<sup>368</sup> JORA N° 45 du 09.07.2006 ; Page 24

### **3. Fonds de la promotion zoo sanitaire et de la protection phytosanitaire- FPZPP :**

#### **3.1 Lois :**

Loi n°99-11 du 23 décembre 1999 portant loi de finances pour 2000, notamment ses articles 89 et 95.<sup>369</sup>

Loi n°01-21 du 22 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002, notamment son article 225.<sup>370</sup>

#### **3.2 Décret exécutif :**

Décret exécutif n°2000-119 du 30 mai 2000 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-071 intitulé « fonds de la promotion zoo sanitaire et de la protection phytosanitaire- FPZPP ». <sup>371</sup>

Décret exécutif n°2002-264 du 19 août 2002 modifiant et complétant le décret exécutif n°2000-119 du 30 mai 2000 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-071 intitulé « fonds de la promotion zoo sanitaire et de la protection phytosanitaire- FPZPP ». <sup>372</sup>

#### **Arrêté interministériel :**

Arrêté interministériel du 25 juin 2000 déterminant la nomenclature des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale n°302-071 intitulé « fonds de la promotion zoo sanitaire et de la protection phytosanitaire- FPZPP ». <sup>373</sup>

#### **3.3 Décision :**

Décision n°500/SG du 14 août 2008 portant mise en place d'un comité chargé du suivi de la gestion des comptes d'affectation spéciale du ministère de l'agriculture et du développement rural.

### **4. Fonds de lutte contre la désertification et développement du pastoralisme de la steppe FLDDPS :**

#### **4.1 Ordonnance :**

---

<sup>369</sup> JORA N° 92 du 25.12.1999.

<sup>370</sup> JORA N° 79 du 23.12.2001.

<sup>371</sup> JORA N° 31 du 04.06.2000. Page : 7

<sup>372</sup> JORA N° 57 du 25.08.2002. Page : 4

<sup>373</sup> JORA N° 53 du 27.08.2000. Page : 21

**Ordonnance n°02-01 du 25 février 2002** portant loi de finances complémentaire pour 2002, notamment son article 8.<sup>374</sup>

#### **4.2 Décret exécutif :**

**Décret exécutif n°02-248 du 12 Joumade El Oula 1423 correspondant au 23 juillet 2002** fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-109 intitulé « fonds de lutte contre la désertification et développement du pastoralisme de la steppe » FLDDPS.<sup>375</sup>

#### **4.3 Arrêté interministériel :**

**Arrêté interministériel n° 329 du 21 août 2002** déterminant la nomenclature des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale n°302-109 intitulé « fonds de lutte contre la désertification et développement du pastoralisme de la steppe » FLDDPS.<sup>376</sup>

#### **4.4 Décisions :**

**Décision n° 331 du 1<sup>er</sup> septembre 2002** fixant les conditions d'éligibilité à la subvention sur le Fonds de lutte contre la désertification et développement du pastoralisme de la steppe FLDDPS.

**Décision n° 305 du 14 juillet 2003** fixant les conditions d'éligibilité au soutien sur le Fonds de Lutte contre la Désertification et Développement du Pastoralisme de la Steppe», les niveaux de soutien ainsi que les modalités de leur paiement.

**Décision n° 500/SG du 14 août 2008** portant mise en place d'un comité chargé du suivi de la gestion des comptes d'affectation spéciale du ministère de l'agriculture et du développement rural.

**Décision n° 916 du 17 novembre 2008** portant mise en place d'un dispositif de suivi, dévaluation et de contrôle des programmes du renouveau de l'économie agricole et du renouveau rural.

**Décision n° 2027 du 17 décembre 2008** fixant les modalités techniques, administratives et financières relatives à la mise en œuvre des projets de proximités de lutte contre la désertification bénéficiant du soutien du Fonds de lutte contre la désertification et développement du pastoralisme de la steppe FLDDPS.

**Décision n° 1056 du 24 décembre 2008** portant désignation et organisation fonctionnelle des structures chargées du pilotage des différents programmes.

#### **4.5 Conventions :**

**Convention Cadre Du 01 Octobre 2002 entre le MADR et la BADR** relative au crédit lié associé au concours public - FLCDDS - à accorder dans le cadre des dispositions de la

---

<sup>374</sup> JORA N° 15 du 28-02-2002

<sup>375</sup> JORA N° 51 du 24-07-2002

<sup>376</sup> JORA N° 67 du 13-10-2002. Page : 31

décision d'éligibilité à la subvention sur le fonds de lutte contre la désertification et de développement du pastoralisme et de la steppe.

**Convention cadre du 18 août 2003** relative à la prise en charge des dépenses du compte d'affectation spéciale, intitulé « fonds de lutte contre la désertification et de développement du pastoralisme et de la steppe » FLCDDPS et au crédit lié associé au concours public à accorder aux personnes éligibles aux subventions de ce fonds.

## **5. Fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession FDRMVTC :**

### **5.1 Loi :**

**Loi n°02-11 du 24 décembre 2002** portant loi de finances pour 2003, notamment son article 118 et 119.<sup>377</sup>

### **5.2 Décret exécutif :**

**Décret exécutif n°03-145 du 26 Moharram 1424 correspondant au 29 mars 2003** fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale n°302-111 intitulé « fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession ». <sup>378</sup>

### **5.3 Arrêté interministériel :**

**Arrêté interministériel du 15 avril 2003** déterminant la nomenclature des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale n°302-111 intitulé « fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession ». <sup>379</sup>

### **5.4 Décision :**

***Décision n° 306 du 14 juillet 2003 précisant les modalités de financement des projets de développement ainsi que les conditions d'éligibilité au soutien sur le compte d'affectation spéciale n°302-111 - intitulé « Fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession», les niveaux de soutien et modalités de leur paiement.***

**Décision n° 500/SG du 14 août 2008** portant mise en place d'un comité chargé du suivi de la gestion des comptes d'affectation spéciale du ministère de l'agriculture et du développement rural.

**Décision n°916 du 17 novembre 2008** portant mise en place d'un dispositif de suivi, dévaluation et de contrôle des programmes du renouveau de l'économie agricole et du renouveau rural.

---

<sup>377</sup> JORA N° 86 du 25-12-2002

<sup>378</sup> JORA N° 23 du 02 .04. 2003. Page 18

<sup>379</sup> JORA N° 36 du 08.06.03. Page 17

**Décision n°2028 du 17 décembre 2008** fixant les modalités et conditions de financement, des opérations de mise en valeur des terres dans les périmètres relevant du domaine privé de l'état.

**Décision n°1056 du 24 décembre 2008** portant désignation et organisation fonctionnelle des structures chargées du pilotage des différents programmes.

### **5.5 Conventions :**

**Convention cadre du 18 septembre 2002 entre la GCA et la BADR** relative aux dépenses à effectuer dans le cadre du programme d'action de développement rural et de mise en valeur de proximité sur les disponibilités du compte d'affectation spécial FMVTC.

**Convention cadre du 18 août 2003 entre MADR et BADR** relative aux dépenses imputables au Fonds de Développement Rural et de la Mise en Valeur des Terres par la Concession (FDRMVTTC) du 18 août 2003.

**Convention du 21 décembre 2004 entre le MADR et la CNMA** relative aux dépenses, imputables au fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession, au titre des programmes complémentaires retenus pour les wilayas suite aux visites de monsieur le président de la république.

### **Conclusion :**

L'évaluation de la situation en milieu rural a montré que les conditions de vie des populations, les interventions publiques menées dans le cadre de politiques sectorielles ou de programmes de développement local ont, dans l'ensemble, permis d'atteindre des taux satisfaisants de couverture des besoins sociaux. Mais cela est resté insuffisant pour assurer la stabilisation des populations. Ces constats, appellent des initiatives fortes en matière de politique d'investissements dans des zones subissant des handicaps naturels, des

contraintes environnementales pour réduire les inégalités territoriales existantes et promouvoir un développement national équilibré et harmonieux.

Le monde rural a fortement subi les effets de l'absence d'une réelle politique de développement rural. Son maintien dans une situation où les sentiments d'exclusion ou de marginalisation sociales et les frustrations risquent de s'exacerber dans un contexte national difficile, est porteur d'incertitudes et suscite des appréhensions légitimes. L'avancée des idées de démocratie, de participation, de décentralisation, voire même de régionalisation, qui ne sont plus l'apanage des seules populations ou élites citadines, met en évidence l'idée que le développement rural ne doit plus être perçu sous le seul angle de l'injection de fonds publics dans la réalisation d'infrastructures sociales ou d'équipements publics. Le développement rural dont ont besoin les populations est celui qui organise les synergies économiques et sociales et qui se fonde sur une implication pleine et responsable des autorités au niveau local et des populations concernées dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique participative active. C'est aussi celui qui permet à l'administration d'évoluer pour devenir effectivement une administration offrant des services de proximité aux citoyens.

Dans cet esprit, les démarches que la stratégie propose et les outils sur lesquels elle s'appuie, postulent une profonde adaptation et mutation des institutions, de leurs méthodes de travail, des efforts d'information des citoyens et la mise en place de cadres de concertation facilitant les relations avec les populations.

L'adoption de la notion de projet de développement rural de proximité s'inscrit d'ailleurs dans cette perspective, et constitue un premier effort de création d'outil assurant la cohérence des interventions et les synergies économiques et sociales qui ont tant fait défaut jusqu'ici. Il est cependant clair que, le projet de développement rural de proximité comme instrument d'une action en milieu rural, bien pensée, structurée et efficace n'est pas une fin en soi. Les efforts doivent être poursuivis pour adapter de façon continue les outils d'intervention en recherchant une simplification des procédures et pour augmenter l'offre de services publics et en faciliter l'accessibilité. L'animation, l'accompagnement et la participation sont par ailleurs, autant d'axes d'efforts pour approfondir le processus de décentralisation. Il s'agit aussi de s'appuyer sur les autorités locales, de créer une synergie entre tous les acteurs du développement rural et de créer les conditions propices à l'établissement de relations contractuelles entre l'Etat, les collectivités locales et les populations rurales (contrats de plans par territoire dans le cadre d'une approche territoriale de la proximité...), pour mettre en œuvre les objectifs d'une politique d'aménagement du territoire qui sauvegarde l'identité et la spécificité des territoires ruraux, valorise leurs ressources naturelles, humaines et culturelles, et accroît leur attractivité et compétitivité. Il s'agira aussi de dépasser la vision étriquée de la consommation des enveloppes financières allouées, pour se positionner dans une démarche visant la naissance et l'accompagnement de projets, le développement de centres de compétence au niveau local, l'investissement sur la ressource humaine et sur la formation du citoyen qui est l'acteur de son devenir et de son développement.

## CHAPITRE IV :

Le plan national de développement agricole et rural.



## Introduction :

Bien que le secteur agricole ait subi de profondes réformes avec la restructuration du secteur public productif et des organismes et services d'appui à l'agriculture à la fin des années 1980-début des années 1990, et la libéralisation des initiatives, il est resté confronté à des contraintes persistantes parmi lesquelles il y a lieu de citer notamment :

- l'insuffisance des investissements au sein des exploitations et le retard pris dans la modernisation des systèmes de productions,
- l'anticipation insuffisante des structures d'appui et des exploitants agricoles pour gérer les risques encourus par la production végétale et animale du fait de l'irrégularité des pluies selon les régions et les saisons (développement des irrigations d'appoint, mise en marché d'espèces et de plants adaptés aux conditions d'aridité et de semi aridité de l'Algérie, adaptation des techniques culturales et des calendriers agricoles, etc.).
- la faiblesse de la mobilisation des ressources hydrauliques (mise en exploitation des infrastructures destinées à l'irrigation partielle ou totale des cultures trop coûteuse et trop lente avec ingénierie de l'irrigation inadaptée, mauvaise programmation et coordination des investissements d'aménée d'eau et équipement des périmètres de mise en valeur décalé par rapport à la construction des ouvrages de mobilisation des eaux), etc.
- l'insuffisance en volume et en qualité des services d'appui aux exploitations agricoles et le non achèvement de la réorganisation des services d'appui de l'Etat pour améliorer les conseils techniques, la formation, la gestion, la vulgarisation des produits de la recherche, les relations des exploitations agricoles avec les marchés, la maîtrise de l'information économique et commerciale (prix, état des marchés), le crédit et les assurances agricoles, etc.,
- l'insuffisance du dispositif de lutte contre les risques agricoles et le processus de dégradation des ressources naturelles due à la pression sur les terres de parcours,

les sureffectifs animaux, la déforestation, les pollutions urbaines et industrielles (érosion, désertification, salinisation, avancée des dunes, etc.),

- l'inadaptation des organisations professionnelles de base à travers le réseau des Chambres d'agriculture, des associations de producteurs et des Conseils Interprofessionnels des filières (encadrement technique, professionnalisation, gestion et comptabilité, capacités d'analyse, maîtrise de l'information sur le fonctionnement des marchés, etc.),
- la mise en cohérence des textes législatifs avec la dynamique des réformes et des restructurations (textes régissant le statut juridique des terres agricoles du domaine privé de l'Etat, etc.).

Les besoins d'une réponse plus globale face à la complexité des problèmes, si l'émergence de la question du développement agricole et rural, est très fortement liée à l'évolution du contexte national algérien dans sa globalité, elle est aussi liée de manière plus spécifique à des projections concernant la population rurale et à la détérioration de ses conditions de vie qui ne peut se poursuivre sans remettre en cause l'équilibre global de la société. Dans ces conditions, le développement agricole et rural est perçu comme la démarche permettant aux pouvoirs publics, de mettre en œuvre des actions de développement qui stabilisent les populations, accroissent les opportunités économiques et garantissent un équilibre indispensable entre les zones urbaines et les zones rurales. Elle est perçue aussi comme le moyen de prendre en charge des besoins réels de populations sujettes à un profond sentiment de marginalisation et d'exclusion, et leurs aspirations à plus de progrès et de modernité. La nécessité d'une politique de développement rural est apparue évidente aussi, pour faire face à des situations constatées ces dernières années et qui ont pris de l'ampleur, telles que la polarisation excessive au niveau de certaines régions du pays, le dépeuplement et la dévitalisation de plusieurs espaces ruraux dont l'abondance des terres agricoles.

Le programme du gouvernement adapté en juillet 2002 et lancé en septembre 2000, a fait de la consolidation du plan national de développement agricole (PNDA) dans ses dimensions agricole et rurale, des objectifs prioritaires de son action.

Les programmes constituant l'ossature du PNDA (intensification de la production agricole, reconversion, développement de la steppe, mise en valeur des terres, etc....) ont eu pour principaux impacts la relance de l'investissement productif agricole ainsi que la mise en place de conditions propices à la modernisation des exploitations agricoles et à la valorisation des espaces ruraux.

Les conditions permettent d'envisager une action multiforme en direction de l'ensemble des populations rurales et s'intégrant dans une vision plus vaste de revitalisation des espaces ruraux. Ceci est désormais possible grâce à la mise sur

ped d'une démarche cohérente assurant la complémentation vite des interventions envisagées, l'utilisation rationnelle des moyens mobilisés et la participation active et responsable des populations à l'identification et à la mise en œuvre des actions projetées.

## **Section I : Présentation du PNDA et sa mise en œuvre**

### **1. Présentation du PNDA**

Le PNDA est un programme qui recherche une utilisation rationnelle de la SAU nationale c'est-à-dire que l'objectif du PNDA est la recombinaison de l'occupation actuelle. Dans ce cadre il, est proposé :

- a. La résorption de la jachère et d'une manière générale la localisation de la céréaliculture dans les zones qui lui sont potentiellement favorables.
- b. Le développement de l'arboriculture fruitière et de la viticulture sur les zones marginales occupées par la céréaliculture et la jachère.
- c. L'introduction et le développement des cultures industrielles pour atténuer la dépendance alimentaire (Betterave sucrière et les oléagineux).
- d. L'élargissement de la SAU nationale par la mise en valeur sous forme de concession.
- e. L'organisation des filières de production, le développement de culture et de l'industrie de transformation.

D'une manière globale, le PNDA prévoit la relance globale de l'investissement de secteur agricole qui devrait permettre :

- La création d'emplois agricoles sur les terres mises en valeur et dans les activités de transformation et de services, L'intensification des systèmes de production par le développement de l'hydraulique (PMH), l'intensification de la production et l'utilisation des intrants agricoles,
- L'occupation rationnelle de la SAU en fonction des potentialités naturelles devrait permettre de limiter les pertes de sol et lutte contre l'érosion.

Le PNDA vise également à faire valoir les avantages comparatifs nationaux pour développer l'exportation et équilibrer la balance de commerce extérieur.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer et analyser le PNDA qui constitue un des premiers moyens de mise à niveau de l'agriculture nationale, qui doit se hisser au niveau standard international.

## 1.1 Les composantes du PNDA

Le PNDA s'articule sur la mise en œuvre de ses quatre composantes principales qui sont :<sup>380</sup>

- La mise en valeur des terres agricoles : par la concession qui s'étend sur 600.000 ha localisés sur le domaine privatif de l'Etat ; ces terres seront cédées en toute propriété aux concessionnaires ayant réalisé leurs programmes de mise en valeur avec l'aide de l'Etat.
- L'adaptation du système de culture aux zones naturelles et aux terroirs : le programme intéresse 3 millions d'hectares occupés actuellement par la céréaliculture. Il vise à adapter les systèmes de cultures aux conditions du milieu. Il s'agit surtout d'éliminer la céréaliculture extensive des zones défavorables et les remplacer par des cultures plus adaptées notamment l'arboriculture grâce au soutien incitatif de l'Etat.
- Le plan national de reboisement vise à améliorer le taux de boisement qui devrait passer de (11 à 14%) du territoire national. Le reboisement devrait se réaliser sur les terres du domaine public, il devra se faire en partie par la réalisation de

<sup>380</sup> Document du MDAR.

plantations forestières qui seront cédés sous forme de concession de longue durée aux populations riveraines.

- Le développement de la production nationale et de la productivité des différentes filières soutenues par le FNRDA.

## **1.2 Le financement du PNDA**

La mise en œuvre des différents programmes de développement agricole s'appuiera sur un ensemble d'instruments d'encadrement financier et technique.

### **1.2.1 L'instrument financier**

Diversifiée et complémentaire pour assurer un financement adapté des programmes, cette instrumentation confie à la caisse nationale mutualité agricole (CNMA) et à ses caisses régionales et à la BADR, qui servent de guichet unique pour les agriculteurs, la gestion des fonds publics ainsi que les missions relatives au crédit et aux assurances agricoles.

La nécessaire réhabilitation de la dimension économique de l'acte agricole et des investissements y afférent, commande de ne plus considérer les fonds publics comme la source exclusive de financement des programmes de développement agricole, mais comme une contribution des pouvoirs publics aux efforts d'autofinancement que doivent déployer les agriculteurs et les entrepreneurs agricoles.

L'instrumentation financière repose, pour l'essentiel, sur :

- a) Le fond national de régulation et de développement agricole (FNRDA) : Mis en place par la loi de finance de 2000, le FNRDA soutient l'investissement dans le cadre du développement des filières, de la protection des revenus des agriculteurs et du financement des actions prioritaires de l'Etat.
- b) Le fond de mise en valeur par les concessions (FMVC) ; Créé par la loi des finances pour 1998. Ce fond a fait l'objet de mesures particulières visant la dynamisation de son utilisation à travers la générale AGRI-SPA, connue sous l'appellation de Générale des Concessions Agricoles (GCA).
- c) Le crédit agricole et les assurances économiques : La CNMA est appelée à remplir une mission fondamentale pour la réussite des programmes de par sa triple vocation d'organisme de crédit, d'assurance économique et de gestion des fonds publics.
- d) Le budget de l'Etat : Certaines opérations sont entièrement financées par le budget de l'Etat comme le PNR et les programmes spéciaux.

### **1.2.2 L'encadrement technique :**

En plus de l'encadrement financier, un dispositif d'encadrement technique multiforme est mis en œuvre. La démarche vise la mise en valeur de l'exploitation en tant que principale unité de base dans les productions agricoles.

L'encadrement et le suivi de l'opération sont assurés par la direction des services agricoles (DSA) à travers les comités techniques (CTW) et par les instituts techniques de développement et parallèlement la chambre d'agriculture (CAW) est chargée d'apporter un soutien technique aux producteurs.

L'encadrement administratif, technique et professionnel doit se rapprocher d'avantage de l'unité de base et de son exploitant.

Le rôle du subdivisionnaire, du chef et leur équipe devient plus déterminant dans la réussite des programmes mis en place. Cet encadrement rapproché doit être soutenu par la mise en place au niveau de la wilaya d'une cellule technique pluridisciplinaire chargée d'assurer la cohérence entre les projets de développement au niveau des exploitation et le schéma d'aménagement de l'espace agricole de la wilaya.

Le dispositif comporte une série d'action de formation, de vulgarisation, d'information et de communication.

En matière de formation et pour soutenir les programmes de développement des filières et de reconversion, des cycles de formation de courte durée seront organisés au niveau des structures de formation du ministère de l'agriculture et/ou de la formation professionnelle .Ils conservent aussi bien l'encadrement des DSA (cadres de DSA, des subdivisions et les délégués communaux) pour le volet recyclage que les agriculteurs eux même auxquels sera présenté également des formations spécifiques aux actions techniques qu' ils auront à mener.

En matière d'information et de communication, des campagnes d'informations multimédia sur les programmes de développement agricole seront menées sous l'égide de l'institution de vulgarisation agricole (INVA).

A ces campagnes, les DSA et les conservateurs des forêts doivent participer de manière active, en relation avec l'ensemble des acteurs concernés par les différents programmes (profession, interprofession, opérateurs économiques).

### **1.3 L'adhésion au PNDA :**

L'adhésion au PNDA est ouvert à toute exploitation agricole dûment constituée et organisée sous forme d'EAC, EAI de ferme pilote, et autre exploitation privée ou publics (annexe), voulant réaliser un projet d'investissement par adhésion au PNDA (annexe), à condition que les projets répondent à trois critères :

- Economiquement viable.

- Ecologiquement durable.
- Socialement acceptable.

Ces critères sont largement ouverts et permettent l'accès à tous les agriculteurs sous conditions de la présentation d'une carte d'agriculteur délivré par la chambre d'agriculture de la wilaya. Les critères sont supposé démocratiques dans la mesure où l'agriculteur peut présenter tous projets qui lui paraissent intéressants au niveau de la procédure d'octroi, elle est souple et non contraignante.

## **2. Méthodologique de mise en œuvre du PNDA :**

Les différentes phases du projet PNDA sont :

- La phase de conception (les orientations).
- La phase de mise en œuvre.
- La phase de suivi.

### **2.1 La phase de conception (les orientations) :**

Vise l'extension le PNDA s'articule autour de l'incitation et le soutien des exploitants agricoles pour :

- Développer les productions adaptées aux zones naturelles et au territoire dans un but d'intensification et d'intégration agro-industrielle par filière (céréale, lait, pomme de terre, viande rouge et blanche, arboriculture,...)
- Adapter les systèmes d'exploitation des sols, dans les régions arides et semi-arides et celles soumises à l'aridité (réservés actuellement aux céréales ou laissées en jachère et qui constituent une menace de dégradation au profit de l'arboriculture, de la viticulture, des élevages et autres activités adaptées et de renoncer à la production de céréales sur les zones reconnues défavorables.

Le PNDA, outre les actions suscitées qui s'appliquent à la surface agricole utile (huit millions d'ha de SAU), vise l'extension de celle-ci à travers la mise en valeur des terres agricoles par les concessions qui permettent en même temps la valorisation, la conservation et l'emploi au profit de secteur agricole et l'extension des oasis dans le sud. Une première tranche de 600.000 ha de celle-ci est en cours de réalisation. Le PNDA est appuyé, outre l'administration agricole et les instituts techniques par l'ensemble de structures nouvelles (générales des concessions, institut national des sols, de l'irrigation et du drainage, mutualité agricole ainsi que par un système coopératif rénové).

La mise en œuvre des projets (intensification, reconversion, mise en valeur par les concessions) est soutenue par des fonds spécifiques (fond national de régulation et de développement agricole, fond pour la mise en valeur par les concessions).

Par ailleurs, l'action de préservation et de sécurisation des terres de domaine privé de l'état doit être en cohérence avec l'objectif de conservation et de valorisation des ressources naturelles.

Les instruments de gestion économique des programmes se conforment à des principes de rationalité et d'efficacité où les prix et les échanges sur la quasi totalité des produits et des instants agricoles sont régulés par le marché. Dans le dispositif institutionnel, la profession agricole à travers des structures de représentation (les organisations interprofessionnelles, les partenaires sociaux et les chambres agricoles), reste les partenaires privilégiés de l'Etat dans l'élaboration et l'exécution du plan national de développement agricole.

## 2.2 La phase de mise en œuvre :

Le demandeur bénéficiaire d'une décision d'octroi du soutien du FNRDA pour la réalisation des investissements, dispose de trente jours pour domicilier son dossier auprès de l'institution financière spécialisée.

Cette dernière engage les formalités de mise en œuvre de financement des investissements retenue par le comité technique de wilaya par un crédit bancaire formalisé en crédit lié aux réalisations, soutenu par les fonds publics et couvert par une assurance économique pour le montant total des investissements d'éducation faite de l'apport financier du demandeur

- Pour l'institution financière spécialisée :

Elle accorde au demandeur bénéficiaire d'un soutien du FNRDA, un crédit lié aux réalisateurs pour le montant de l'investissement qui ne peut être autofinancé.

- Pour l'assureur :

Par son contrat d'assurance économique dit : « de bonnes fin » pour les investissements ou de rendement pour le soutien aux itératives techniques, sécurise encore plus les investissements dans leurs réalisations.

En tant qu'agent économique de développement spécialisé dans la prise de risque, apporte son savoir faire en terme de suivi et d'évaluation des investissements réalisés et/ou à réaliser.

Il Constitue aussi pour l'institution financière qui accorde le crédit, une garantie supplémentaire quant au risque pris sur le projet par le crédit accordé.

- Pour les services agricoles de la wilaya :

- Assurent durant la durée de réalisation des investissements, tout contrôle de conformité avec le cahier des charges - Élaborent leurs rapports d'évaluation nécessaires à l'établissement de l'attestation de service fait.

- Prennent à la signature du directeur des services agricoles l'attestation de services faits, appuyée de toutes les pièces de contrôle et de suivi des investissements concerné.



### 2.2.1 La mise en œuvre des financements :

- a) Démarche de l'agriculteur auprès de la banque agréée Après avoir reçu de la DSA la décision d'octroi et le cahier des charges, le bénéficiaire se rend à sa banque (l'institution financière) pour y effectuer les démarches de mise en place du financement.

**Tableau n° 28 : les démarches de l'agriculteur auprès de la banque.**

Ouverture du compte bancaire	si nécessaire
Acquisition des parts sociales	Cas de la mutualité agricole
Souscription des assurances	Bonne fin et rendement (mutualité agricole ou autres)
Signature de la convention de crédit lié aux réalisations	Mise en place d'autres garanties (éventuellement)
Attestation de mise en œuvre des financements	Remise au bénéficiaire à l'attestation des fournisseurs, leurs garantissant le paiement et les fournitures et travaux à concurrence des montants accordés
Échéancier de remboursement du prêt	Remise par la banque aux bénéficiaires

Source : Ministère de l'agriculture 2003.

#### b) Les fournisseurs et entrepreneurs :

- Déclarent leurs existences, leurs références et tarifs à la DSA.
- Signent un cahier des charges les engageant vis-à-vis de l'administration agricole, à respecter les normes techniques, les délais de réalisation et à facturer des prix en conformité avec le marché, les normes techniques et délais.
- Établissent les devis et le cas échéant, une étude chiffrée de faisabilité des travaux et installation à réaliser, pour chaque commande du demandeur.

### 2.2.2 Démarches pour la mise en œuvre du PNDA :

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le ministère de l'agriculture préconise de développer les actions d'encadrement et de dynamisation des programmes à travers :

Le soutien au développement de la production nationale et de la productivité des différentes filières :

Dans ce cadre de la réduction de la facture alimentaire et du soutien à la production nationale, des fermes pilotes préalablement sélectionnées serviront comme unités d'accroissement du matériel de reproduction et des instants agricoles un intérêt particulier sera également accordé aux productions à avantages comparatifs qui peuvent faire l'objet d'exportation.

C'est ainsi que les aménagements récemment introduits au dispositif de soutien par le FNRDA visent d'une part à apporter une simplification des procédures et plus de transparence, de souplesse et de célérité dans l'octroi des aides consenties aux bénéficiaires dans le cadre du schéma directeur par wilaya et par zone homogène et d'autre part pour assurer d'atteindre les objectifs ciblés par filière.

L'Adaptation des systèmes de production :

Ce programme bénéficie, pour sa mise en œuvre d'un dispositif de soutien spécifique et adapté faisant appel à la participation des opérateurs économiques de base (agriculteurs).

Le soutien à la mise en œuvre des terres agricoles par la concession :

Des aménagements substantiels aux dispositifs d'approbation et d'exécution des projets ont été également apportés pour impulser les réalisations sur le terrain.

Le programme national de reboisement :

Leur objectif a été réorienté tant dans ses objectifs que dans les conditions et les modalités de sa mise en œuvre. Ainsi, la mise en valeur à la périphérie des oasis se fera dans le cadre du programme des concessions, la grande mise en valeur, ou agriculture d'entreprise qui nécessite des moyens et un savoir faire important sera désormais ouverte aux investissements nationaux et étrangers.

### **2.2.3 La réalisation financière des investissements autorisés par le CTW :**

Le demandeur bénéficiaire d'une décision d'octroi du soutien du FNRDA pour la réalisation de ses investissements, dispose de trente (30) jours pour domicilier son dossier auprès de l'institution financière spécialisée.

Cette dernière engage les formalités de mise en œuvre du financement des investissements retenus par le CTW par un crédit bancaire formalisé en crédit lié aux réalisations soutenues par les fonds publics et couvert par une assurance économique pour le montant total des investissements déductions faite de l'apport financier du demandeur (part autofinancé).

a) pour l'institution financière spécialisée :

Accorde aux demandeurs bénéficiaires d'un soutien du FNRDA, un crédit lié aux réalisations pour le montant de l'investissement qui ne peut être autofinancé.

Paie directement et sur instruction écrite des bénéficiaires, les fournisseurs et prestataires des services des fournitures et réalisations réceptionnées par le dit projet.

b) pour l'assureur :

Par son contrat d'assurance économique dite « de bonne fin » pour les investissements ou de « rendement » pour le soutien « aux itinéraires techniques » sécurise encore plus les investissements dans leurs réalisations.

En tant qu'agent économique de développement spécialisé dans la prise de risque apporte son savoir faire en terme de suivi et d'évaluation des investissements réalisés et/ou à réaliser.

Constitue aussi pour l'institution financière qui accorde le crédit, une garantie supplémentaire quant au risque pris sur le projet par le crédit accordé.

b) pour les services agricoles de la wilaya :

Assurent durant la réalisation des investissements tout contrôle de conformité avec les cahiers des charges.

Élaborent leurs rapports d'évaluation nécessaire à l'élaboration de l'attestation de services faits.

Présentent à la signature de la direction des services agricoles « l'attestation de services faits » appuyée de toutes les pièces de contrôle et de suivi des investissements.

**Tableau n° 29 : Les étapes de réalisation.**

Étapes	Objets	acteurs	Documents produits
1	Travaux et livraison	Prestataires fournisseurs	Factures
2	Réception des travaux et livraisons	Exploitants agricole/projet	Attestation sur l'honneur
3	Contrôle des réalisations	Institution financière société d'assurance	Ordre de paiement
4	Paiement par le crédit	Institution financière	Confirmation de versement

Source : DSA. Oran

**Tableau n° 30 : Etapes à suivre pour l'élaboration de l'Attestation de service fait.**

Travaux	Contrôle par les services agricoles
Facture payée par l'institution financière	Copie à l'appui de l'attestation sur l'honneur
Rapport d'évaluation	Établi par les services agricoles et signées par un ou plusieurs cadres des services de la DSA
Attestation de services faits	Signée par le directeur des services agricoles, établis par le subdivisionnaire
Transmis à	Institution financière pour remboursement sur FNRDA

Source : DSA. Oran

**d) Paiement des travaux :**

- Réalisation des travaux ou des livraisons en une seule tranche à la réception du certificat de service fait, la banque procède au paiement des fournisseurs et à la concurrence du crédit lié.

- Réalisation des travaux en plusieurs tranches :

Chaque tranche fait l'objet d'une certification de service fait conformément au paiement des travaux aux fournisseurs.

La banque procède au paiement de chaque tranche conformément à la réalisation des travaux ou des livraisons en une seule tranche.

## 2.3 La phase de suivi :

Cette phase comprend l'extension du projet pour la 2ème et 3ème année du Programme.

**Tableau n° 31 : Les actions et les acteurs de suivi du programme de deuxième et troisième année.**

	Actions	Acteurs
1	Déclaration de poursuite du programme	Exploitants Agricoles
2	Contrôle, évaluation des réalisations faites	Subdivisionnaire/DSA/institution financière/société d'assurance
3	Accord de financement tranche de 12 mois	DSA/institution financière/société d'assurance
4	Mise en place du financement (crédit, lié)	Institution financière/société d'assurance
5	Réalisation et suivi de l'investissement	Exploitants Agricoles /Institution financière/société d'assurance/fournisseurs/prestataires de service/subdivision agricole
6	Règlement des factures et situation des travaux	institution financière sur instruction de l'exploitant agricole (crédit, lié)
7	Attestation de service fait	DSA après contrôle conforme au cahier des charges des réalisations terminées

Source : DSA. Oran

### 2.3.1 Processus de décision :

Suite à la réalisation du dernier investissement de la 1ère année, le bénéficiaire après avoir attesté sur l'honneur la réalisation complète de l'investissement, il est demandé le paiement du soutien accordé sur le FNRDA au titre de la 1ère année et sollicite la confirmation de la décision de soutien au titre de l'année 2ème.

Après avoir contrôlé les travaux et le respect du programme prévu en année 1, le subdivisionnaire soumet à la signature du bénéficiaire un avenant au cahier des charges.

S'il n'y a aucun changement au programme initial, ou des adaptations mineures le DSA signe l'avenant ou cahier des charges et émet une décision d'octroi complémentaire du soutien FNRDA.

La décision complémentaire et décision au cahier des charges ne comporte qu'un seul article mentionnant la poursuite du projet pour une année supplémentaire et la reconduction des engagements si des modifications est alors soumise au comité technique de wilaya pour une nouvelle décision sur le plan de développement de l'exploitation agricole.

La décision complémentaire est transmise à l'institution financière avec copie à la subdivision et à l'exploitation agricole pour mise en œuvre.

Pour la troisième période, la même procédure que la seconde est engagée, la dernière décision d'octroi du soutien du FNRDA transmise par DSA à l'institution financière spécialisée, permet de solder le soutien du FNRDA autorisé par le comité technique de wilaya au titre du plan de développement de l'exploitation agricole.

Après chaque décision, le DSA met à jour le tableau de suivi des engagements et procède aux ajustements budgétaires nécessaires.

### 2.3.2 Processus de mise en œuvre financier :

Cette étape est résumée dans le tableau suivant :

**Tableau n° 32 : processus de mise en œuvre financier.**

Décision modificative	Signée le DSA, transmis avec avenant au cahier des charges à la banque, au subdivisionnaire et bénéficiaires
Banque agréée	Solde les paiements au fournisseur au titre de l'année 1(ou2) Rend compte au DSA des paiements effectués
DSA	Met à jour les tableaux de bords des engagements budgétaires et des paiements FNRDA

Source : DSA. Oran

### 2.3.3 Clôture du projet :

Sauf constat de non conformité, en fin de période d'investissement le directeur des services agricoles constate les réalisations conformes et libère le demandeur et son projet de leurs obligations vis-à-vis du FNRDA.

Cette situation est constatée par une « main levée » signée par le DSA et remise à l'exploitant agricole et à l'institution financière concernée.

Le DSA procède à la clôture de l'engagement financier et met à jour les tableaux de bord du FNRDA .Une note spécifique arrêtera les tableaux de bord physiques et financiers relatifs à la mise en œuvre du FNRDA.

## Section II : L'apport du PNDA au développement du secteur et les politiques de son accompagnement.

### 1. L'apport du Plan National du Développement Agricole à la stratégie de développement du secteur.

La problématique du PNDA se fonde sur le recentrage du dispositif d'appui à l'agriculture, à l'exploitant et à l'exploitation agricole. Ce Plan est intervenu dans un contexte qui a été marqué auparavant par :

- La restructuration des DAS ;
- L'expérience de la loi 87-19 concernant le mode d'exploitation des terres agricoles ;
- L'opération des restitutions des terres nationalisées (1990).

Tirant sa substance des orientations contenues dans le programme du Président de la République, il constitue un instrument devant assurer la modernisation du secteur agricole, dans le cadre du passage à l'économie de marché.

Ce plan met en œuvre des démarches tendant à :<sup>381</sup>

- assurer une meilleure utilisation et valorisation des potentialités naturelles (sol et eau) et moyens de toute nature (financiers, humains...);
- assurer la préservation des ressources naturelles pour un développement durable;
- intensifier la production agricole dans les zones favorables et la diversifier, dans le cadre de l'objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire nationale;
- adapter les systèmes de production aux vocations des sols des différentes régions du pays et aux conditions climatiques;
- promouvoir les exportations de produits agricoles jouissant d'avantages comparatifs avérés, particulièrement les produits de l'agriculture dite biologique;
- promouvoir l'emploi, au regard des potentialités existantes et de leur meilleure valorisation;
- étendre la surface agricole utile par des actions de mise en valeur des terres;
- améliorer les revenus des populations rurales;
- réhabiliter les vocations naturelles des différentes régions du pays.

Le PNDA se veut être une démarche de "rupture", considérant l'exploitation agricole comme une unité de base.

L'acteur principal devient l'agriculteur. Il est, dès lors, question de désacraliser la notion de propriété et de réhabiliter celles de l'exploitation et de l'exploitant.

Il s'agit, en outre, de ne plus porter, sur l'activité agricole, le même regard qu'auparavant. L'acte agricole devient un acte économique et c'est, là, le **premier principe**, en la matière. Cet acte doit être économiquement viable. Il

---

<sup>381</sup> Document du MDAR.



doit tendre à l'amélioration de la production agricole et à sa diversification, de façon à améliorer la balance commerciale agricole et le revenu des agriculteurs, et à promouvoir l'emploi.

La création d'emplois qui doit être, dans la période actuelle, la finalité de toute croissance économique, est à la base du **second principe** qui a présidé à l'élaboration du PNDA, à savoir que ce dernier doit être socialement acceptable. Toute nouvelle action qui ne se traduirait pas, socialement, par un bienfait, ou, au pire, par un maintien des conditions de vie actuelles des agriculteurs ne serait pas, selon les concepteurs du PNDA, socialement soutenable.

Le **troisième principe** a trait à la dimension écologique. A ce titre, toutes les actions doivent être écologiquement durables, respecter et protéger les ressources naturelles.

Enfin, les autres idées qui ont présidé à l'élaboration du PNDA sont la reconnaissance du fait que **l'agriculture algérienne est plurielle**, et qu'à travers ce plan, il s'agit de trouver les moyens de susciter la demande, de l'orienter et de libérer les initiatives des agriculteurs.

Au niveau du financement de l'agriculture, outre le financement par le biais du Fonds National de Régulation du Développement Agricole (FNDRA), il est prévu de dynamiser le Crédit Mutuel Agricole. Une action par le biais du Fonds National de mise en valeur par les concessions est, aussi, envisagée.

Ainsi il y a lieu de retenir que, le PNDA s'articule, également, sur une série d'actions dans différents domaines (promotion de l'agriculture biologique, préservation des ressources génétiques), aux fins de promotion d'un développement durable et harmonieux.

Ses principaux fondements renvoient aux questions de sécurité alimentaire, de développement des filières, de la concession, de la mise en valeur terres du grand sud, du programme national de reboisement et de la reconversion des sols.

Ces objectifs se fondent en priorité sur l'incitation et le soutien aux exploitations agricole. Les actions retenues devront répondre à trois critères : être économiquement viable, écologiquement durable et socialement acceptable et leur réalisation implique la mobilisation des moyens de l'ensemble des acteurs : Etat, Institutions agricoles et Producteurs.

L'amélioration du niveau de la sécurité alimentaire par une meilleure couverture de la consommation des ménages grâce à une production nationale accrue, une utilisation rationnelle des ressources naturelles pour un développement durable, l'extension de la SAU à travers la mise en valeur des terres et la promotion des productions à avantages comparatifs avérés, tels sont les buts poursuivis par la mise en place du PNDA. C'est un programme de 4 ans. Il est attendu une croissance moyenne annuelle, à la fin du plan, de 10%; aujourd'hui elle avoisine 4% et devra contribuer à la création de 650 000 postes de travail dont 250 000 au titre du programme de reboisement.

L'ensemble de ces programmes semblent converger vers la construction d'une agriculture régulée par les mécanismes du marché.

**Le PNDA intègre à travers les différents programmes qui le composent, les démarches et l'instrumentation d'encadrement qu'il met en œuvre. Il se veut d'abord l'expression d'une politique de développement agricole.**

Fondé sur une évaluation des potentialités du secteur agricole et des contraintes qu'il subit, particulièrement agro - climatiques, intégrant la nécessité de valoriser le potentiel existant et de préserver les ressources naturelles, le PNDA s'affiche dans une perspective de développement durable de l'agriculture soutenue par une stratégie agricole ouverte.

Le développement agricole projeté prend appui sur une démarche qui repose sur le schéma directeur de développement agricole de wilaya et sur une approche participative des agriculteurs dans la définition et la réalisation des objectifs.

Cette démarche est soutenue par un dispositif de financement rénové et assurant la complémentarité, entre l'autofinancement des agriculteurs, le crédit agricole, les assurances économiques et les soutiens de l'Etat. Dans cette vision, la levée de la contrainte de financement constitue la condition préalable de la modernisation des exploitations agricoles.

Tel que présenté, le PNDA se propose d'investir, simultanément, plusieurs dimensions du développement agricole dans le cadre d'une approche multisectorielle et des logiques contradictoires qui révèlent des incohérences au niveau intra et inter sectorielles : la relation agriculture industrie constitue un point faible du plan. Parallèlement, l'analyse du PNDA met en évidence des insuffisances ayant trait :

- Aux sources de financement identifiées qui sont de faible portée face à des objectifs très ambitieux dans une agriculture déstructurée par les dysfonctionnements des politiques économiques et agricoles antérieures auxquels se greffe la fragilité financière des exploitations. Dans ce domaine, il apparaît que le PNDA a été d'abord adossé au fond national de développement agricole et puis au fond national de développement et de régulation agricole (FNDRA) dont les moyens demeurent limités.
- A la politique de soutien qui a mobilisé, dans le passé, des moyens locaux importants et qui s'est avérée peu efficace pour le développement économique en général et le secteur agricole en particulier. Ainsi, les moyens mis en œuvre pour le soutien des filières lait, pomme de terre, tomate ont -elles données les résultats escomptés en matière d'abondance alimentaire ?
- Au producteur en tant qu'acteur du développement agricole et principal vecteur de toutes mutations agricoles réussies, lequel a été occulté. En effet,

la démarche participative du PNDA sera-t-elle efficace pour dynamiser la production face à des producteurs “ancêtralement” attachés au droit de propriété de la terre ?

- Au faible ancrage de plan agricole sur le diagnostic du secteur et sur la perspective de lutte contre la pauvreté alimentaire dans le cadre d’une organisation de l’agriculture et qui préfigure la libéralisation du secteur avec une articulation : terre, moyens de production et producteurs de type libéral ;
- A la dimension historique et aux types d’agricultures que le pays a connu et qui ont enregistré un recul imputable à l’instabilité et aux mutations fréquentes du monde rural, à un approvisionnement aléatoire en facteurs de production et au faible niveau d’encadrement technique des exploitations agricoles;

A la lumière de ces points, le PNDA apparaît comme un plan évolutif qui intègre des programmes de développement et des actions de stratégie agricole. Les composantes de ce programmes sont réajustées annuellement dans ce cas les moyens d’abord et les échéances ensuite ne constituent pas une contrainte étant donné que les objectifs retenus seront réalisés à long terme.

Dans ce projet de développement il est plus juste de parler d’un plan d’animation agricole et rurale que d’un plan de développement agricole. Enfin, la construction d’une Algérie agricole reste conditionnée par la typologie de l’exploitation agricole dominante et son environnement économique et financier. Ces aspects ne sont pas approfondis par le PNDA.

#### **A ces limites s’ajoutent :**

- Le redressement agricole pour être efficace reste conditionné par la résolution définitive du problème foncier, lequel a fait l’objet d’analyses très approfondies et sans complaisance par le Ministère de l’agriculture. Les efforts de persuasion ont pu provoquer l’adhésion des agriculteurs de la profession et des syndicats. On ne peut reconstruire l’édifice agricole sans commencer par ses fondements c’est-à-dire : clarifier la question du foncier.
- La concession prévue par le P.N.D.A est un droit de jouissance qui est à consolider pour renforcer la position de l’attributaire vis-à-vis de son environnement.
- Le potentiel technique énorme sous employé où en chômage fera l’objet d’une grande sollicitation et pourra se déployer spontanément dans divers prestations : études de projets de mise en valeur et agro-industriel, irrigation, organisation commerciale, assistance et consultation technique, gérances, etc.

- La mise en valeur et le développement des exploitations agricoles ne seront plus assujettis à la bonne volonté de l'administration, mais, initiés et assurés par les tributaires eux-mêmes dans un cadre général fixé par l'Etat.

Ainsi l'objectif affiché est de créer, une agriculture moderne, ceci implique des questionnements suivants :

- L'obstacle au développement se résume-t-il alors au seul manque de capitaux ? Ne provient-t-il pas des structures et des institutions ? Déverser des capitaux dans des structures économiques, sociales et humaines qui ne sont pas faites, pour la plupart, à les recevoir (confère les résultats du recensement de 1973) apporterait-il les changements attendus ? La question de leur efficacité, face à des ressources forcément rares et la cohérence des actions ont elles été instruites ?
- Sachant par ailleurs que l'expansion économique et sociale de l'agriculture nécessitera que l'on satisfasse à trois conditions :
  - La présence auprès des agriculteurs d'un encadrement nombreux et performant; on retrouve la proposition de multiplier le nombre actuel des vulgarisateurs et de poursuivre intensément la formation agricole ;
  - Des institutions efficaces dotées de moyens matériels en rapport avec leur mission ;
  - La définition et donc le choix des exploitations susceptibles de valoriser économiquement et socialement les subventions et les crédits à mettre en place d'où la nécessité d'associer la profession et les chambres d'agriculture notamment.

Dans ce contexte, le rôle premier de l'Etat n'est- il pas plutôt de préparer efficacement les conditions de la relance et d'émergence d'exploitations économiquement et socialement viables ? Les exigences à réunir sont :

- Des potentialités humaines et professionnelles solides ;
- Des potentialités culturelles certaines;
- Une superficie minima.

Les propositions de révision des structures agraires trouvent encore une fois leur pertinence ainsi que la nécessaire révision d'objectifs de formation/vulgarisation.

Il ne faut pas que les subventions accordées masquent la faible productivité. Elles ne seront justifiées que si, à terme rapproché, elles induisent une augmentation de cette dernière. Le financement public ne doit pas être réservé là

où les capitaux privés ne peuvent pas prendre l'initiative et encourir les risques; il doit jouer le rôle de catalyseur.

Ainsi, le financement public doit servir à lever un goulot d'étranglement. Partout, là où une aide de l'Etat serait susceptible de provoquer un complément important d'investissement, cette aide peut être utilement consentie : l'arboriculture en sec, l'oléiculture, les figuiers, les améliorations foncières, le drainage, les brises vents, la construction d'étables et de bergeries pourraient constituer les rubriques à privilégier car, elles nécessitent des moyens importants et sont de rentabilité différée.

D'un autre côté, le nombre de petits fellahs est si grand qu'une aide massive sur le plan global, si elle était possible, se diluera à tel point sur le plan individuel, qu'elle n'assurera pas le démarrage tant attendu. Si l'on essaye de mettre la moindre préoccupation économique, sociale et humaine dans la définition des programmes, on s'apercevra vite que la distinction n'est pas si évidente entre l'aide au développement, au décollage de l'agriculture et l'aide aux bénéficiaires pouvant s'apparenter à de la charité. **Il faut éviter l'éparpillement des crédits et la dispersion des moyens, grands obstacles à l'efficacité.**

Dans ce cas, l'impasse qui risque d'être faite sur les actions qui ont besoin d'aides est réelle. Est-il raisonnable de subventionner des productions à caractère spéculatif : l'agrumiculture, la vigne de table, les chambres froides utilisées en général pour la conservation à but spéculatif des poires, des pommes ? A-t-on fait les calculs concernant le revenu net procuré par un hectare d'agrumes ?

Est-il recevable sur le plan socio - politique de donner des crédits à fonds perdus pour la catégorie d'agriculteurs aux ressources très élevés ? C'est un choix qui ne saurait être politiquement neutre ni porteur d'une relance car confiné dans une surface congrue. Alors, faut-il assigner à l'agriculture, grâce à des subventions, l'objectif premier de nourrir la population en recherchant la production la plus grande en céréales, légumes secs, pomme de terre, lait qui sont les produits de consommation de base de la majorité de la population. Ou bien lui demander d'être pourvoyeuse de productions de luxe destinées à l'exportation? La question s'inscrit aussi dans la définition de nos rapports avec l'organisation mondiale du commerce. Elle mérite débat.

On ne répétera jamais assez que l'expansion de l'agriculture visée par ce programme exige qu'une priorité absolue doit être accordée à la formation/recyclage de cadres compétents afin que les capitaux ne soient pas gaspillés.

On ne pourra réussir la transformation de l'agriculture si on continue à considérer l'ensemble agricole comme un monde monolithique, où tous les fellahs ressentent de la même manière les effets d'une politique, ou attendent les mêmes soutiens des pouvoirs publics. Que est qu'ils ont de commun les fellahs des différentes régions du pays ? Sauf celui de travailler la terre. Partagent-ils les mêmes espérances ? ont-ils les mêmes attentes et des préoccupations identiques ?

Pendant que les uns attendent l'émergence d'une politique de crédits et de commercialisation, les autres sont demandeurs, pour la plupart, de soutiens et d'aides directes. En plus, l'échec des tentatives précédentes implique de procéder autrement.

## 2. Les politiques d'accompagnement et les actions de soutien

Les interdépendances du secteur agricole avec les autres branches de l'économie font que les politiques d'accompagnement constituent le maillon fort de la stratégie agricole qui s'articule autour de la formation, de la vulgarisation, de la préservation des sols, de l'apport de l'irrigation, des équipements du secteur, du marché et des prix et du financement.

### 2.1 La formation

Le savoir, notion cumulée avantageusement avec la connaissance du milieu, et la faculté de jugement appelée expérience conduisent au progrès agricole. Aujourd'hui, il peut paraître paradoxal de parler de formation et de suggérer son intensification alors que les jeunes formés n'ont d'autre issue que le chômage ou une reconversion souvent peu glorifiante.

Cette situation a amené les anciens responsables du secteur à céder une partie du dispositif de formation laborieusement bâti. La confusion entre le développement et l'appropriation des terres est-elle à l'origine de cette résolution ? Le secteur socialiste démonté, la formation devrait s'arrêter, du moins voir son rythme fortement freiné étant donné que les problèmes de débouchés sont insuffisants pour les diplômés de l'agriculture.

On ne répétera jamais assez que le développement agricole suppose qu'une politique hardie de formation soit poursuivie pour que les investissements ne soient pas gaspillés. L'expansion de l'agriculture se fera autant avec des capitaux qu'avec les hommes. Tous les " calculs " sur les effets attendus du programme de relance, basés sur les données actuelles, seront nettement dépassés si l'agriculture reçoit les hommes qu'elle attend ? D'ailleurs, s'il est un domaine où l'OMC n'aura pas à intervenir pour faire respecter les termes d'adhésion, c'est bien celui des connaissances, de l'aide technique, de la dotation de l'agriculture en cadres techniques et économiques.

Alors, il a lieu de réparer ce **hiatus dommageable** entre la mise en place de moyens financiers considérables à destination du secteur agricole et l'indigence des moyens accordés à l'appareil de formation/vulgarisation et de soutien du développement rural.

La formation doit être essentiellement en direction des exploitations agricoles, car on ne peut imaginer de plus anachronique, de plus vain et aussi de plus comprimant pour le secteur de l'agriculture que de considérer le métier d'agriculteur réservé aux seuls analphabètes et à ceux qui ne peuvent trouver emploi dans une autre activité.

La politique de soutiens massifs initiée par le gouvernement peut être une opportunité afin d'envisager l'insertion des jeunes diplômés dans le secteur

productif. Il faut accélérer le timide processus engagé lors de la réforme de 1980 et de 1987. Ainsi sera abordée la question du renouvellement de la population active agricole et son perfectionnement. La poursuite des efforts de formation supérieure à destination de la recherche agronomique et de l'encadrement des structures de l'administration agricole est une exigence pour le développement du secteur.

## 2. 2 La vulgarisation

L'agriculture capitaliste, faite de grandes exploitations s'est attachée son propre encadrement technico - économique. L'Etat n'est pas sollicité. Ce qui n'est pas le cas d'une agriculture familiale qui restera probablement dominante dans nos contrées.

Il n'est pas dans ce propos d'opter pour tel type de vulgarisation et encore moins d'opposer un système à un autre. L'objet est de marquer quelques concepts essentiels adaptés aux conditions socio-économiques et culturelles de la paysannerie algérienne, car il n'est pas évident que les expériences réalisées précédemment seraient transposables et bénéfiques.

Dans les fermes pilotes et dans les centres de formation professionnelle ainsi que dans les champs de démonstration et d'essai des Instituts de développement, les fellahs sont venus, ils ont vu, ils ont constaté et sont retournés dans leurs exploitations, convaincus que ce qu'on y faisait était prometteur mais irréalisable dans les conditions qui sont les leurs : surface exigüe, moyens matériels et financiers faisant souvent défaut. On était souvent en présence de personnes qui avaient d'autres attentes et d'autres préoccupations. Ces expériences, souvent intéressantes et porteuses d'espoir et de progrès, se déroulaient dans des conditions différentes de celles qui prévalent dans la majorité des fellahs.

Si la vulgarisation est un métier alors il faut le différencier des autres corps professionnels et ne plus y affecter l'ingénieur ou le technicien dont on ne sait quoi faire ni comment l'employer utilement ou efficacement. La solution de facilité a été de leur confier, au prétexte qu'ils étaient disponibles, des tâches de vulgarisation.

Le résultat n'a pas été probant. Dans le métier de vulgarisateur, il n'est pas question de "recettes" à proposer ou à "vendre". Il n'y a pas de recettes uniques car chaque fellah, chaque exploitation a ses capacités, ses atouts, ses handicaps, ses objectifs, ses lacunes et ses espérances. Le vulgarisateur en connaisseur averti du milieu paysan doit pouvoir adapter aux besoins de chacun les succès obtenus par et dans les exploitations similaires ou voisines. Il est appelé à signaler aussi les échecs car la vulgarisation est l'art du possible. Le vulgarisateur doit "apprendre des masses pour les instruire" selon une célèbre formule, car il s'adresse tout autant à l'homme qu'à l'homme de l'art et s'intéresse aux cultures, aux techniques employées. Ainsi aux Ksour, la demande est différente de celle de la steppe qui se distingue de la demande des hauts plateaux qui n'est pas la même de celle qui s'exprimera dans les zones littorales et des plaines intérieures.

Issu d'une première approche qui mérite d'être affinée, le nombre de vulgarisateurs requis pour encadrer les exploitations agricoles demande à être considérablement augmenté. Ceci est possible. Ce corps de vulgarisateurs doit pouvoir être rejoint par des praticiens susceptibles d'apporter le sens de la pratique et du concret. Il doit constituer une hiérarchie au sommet de laquelle on retrouvera une école dont la mission essentielle est de dispenser une formation adéquate et un recyclage permanent. Mais, l'efficacité des vulgarisateurs et du système de vulgarisation ne saurait suppléer l'absence ou l'inefficacité d'une politique agricole. Dans les pays voisins la vulgarisation des techniques culturales est à la base de l'amélioration des techniques culturales et d'une grande maîtrise des itinéraires techniques.

### **2. 3 La préservation des sols : la fertilisation**

L'état du sol est une donnée aisément modifiable par les engrais minéraux qui en corrigent les déficiences et augmentent la fertilité. La quantité optimale d'engrais minéraux à apporter à la culture doit être égale à la quantité d'éléments absorbée par la récolte. On ne saurait prétendre à un accroissement de la production si les éléments exportés ne sont pas restitués. Ce rappel de considérations d'ordre technique tout à fait banal situe la gravité de la régression, dans l'utilisation des engrais minéraux, entamée depuis plus d'une décennie. Alors qu'elle s'était répandue très rapidement à la faveur de l'installation des complexes de production d'engrais phosphatés de Annaba et azotés d'Arzew, des initiatives financières prises par le gouvernement et des programmes de vulgarisation réalisés par le ministère de l'agriculture. Depuis la réforme de 1987 une sorte de décrue a commencé se poursuivant très inexorablement . La consommation d'engrais minéraux est passée de 600 000 tonnes à moins de 178 000 tonnes en 1986.<sup>382</sup>

Les remarques et propositions allant dans le sens de la conservation de la fertilité du sol et le maintien de l'outil industriel de production peuvent être faites :

- Aucune nation développée n'a envisagé que son agriculture soit dépendante des importations d'engrais, ce qui a amené les Etats à protéger d'une manière ou d'une autre les industries nationales ;
- Les actions initiées actuellement dans le cadre du PNDA méritent d'être encouragées et soutenues d'une manière durable;
- Sensibiliser le producteur à l'impact de la production (rendements) des fertilisants

Toutes ces actions augmentent la fertilité des sols et contribuent à son maintien et renforcent ses capacités productives.

### **2. 4 L'apport de l'irrigation**

---

<sup>382</sup> Document du MDAR.



La répartition annuelle des pluies rend l'exploitation du sol particulièrement aléatoire. Elle place notre agriculture sous le signe du risque contre lequel le fellah à toujours cherché à se protéger; la jachère en est l'exemple même de cette recherche car elle divise le risque. La dépendance de l'agriculture algérienne à l'égard de l'eau reste encore marquée pour la majorité des exploitations. Or, c'est de cette dépendance qu'il s'agit de se libérer.

Dans un contexte caractérisé par la diminution des disponibilités par habitant et par une augmentation de la demande globale (ménages et industrie), il est opportun de se pencher sur l'eau, facteur limitant de la production agricole. Dans ce cas, l'agriculture devrait-elle consommer moins d'eau? L'utiliser plus efficacement, autant d'ailleurs que tous les autres consommateurs. Les données de base sont inventoriées, les enjeux connus et les propositions largement entendues pour faire l'objet d'un développement. L'avant projet de rapport réalisé en avril 2 000 "l'eau en Algérie : le grand défi de demain " définit toute la problématique.

Quelques remarques à propos des ressources et de leur gestion éclairent la situation actuelle :

- La petite et moyenne hydraulique a un potentiel de croissance avéré non négligeable; mais la surveillance des nappes souterraines laisse énormément à désirer. Peu de mesures préventives sont prises avant qu'une nappe ne se dégrade de façon irréversible.

Aussi, une bonne gestion doit tenir compte de tous les paramètres, la sécheresse en est un parmi d'autres pour conditionner le réapprovisionnement des nappes par les pluies.

Dans une grande majorité de régions agricoles du pays l'irrigation sur de grandes surfaces est possible. Toutes les études réalisées à la demande de divers opérateurs, depuis trois décennies, étayaient cette affirmation. Dans certaines zones du pays l'extension se réalisera grâce à des transferts et des pompages importants et coûteux. Cette solution ne doit plus être différée pour des considérations d'aménagement du territoire et de sécurité alimentaire. Cependant, les grands périmètres restent confrontés à de sérieux problèmes, dont la coordination des travaux n'est pas le moindre, tandis que les investissements se sont avérés souvent décevants en raison d'un manque flagrant d'entretien. Les projets de réhabilitation sont-ils au niveau des exigences d'une utilisation rationnelle de l'eau? Enfin la situation dans les périmètres existants n'est pas meilleure que celle de l'eau potable.

Prétendre à une augmentation significative de la surface irrigable est donc possible et devient une exigence, car une augmentation même substantielle de la production conduite en sec ne changera pas fondamentalement la situation des disponibilités. L'Algérie est tenue de produire davantage sur la partie irrigable. Cet objectif a été toujours recherché. Cependant, le problème de l'actualisation de la tarification de l'eau ne saurait être davantage différée pour au moins deux raisons :

La première, toutes les cultures conduites en irrigué sont spéculatives et souvent rentables sauf le cas particulier de la pomme de terre;

La seconde relève de l'équité, dans le cas de la PMH (petite et moyenne hydraulique) c'est l'agriculteur qui réalise l'investissement, en supporte le coût et en assure l'entretien. Cette nécessaire revalorisation doit être précédée ou tout au moins être accompagnée d'une meilleure prestation et d'une politique d'incitation d'économie de l'eau.

Enfin, la réforme institutionnelle du secteur ne doit pas être une sensibilité isolée et forcément conjoncturelle mais bien un acte partagé et porté par tous ?

## 2. 5 L'équipement agricole : la mécanisation

Quand les moyens financiers l'ont permise, l'introduction du tracteur a été incontestablement l'aspect le plus spectaculaire rencontré ces dernières années dans nos campagnes. Le tracteur a été accueilli comme une seconde liberté retrouvée après la politique de cantonnement et d'ostracisme. Il est considéré partout comme le témoin apparent du progrès social accompagnant ou précédant le progrès agricole. Evidemment, le calcul économique a été omis. Or, l'acquisition et le fonctionnement d'un engin agricole coûtent de plus en plus chers et le premier outil que le tracteur doit faire entrer avec lui à la ferme est le calcul économique.

Le renouvellement du parc par rapport à des agricultures similaires, ne se fait plus. Le tableau suivant est révélateur de cette situation préoccupante.

**Tableau n° 33 : Evolution des achats de matériel agricole  
(Unité)**

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1999
Tracteurs	4.342	6.837	6.185	4.575	2.424	1.329	1.008
Moissonneuses batteuses	493	472	568	199	147	30	47

Source : ONS

Il aurait fallu pour assurer seulement le renouvellement que le secteur agricole acquière 6000 à 7000 tracteurs et 400 à 500 moissonneuses-batteuses annuellement ! En 1995, il a été vendu 30 moissonneuses-batteuses et 47 en 1999! Cette situation a résulté des augmentations successives des prix comme indiqué dans le tableau suivant.

**Tableau n° 34 : Evolution des prix de cession des matériels agricoles**

U=DA

Années	Tracteurs	Moissonneuses batteuses
1986	51.300	141.000

1987	64.800	278.000
1988	82.300	191.000
1989	98.800	229.000
1990	168.491	340.000
1991	224.000	650.000
1992	327.431	658.218
1993	390.000	1.149.000
1994	469.000	1.390.000
1995	679.782	1.775.278
1996	711.909	1.775.278

Source : ONS

En dix années, 1986-1996, les prix des tracteurs ont été multipliés par 14, ceux des moissonneuses-batteuses par 13 ! Pendant la même période aucune augmentation des prix des produits agricoles n'a été si forte. Aujourd'hui, le tracteur coûte près de 1300 000 DA soit une multiplication par 8, tandis que les céréales ont vu leurs prix seulement doublés !

Il y a lieu d'imaginer une autre politique du machinisme afin que le secteur agricole ne poursuive pas cette régression dommageable à son expansion. On pourrait ouvrir ainsi des perspectives nouvelles aux complexes de Sidi Bel Abbés et de Constantine. L'outil industriel réalisé au prix d'efforts financiers conséquents et de sacrifices non moins importants mérite d'être préservé et modernisé. Mais, il s'agit pour cela de produire des engins agricoles au profit d'une agriculture solvable. On retrouve en partie les problèmes de structures agraires qui sont telles qu'il n'est pas envisageable de doter la plupart des exploitations d'engins nécessaires pour les travaux du sol. L'utilisation en commun du machinisme devient donc une exigence.

Or, à ce sujet, chacun a en mémoire le désaveu brutal et généralisé des SAP (Société agricole de prévoyance) des UMA (Union de Matériel Agricole relevant de l'Office National de la Réforme Agraire (ONRA) et des Coopératives Agricoles Polyvalentes de Commercialisation et de Services (CAPCS, sans distinguer si l'échec provenait du monopole, de la bureaucratie qu'il a généré ou de l'incapacité des dirigeants à répondre à des besoins précis.

L'organisation générale du pays n'était-elle pas en cause ? Or, faute d'une utilisation collective du matériel (en prenant la forme coopérative ou d'entreprises de travaux) assortie d'une discipline tarifaire, le risque est grand de voir les fellahs limiter au strict minimum le recours au machinisme sans espoir d'amélioration de la production. Les pouvoirs publics ne peuvent rester indifférents à cette situation.

Enfin la mécanisation, facteur de modernisation, de valorisation et d'intensification des cultures accélère et accompagne le processus d'évolution des structures agraires. Le niveau actuel de mécanisation des cultures devrait être compensé par une productivité conséquente sans hypothéquer le volume d'emploi disponible.

## 2.6 La profession : acteur du développement agricole

La profession acquiert sa place, en tant que partenaire incontournable des institutions publiques, laborieusement, timidement aussi mais peut être également sans grande ardeur et soutien probant. Les pesanteurs sont certainement en cause. Or, seuls son dynamisme et son sérieux peuvent accroître son pouvoir de négociation et étendre son degré de participation. Elle ne peut tirer sa force du nombre et de la combativité de ses adhérents seulement mais surtout de ses capacités de proposition. Ainsi, elle pourra devenir un interlocuteur légitime et authentique des institutions de l'Etat et obtenir des Autorités politiques des décisions conformes à ses préoccupations. En son sein une réflexion collective et des débats libres de toute entrave aideront à transformer les mentalités. se former et s'instruire sont le meilleur garant de son efficacité. Au préalable, l'organisation syndicale (UNPA), les chambres d'agriculture et les associations ont à définir leurs rapports; il ne faut plus que les unes et les autres craignent d'être "doublées" ou marginalisées. Elles sont complémentaires et non concurrentes.

La profession ne saurait prétendre à une démocratie participative que si, en son sein, la démocratie prime.

Cette évolution qualitative sera imaginable à condition que l'administration agricole poursuive fermement sa mue. En un mot qu'elle s'ouvre plus à ses partenaires. Les administrations locale et centrale stimulées par le gouvernement doivent accompagner et appuyer les efforts et les initiatives de la profession ainsi que la promotion de l'inter-profession. L'adoption et la promulgation d'une législation appropriée aideront à transformer ces rapports et prendre en charge les intérêts des travailleurs agricoles. Mais, l'administration devra veiller aussi, à ce que les décisions arrêtées par l'Etat soient appliquées.

L'Etat vigilant, sera amené, le cas échéant, à imposer à la profession l'application des règlements qu'elle a édictés pour elle-même et empêcher ainsi leur transgression. Des cas concrets connus révèlent une situation handicapante. Le renouvellement des conseils d'administration des coopératives mais aussi de certaines chambres d'agriculture est en question. Ces " rappels à l'ordre " n'empêchent pas de juger la profession en fonction de son jeune âge et de son apprentissage laborieux. Dans ce domaine comme dans d'autres, les raccourcis sont parfois difficilement réalisables.

Pour les coopératives de services, axe central de la relance du mouvement coopératif et associatif, les pouvoirs publics auront certainement avantage à aider à former de " vrais directeurs " plutôt que d'accorder des avantages fiscaux souvent discutables.

Dans le cadre du Plan National de Développement Agricole, la recherche de l'efficacité du programme actuel de reconversion passe obligatoirement par l'association de la profession à différents stades du projet. Sans que cela soit de la cogestion. A terme, la mise en place d'un forum permanent de dialogue et de concertation paraît être une formule qui mérite réflexion. Il peut faciliter la

contractualisation loyale et solide des relations entre l'ensemble des acteurs du développement agricole.

Enfin, convaincus que l'expansion de l'agriculture passe obligatoirement par l'émergence de la profession, une attitude positive envers elle est attendue de tous.

## **2. 7 Le marché et les prix :**

Si l'on questionnait les fellahs sur ce qui les préoccupe le plus, ils répondraient la cherté des intrants agricoles, l'instabilité des prix agricoles et l'incertitude à l'égard des débouchés en forte saison de production. Les fellahs ont la hantise des prix des intrants, dans la même mesure que les ménagères ignorent les servitudes de la production hors saison et des vicissitudes de la commercialisation des produits agricoles. Or, par ses tendances à long terme le prix exprime le degré de satisfaction par la production des besoins solvables ; il incite la production dans le sens de la contraction ou de l'expansion. Les fluctuations de la production des oignons en est l'exemple même qui dure depuis une trentaine d'années. Les producteurs de l'ail, par contre, ont depuis choisi la contraction de leur production pour bénéficier de prix intéressants.

Quand, de plus les fellahs restent profondément marqués par l'action capricieuse du climat, on situe le degré de désarroi dans lequel ils sont souvent plongés. Or, beaucoup plus qu'une stabilisation, il y a à s'inquiéter plutôt de la tendance des prix et des rapports prix agricoles, prix industriels. Ce que nous constatons est depuis longtemps nettement en défaveur de l'agriculture : les fellahs achètent les intrants aux prix internationaux et vendent leurs productions à des prix beaucoup plus bas excepté pour les produits de contre saison. Comment les convaincre qu'ils ont intérêt à intensifier leurs productions si les rapports de prix défavorables absorbent les avantages d'une production accrue ?

Dans ce cas, la politique des prix doit être adossée au développement des filières de production, ce qui permet de transférer les gains de productivité du producteur au consommateur tout en apportant un soutien adéquat aux revenus des fellahs. Cependant, si le prix reste le "maître de l'économie de marché", les Etats ne sont jamais absents.

L'exemple nous est donné récemment par la communauté européenne qui a reconduit jusqu'à 2006 la quasi - totalité du système actuel, qui protège notamment les producteurs du très fluctuant cours mondial du marché du sucre en leur fournissant un prix garanti pour une part de leur production; il est cependant vrai que ces dispositions concernent des produits non ou peu périssables, mais elles permettent toutefois de tempérer les risques inhérents aux produits frais.

En dehors des prix des céréales orge non compris et dans une moindre mesure pour le prix du lait, l'Etat s'est désengagé totalement au niveau de la sphère de la production. Ce désengagement voit ses effets négatifs accentués par un marché encore balbutiant.

Tout vellité d'amélioration serait compromise si avant d'ébranler le secteur de la production on ne mettait pas en place une organisation efficiente des marchés car, le commerce des fruits et légumes a constitué et constitue encore le point de cristallisation de toutes les contradictions et faiblesses de l'agriculture algérienne. Les réformes dans ce domaine se sont succédées sans apporter une solution satisfaisante aux problèmes rencontrés par les producteurs et sans répondre positivement aux attentes des consommateurs.

La virtualité de l'organisation du commerce des fruits et légumes témoigne de la variété des choix retenus. L'euphémisme employé pour désigner un moment les nouveaux maîtres du commerce témoigne de ces difficultés; tandis que la réhabilitation tardive de la fonction de mandataire et de grossistes en fruits et légumes laisse un goût d'inachevé.

L'efficiencia sera atteinte lorsque disparaîtra l'actuel " circuit long " emprunté par l'acheminement des produits agricoles de la ferme au marché se traduit en moyenne par renchérissement de plus de 60% des prix.

Parmi les nombreux objectifs que doit poursuivre une démarche stratégique du secteur agricole c'est d'arriver à ce que les produits agricoles se commercialisent dans le cadre :

- Du rétablissement de la fonction du mandataire entant qu'agent économique;
- De la création de coopérative de commercialisation ;
- De la transformation : les industries de transformation peuvent jouer un rôle de déboucheur et de moteur pour un système de préfinancement régie pour des contrats avec les producteurs agricoles.

Les industries de transformation des produits agricoles bien que situées en aval peuvent constituer, en plus de leur rôle de débouchés, un élément moteur pour le secteur agricole dans la mesure où elles pouvaient pré - financer les producteurs sur la base de convention type élaborée et mise en place par l'Etat. Cette fonction de pré - financement peut également être exercée pour le mandataire vis-à-vis du producteur agricole et dans les mêmes conditions que le cas précédent.

Par ailleurs, le balbutiement de la fonction de stockage, de conditionnement et l'absence de normalisation des produits, d'abord à la ferme et ensuite au niveau de tout le circuit indiquent que le professionnalisme n'est pas encore au rendez vous. Son émergence demandera un changement radical qui accompagnera une évolution quantitative et qualitative au sein de la ferme.

Edicter des normes, les faire appliquer, former les concernés, informer, vulgariser, sensibiliser, aider à organiser les associations tels sont les objectifs qui doivent précéder toute relance de la production. On n'expliquera plus les difficultés actuelles du marché par la seule insuffisance de la production, par ailleurs réelle, et par le caractère saisonnier de la production agricole.

Les velléités, même timides, de conquérir des marchés extérieurs seraient annihilées par des structures présentement inadéquates. Aujourd'hui, il n'existe nulle part en Algérie des abattoirs aux normes internationales pour prétendre exporter de la viande d'agneaux si prisée par ailleurs. En effet, l'Algérie ne dispose pas encore de structures modernes d'abattage et de conditionnement. Une prospection de toutes les contraintes, qui sont autant d'obstacles difficilement franchissables, pourra aider à mieux identifier les objectifs et les rendre ainsi plus accessibles.

## **2.8 Le financement :**

Dans le domaine du crédit et du financement de l'agriculture, il est reconnu par tout le monde que le système mis en place a atteint ses limites et s'est avéré incapable de répondre aux attentes du monde agricole; Il en est résulté, naturellement, un endettement de plus en plus lourd des producteurs et une réduction progressive des crédits à court, à moyen et long terme mettant ainsi en danger l'existence même du patrimoine national productif. Nous avons, par ailleurs, assisté entre autres déviations, à l'apparition de financements informels qui, en plus, ont eu pour effet :

- De détourner, de leur vocation naturelle, les producteurs et les exploitants;
- De réduire l'impact de tout effort consentis pour encourager les investissements et l'augmentation du capital productif.

La situation actuelle du financement agricole peut être considérée comme préoccupante eu égard à la régression considérable enregistrée dans les montants alloués aux agriculteurs tant en crédits d'exploitation qu'en crédits d'investissement démontrant ainsi si besoin est l'absence d'un système de financement approprié et adapté aux spécificités du monde agricole.

La réhabilitation du crédit agricole constitue plus que jamais la revendication majeure de nos fellahs et s'inscrit dans :

- Le principe de la mise en place d'un véritable crédit agricole mutuel étant, enfin, retenu et les premières caisses en cours d'installation sous l'égide de la CNMA, il s'agit maintenant de l'accompagner et de le renforcer;
- La profession en sera pleinement responsable et y aura également à jouer un rôle déterminant non pas parce qu'elle y sera largement représentée mais surtout parce qu'elle contribuera largement à sa gestion directe et à la mobilisation de ses ressources financières.

En effet, les mesures d'ordre financier prises, ces dernières années en faveur des agriculteurs sont de nature à assainir la situation conflictuelle qui a prévalu ces dernières années et rétablir, ainsi et pour le bien de l'agriculture les bonnes relations qui auraient dû toujours exister entre l'agriculteur et ses banquiers.

Face à des difficultés persistantes, les pouvoirs publics, persuadés ou poussés par la profession, ont tour à tour spécialisé une banque, créé une banque agricole et allégé très fortement les procédures sans résultats probants. Aujourd'hui, la profession évoque avec satisfaction la mise en place du crédit mutualiste en sollicitant l'Etat afin qu'il apporte les fonds qui ne peuvent être recueillis par elle en raison de la faiblesse des ressources de la majorité de ses adhérents.

A la différence du crédit bancaire classique fondé presque exclusivement sur la surface financière du fellah, le crédit mutuel accepte de partager le risque et base l'octroi du prêt sur la confiance. Mais, dans l'un comme l'autre cas le remboursement est un acte ordinaire obligatoire qui ne peut être mis en œuvre dans la pratique de l'octroi des " attestations administratives ". Cette façon de faire a eu des conséquences fâcheuses sur les agriculteurs et plus spécialement sur les organismes de crédits ? Le fellah ne distingue plus le crédit de l'acte d'aide. Cet état d'esprit a été créé depuis fort longtemps et s'est trouvé prolongé par les méthodes de distribution auxquelles on a toujours recouru et qui consistent à dresser des listes sans se préoccuper suffisamment des besoins financiers réels et des possibilités de remboursement.



Or, c'est seulement dans une démarche individuelle et d'un contrat librement débattu que le fellah prendra conscience du caractère bilatéral de l'acte de crédit. Cela doit mettre en œuvre les techniques nouvelles de prêts et les institutions adéquates de crédit. Lorsqu'on sait le rôle déterminant joué par une politique de crédit rationnellement appliquée dans la modernisation et l'expansion de la production on peut mesurer l'écart existant entre la réalité d'aujourd'hui et les implications de changement.

Sont en cause, la bancabilité de la majorité des fellahs, les procédures et l'inefficacité des institutions de crédit et l'absence de titres de propriétés pour la majorité des propriétaires Melk. On retrouve là, une fois encore les structures agraires et le problème foncier.

Ces handicaps pourraient être dépassés dans le cadre de la mise en œuvre du PNDA qui apporte le soutien approprié au producteur.

Enfin, il ressort que la construction d'une autre agriculture, puisque c'est de cela qu'il s'agit, serait utilement accompagnée par une réforme des institutions agricoles tandis que la nécessité d'une démarche active demande un cadre d'arbitrage approprié susceptible de pousser à plus de transparence sans laquelle ce programme pâtira à l'instar des opérations passées, car conduites en "solitaires" par les agents de l'administration. En plus, parmi les actions de soutien et d'accompagnement, il y a la formation, la vulgarisation, la préservation des sols, l'équipement agricole et le rôle de la profession qui insufflent une dynamique de synergie indispensable au progrès du secteur agricole.

### **Section III : Plan National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) :**

Le plan national de développement agricole (PNDA) élargie en l'an 2002, devient Plan National de Développement Agricole et Rural (PNDAR).

La diversité des territoires ruraux et des populations cibles et la complexité du traitement des différentes situations, nécessitent une meilleure articulation des interventions en milieu rural et la recherche de synergies constantes entre les acteurs, les territoires et les processus de création de richesses.

Ainsi, depuis l'adoption et la mise en œuvre du PNDAR, la dimension rurale a été réaffirmée et renforcée. En effet, ce plan est l'expression d'une politique cohérente de développement agricole et rural disposant d'instruments d'encadrements techniques et financiers (à l'exemple des différents fonds de soutien à l'investissement et de développement rural mis en place).

Le PNDAR constitue un instrument privilégié du développement de la production agricole, il constitue aussi un instrument de gestion des espaces, investi dans une dimension de développement rural plus prononcée et plus large en raison de sa vocation à étendre ses dispositifs d'aides et d'incitation à toutes les régions du pays dans leur diversité et spécificité propre et à répondre aux préoccupations de l'ensemble des agriculteurs et ménages ruraux.

En effet, l'immensité des besoins des populations rurales et l'avancée de la pauvreté et de l'exclusion, ont mis en évidence la nécessité d'un tel instrument, qui aura pour finalité<sup>383</sup> :

- L'accroissement de la vitalité de l'économie agricole et rurale ainsi que la consolidation et le renforcement de sa spécificité,
- La consolidation des acquis en termes d'outils et instruments d'intervention et l'approfondissement des démarches de leur mise en œuvre,
- La consolidation du rôle primordial de l'agriculteur en tant qu'agent économique promoteur d'activités créatrices de richesses, acteur social contribuant à l'équilibre et à la cohésion de la société et acteur protecteur de son environnement,
- La réduction des disparités existantes entre les zones rurales elles mêmes et entre ces dernières et les villes par la promotion, le développement et l'élargissement au sein du monde rural des activités à caractère à la fois économique, social, culturel et environnemental,
- Le développement humain parce que la finalité de toute action est la promotion et l'épanouissement à l'homme.

BADRANI.S note que : le PNDAR part d'un constat que :<sup>384</sup>

---

<sup>383</sup> <http://www.minagri.dz/client/?r=pnda&b=stratigiedr&PHPSESSID=031bcdb8670220b6ec2925d33dceld>

<sup>384</sup> BEDRANI. S, CHEHAT. F et ABABSA .S. « *L'agriculture algérienne en 2000, une révolution tranquille : le PNDA* ». Prospective agricole n°1. INRA. Alger. 2001. pp : 7-24.

- 8 millions de SAU (dont plus de 5,5 millions d'hectares sont occupés par le système céréalier subissent encore plusieurs types d'agressions (sécheresse, désertification, érosion éolienne et hydrique, salinisation de certain sols...) ;
- De plus sur les 5,5 millions d'hectares emblavés seul 1,2 millions d'hectares sont favorables à la céréaliculture ;
- 7 millions d'hectares de forêts dont 3 millions d'hectares d'alfa (seul 11% du territoire du nord sont boisés) et 32 millions d'hectares sont menacés par la désertification.

### 1. Règles de base du PNDAR

Le PNDAR de par son élargissement à la dimension rurale en 2002, il se propose de permettre au secteur agricole d'améliorer progressivement l'offre et de réussir son intégration à l'économie internationale.

Pour asseoir cette nouvelle vision et aboutir à des résultats durables ; les objectifs du PNDAR doivent obéir à quelques règles de base comme d'être.

- Socialement acceptable ;
- Economiquement viable ;
- Ecologiquement durable.

On outre, il s'agit d'abandonner la vision aléatoire 'd'autosuffisance alimentaire' pour s'inscrire dans une logique de sécurité alimentaire en assurant un seuil minimum de production pour les produits de base, il convient tout autant d'utiliser de manière plus rationnelle les ressources naturelles, et d'adapter les systèmes de production à l'environnement national et aux conditions climatiques propres à chacune des zones concernées.

### 2. Les composantes du PNDAR

Cette nouvelle politique agricole de l'Algérie est concrétisée à travers de nombreux programmes :

- ◆ **Plan National de Reboisement vise** : la restauration des zones forestières, l'amélioration du taux de reboisement de 11% à 14%, particulièrement dans les zones sylvestres en privilégiant les plantations économiquement utiles et la création de 250.000 emplois.
- ◆ **Programme de Développement des Zones de Parcours et de Protection de la Steppe** : vise essentiellement la protection de 32 millions d'hectares de parcours steppiques des effets ravageurs de l'homme et de la nature.

Il vise notamment :

- La réhabilitation des parcours les plus dégradés par des plantations (objectif de 74500 hectares) ;
- La prévention contre la dégradation par la mise en défens de 1.408.400 hectares. Pour ce faire un fonds spécial a été crée (FLCDDPS), pour prendre en charge les problèmes des zones arides et semi arides.

- ◆ **Programme de Mise en Valeur des Terres par la Concession** en vue d'exploiter et d'augmenter la SAU (Gain d'une superficie de 250000 hectares

identifiée antérieurement), la création de 477800 concessions devant permettre un gain de 637000 hectares), de créer de nouveaux postes d'emplois et d'améliorer l'emploi rural.

- ◆ **Programme d'adaptation des Systèmes de Culture** (reconversion), en vue de gérer les effets des facteurs pédoclimatiques, notamment la sécheresse.
- ◆ **Programme de Développement des filières de production**, englobant les produits de large consommation, que les produits à avantages comparatifs avérés.

## Conclusion :

A la faveur de l'élargissement des missions du secteur agricole au développement rural, des opérations ont été initiées et ont porté sur l'élaboration d'approches et de démarches de développement adaptées à la diversité des territoires ruraux, à leurs atouts et contraintes spécifiques. Les approches initiées, basées sur une évaluation préliminaire et générale de la situation prévalant au niveau des régions défavorisées et marquées par la précarité des conditions de vie des populations, se sont affinées au fur et à mesure de leur confrontation à la réalité du terrain. Elles mettent au centre des dispositifs d'accompagnement des populations, l'engagement et la responsabilisation de ces dernières et des autorités locales dans l'initiation et la mise en œuvre des actions de développement projetées.

C'est dans ces conditions qu'a été défini un dispositif susceptible d'amorcer une réelle dynamique de développement des zones rurales et s'articulant sur la notion de projet de « développement rural de proximité » qui offre l'opportunité de prendre en charge les besoins et préoccupations des populations rurales ciblées à partir de la consolidation de leurs activités économiques de base (Activités agro-pastorales) et de leur élargissement à d'autres activités (réhabilitation des métiers ruraux, création de nouvelles activités économiques...), en vue d'améliorer leurs revenus et partant leurs conditions de vie.<sup>385</sup>

Le projet de développement rural de proximité est également un cadre opérationnel d'action en milieu rural. Outre les travaux de méthodologie d'approche qui ont constitué un chantier de réflexion prioritaire, les actions menées ont porté notamment sur la concertation avec les populations rurales et les autorités locales, l'explication des objectifs d'une démarche rénovée de développement rural et des dispositifs qui la soutiennent ainsi que la sensibilisation des populations sur la nécessité d'un engagement fort et d'une implication totale dans cette démarche.

---

<sup>385</sup> Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. 31 janvier 2004. Page 12.

## **CHAPITRE V :**

### ***Le soutien de l'Etat à l'agriculture.***

## ***Introduction :***

La réaction favorable des agriculteurs à la création du FNRDA illustre parfaitement le lien fort entre la politique de soutien de l'Etat à une activité économique dominante en milieu rural et son acceptabilité par des agents économiques qui ont longtemps souffert de l'absence d'institutions de crédit à l'agriculture et dont la faiblesse de l'épargne rendait illusoire toute stratégie de développement agricole. D'ailleurs, le soutien de l'Etat à l'agriculture à travers le FNRDA, s'est révélé un puissant levier de la politique de relance de l'investissement productif et du processus de modernisation des exploitations agricoles avec pour finalités le renforcement de leurs actifs et leur promotion au rang d'acteurs économiques bancables et parfaitement imprégnés de leur fonction économique et sociale. Les conditions d'éligibilité aux ressources de ce fonds et la nomenclature des actions soutenues sont suffisamment larges pour envisager des interventions multiformes et à même de dynamiser le développement au niveau des différentes régions du pays. Le financement des activités et des projets de développement en milieu rural ne saurait pour autant, se limiter aux seuls instruments de la politique de soutien à l'agriculture et à la promotion du crédit mutuel comme solution alternative à la défection du système bancaire dans le financement des activités économiques et sociales en milieu rural.

Le soutien de l'État en faveur du développement et de la modernisation de l'agriculture est un fait certain perceptible, depuis l'an 2000, à travers les soutiens financiers alloués aux agriculteurs par le biais du fonds national pour le développement agricole (FNRDA).

## **Section I : Soutien de l'Etat à l'agriculture (Période 1962-1999).**

Les aides de l'Etat au secteur agricole durant la période 1966 (année de l'adoption de la stratégie algérienne de développement) et la fin des années quatre vingt (période de commencement des grandes réformes) passent surtout par :

- La prise en charge par le trésor des déficits des exploitations agricoles « autogérées » et des CAPCS qui se montent à plusieurs milliards ;
- L'exonération fiscale systématique des agriculteurs ;
- Le maintien d'un taux de change du dinar extrêmement favorable qui permet l'achat à un prix bas des intrants et des équipements agricoles importés.

L'objectifs de cette politique était toujours le même à savoir :

- Le développement de la production et de l'économie en général ;
- Stimuler la croissance de l'économie nationale et notamment dans les secteurs de production.

### **1. Evolution des subventions de 1980 à 1989 :**

A partir de 1980, les subventions ont concerné les biens de consommation alimentaires ainsi que la production. Les subventions se réalisaient à travers le fonds de compensation des prix. Djennane<sup>386</sup> note que « la refonte de la politique des prix de 1982, a été accompagnée par la mise en place d'un mécanisme de compensation de prix permettant d'assurer d'une part, la stabilité des prix des produits nécessaires à la stimulation des activités prioritaires et d'autre part, la protection du pouvoir d'achat des couches les plus défavorisées de la population.

Pour les biens de consommation, l'intervention s'est caractérisée par la mise en place d'un système de prix, où les prix de vente aux consommateurs étaient fixés bas par l'Etat et ce, pour une large gamme de produits afin que la population puisse y accéder. La différence entre le prix de vente et les coûts de revient étaient prise en charge par le FCP (fonds de compensation des prix).

---

<sup>386</sup> DJENNANE A. M. « *Reformes économiques et agriculture en Algérie* ». Thèse de doctorat, Université Ferhat Abbas - Sétif, 1997. 260 p.



Tableau n° 35 : Evolution des dépenses du FCP

Années	10 <sup>6</sup> DA	10 <sup>6</sup> \$ U.S
1980	2334	614
1981	2224	517
1982	4294	933
1983	2202	459
1984	2202	440
1985	2202	440
1986	2202	469
1987	100	208
1988	4000	677
1989	140000	1840

Source : loi de finance, 1994.

D'après le tableau ci-dessus, on constate que dès 1988, les montants du fonds de compensation sont portés à des niveaux qui pèsent très fortement sur les ressources budgétaires de l'Etat.

Quant à la production, la politique agricole visait explicitement l'accroissement de celle-ci par une intensification des cultures en vue d'augmenter les rendements. Pour ce faire, des moyens importants ont été mis à la disposition des agriculteurs afin de les orienter vers l'utilisation d'engrais chimiques, de produits phytosanitaires, de semences sélectionnées ainsi que les machines agricoles. L'intervention à la production, s'est caractérisée par une subvention aux intrants et machines agricoles qui étaient cédés aux agriculteurs à un prix inférieur à leur prix d'acquisition sur le marché interne et dont la différence était prise en charge par le FCP ».

Tableau n° 36: Evolution des subventions aux intrants et matériels agricoles.

(Unité : 10<sup>6</sup>DA)

Années	Intrants	Matériel agricole	Total DA courant
1983	241,2	353,7	594,9
1984	866	544	1410
1985	811	192,7	1004
1986	526	100,8	626,8
1987	729,6	0	729,6
1988	104,8	0	104,8
1989	562,2	0	562,2

Source : Bédrani S, Boukhari N, Djenane A, 1997<sup>387</sup>

<sup>387</sup>BEDRANI S., BOUKHARI N. et DJENNANE « *Eléments d'analyse des politiques de prix, de subvention et de fiscalité sur l'agriculture en Algérie* » Options Méditerranéennes, Sér. B / n°11, 1997 - Prix et subventions : effets sur les agricultures familiales méditerranéennes. In web : <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b11/CI971489.pdf>

Comme le montre le tableau, la subvention des intrants a été un facteur qui a encouragé les exploitations agricoles à accroître les consommations d'intrants.

Par contre, la baisse des achats du matériel agricole a été très importante et n'a pas permis la réalisation des objectifs du plan fixés par le ministère de l'agriculture concernant l'intensification des céréales, pomme de terre, plasticulture... Cette baisse a été due aux difficultés financières<sup>388</sup>.

La chute des prix du pétrole durant l'année 1986, a remis en cause les politiques mises en place qui se sont avérées coûteuses et sans aucun impact positif sur l'évolution de la production agricole.

De ce fait, l'Etat a mis, dans le cadre des réformes lancées en 1987-1988, son économie sous un ajustement structurel non encore déclaré ; cette politique s'est traduite par ses nombreuses réformes appliquées au secteur agricole et destinées à préparer et à accompagner la libéralisation des échanges. Ces réformes ont porté tant sur le foncier (réorganisation du secteur d'Etat, restitution aux propriétaires privés de terres nationalisées en 1972-1973), que sur la commercialisation, le crédit et les assurances agricoles. Les réformes se révèlent finalement très prudentes et les changements introduits n'ont provoqué aucune modification majeure dans la stratégie des exploitants.

A l'exception des céréales et des légumes secs, tous les prix à la production obéissent au régime de la liberté des prix afin d'encourager le développement de certaines cultures jugées stratégiques au regard des objectifs de couvertures alimentaires du pays.

**Tableau n° 37 : Evolution de la part du secteur agricole dans les subventions totales durant 1980-1987.**

Unité : 10<sup>6</sup> DA.

Désignation	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Soutien au secteur agricole %	-	-	-	5,8	13	9	5,05	6
Soutien au secteur agricole	-	-	-	0,595	0,14	0,10	0,627	0,730
Dotations	14,5	16	16,46	17	16,66	16	15,12	14,5

Source : ONS.

Nous remarquons, que le secteur agricole a été pendant la période (1980-1987), le grand oublié puisqu'il n'est subventionné qu'à partir de 1983, et sa part dès lors, dans les subventions totales ne représente qu'une négligeable partie.

<sup>388</sup> BEDRANI .S « L'agriculture algérienne depuis 1966 ». Ed. OPU/Economica .1980.Alger. page : 74.

En parallèle à toutes les mesures qu'a entreprises l'Algérie en 1987, pour la transformation économique de son secteur agricole, afin de passer sa gestion progressivement aux forces du marché, les pouvoirs publics ont mis en place le Fonds National de Développement Agricole (FNDA) en 1988 et dont le but était de financer les actions tendant :

- A la mise en valeur des nouvelles terres agricoles ainsi qu'à l'élargissement des superficies irriguées ;
- A la mobilisation des ressources hydriques ;
- A l'amélioration des sols et à l'aménagement foncier ;
- A l'intensification et au développement des cultures ;
- A l'équipement des petites exploitations défavorisées.

Toutefois, il aurait fallu attendre jusqu'à 1991, pour lancer le fonctionnement de celui-ci et faire démarrer les subventions aux investissements.

Aussi, pour le passage vers l'économie de marché, l'Etat est contraint de libéraliser les prix de plusieurs produits en vue de l'établissement d'une vérité des prix. Pour ce faire, les pouvoirs publics ont instauré en 1989, un nouveau dispositif de garantie des prix des produits agricoles, qui découle de la loi de finance n°89-12 et qui a mis à jour deux régimes de prix :

### **1.1 Régime de prix libres (ou déclarés)**

L'ensemble des produits est concerné par ce régime ; les prix ne sont plus réglementés par l'Etat.

### **1.2 Régime de prix réglementés**

Seuls les produits éligibles et arrêtés par décret sont sujets à ce régime ; il s'agit de la détermination d'un (PMG) qui est l'instrument d'incitation à la production agricole.

## **2. Évolution des subventions de 1990-1994**

Dès le début de la décennie 1990, les subventions aux intrants et équipements ont disparu et tous les prix des matériels agricoles et intrants ont été fixés en rapport avec leurs coûts réels, ce qui a induit une hausse très forte des prix des intrants et équipements, en faveur d'une nouvelle politique touchant cette fois-ci, les produits agricoles puisque le soutien des prix des facteurs de production a profité indifféremment aux cultures prioritaires et non prioritaires.

**Tableau n° 38 : Evolution des aides à l'agriculture**

Unité : Millions de DA

Désignation	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Intrants	104,8	562	230,8	101	668	0	0
Matériels agricoles	0	0	0	0	0	0	0
Bonification taux d'intérêt	-	-	-	-	-	150	255
Produits agricoles	-	1303	1562	6570	9295	6091	4405
PNDA	-	-	-	419,5	307,8	350	657
FGCA	-	-	498,7	498,7	498,7	498,7	498,7
Total DA courant	104,8	1865	2295	7589	10769	7089,7	5816
Total DA constant	114,5	1865	1946	5114	5512	3010,5	1914

Source : Bédrani S, Boukhari N, Djenane A 1997.

L'évolution des subventions dans le tableau précédent, montre que celles des intrants ont continué à exister pour certains d'entre eux jusqu'à 1992. Ainsi, même s'il y a suppression des subventions pour le matériel agricole à partir de 1988, les autres intrants tels que les semences, produits phytosanitaires et surtout les engrais continuent d'être subventionnés jusqu'en 1992 ; mais à partir de cette année, il y a eu réelle volonté de l'état à éliminer ces subventions. En 1993, il y a eu retour à une forte bonification des taux d'intérêts sur les emprunts.

**Tableau n° 39 : Evolution de l'utilisation des engrais.**

Unité : milliers de tonnes

Années	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Utilisation d'engrais	232	191	149	120	119	96	129	113

Source : Statistiques agricoles in Bédrani S, Chehat F, Ababsa S, 2001.

En effet, le tableau précédent montre que, l'utilisation des engrais a très fortement chuté entre 1987 et 1994 à cause de la disparition des subventions.

**Tableau n° 40 : Evolution de la consommation des engrais.**

Années	Engrais consommés (Qx)
1980-1982	75
1983-1985	80
1986-1988	-
1989-1991	53
1992-1994	50

Source : Djenane, 1997<sup>389</sup>

<sup>389</sup> DJENNANE A. M. « *Reformes économiques et agriculture en Algérie* ». Thèse de doctorat, Université Ferhat Abbas - Sétif, 1997. 260 p.

Nous noterons pour cette période une baisse de 66% des consommations en engrais<sup>390</sup>. En effet, les statistiques montrent que la consommation d'engrais exprimés en unités fertilisantes est tombée de l'indice 100 en 1986-1988 à 53% en 1991 et à l'indice 50% en 1994.

Après la signature avec le FMI début avril 1994, le premier accord de stabilisation, les aides publiques à l'agriculture étaient sensées diminuer du fait de : la dévaluation de la monnaie, l'encadrement des crédits qui devient strict et la suppression importante des subventions.

## 2.1 La subvention directe à la production

Depuis sa mise en place, la subvention directe à la production par le biais de la garantie des prix à la production agricole a ciblé les produits suivants :

- Céréales ;
- Légumes secs ;
- Tomate industrielle ;
- Pomme de terre semence ;
- Lait cru de vache

Tableau n° 41 : Evolution des subventions à la production.

Unité : Milliard de DA						
Désignation	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Subvention à la production : 1	1363	1562	6570	9295	6091	4405
Dont :						
Céréales	-	-	-	-	4449	-
Légumes secs	1303	1474	5158	8030	-	-
Tomate industrielle	-	-	1311	510	630	-
Pomme de terre semence	88	101	755	772	-	-
Lait cru de vache	-	-	-	-	240	-
Total subvention (2)	1865, 2	2294,6	7589.1	10763.3	7089.6	5816.1
(1)/(2)%	70	68	87	86	86	76

Source : Ministère de l'agriculture (1997).

L'évolution globale de la garantie des prix aux produits agricoles montre que celle-ci représente 78% des subventions consommées par le secteur agricole en moyenne.

Quant à la répartition de la garantie des prix à la production par catégorie de produits, ce sont les blés qui ont toujours absorbé la plus grosse part depuis la mise en fonctionnement de la subvention à la production.

## 3. Evolution des subventions de 1995-1999.

La nouvelle politique agricole mise en place dans le cadre du nouvel environnement économique, a démarré à l'aide de petites expériences au milieu des années 1990. Celle-ci

<sup>390</sup> BEDRANI.S. Op. cit

a concerné le lancement d'un nouveau programme en faveur de la réhabilitation de la filière lait et la réduction de la facture en devises pour l'importation de la matière servant à la fabrication du lait industriel. Le choix de la filière lait pour 1996, a été justifié par l'Etat du fait que les politiques des prix à la production qui n'a jamais réellement fonctionné et un système de prix à la consommation qui coûte cher et qui pénalise le producteur.

En 1997, dans le cadre du programme de développement agricole à moyen terme la campagne agricole 1996-1997, a vu une chute de sa production de 24%. Cette dernière est due principalement aux aléas climatiques et aux insuffisances des approvisionnements en matière d'engrais et des intrants. Ceci a induit les pouvoirs publics pour la campagne agricole 1998-1999, à une reprise du soutien à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires en faveur des céréaliculteurs situés dans les zones de hautes potentialités (plaines à pluviométrie supérieur à 450 mm de pluie) et un soutien pour le gasoil et l'énergie électrique pour le pompage de l'eau d'irrigation. En effet, l'utilisation d'engrais est passée de 49 tonnes en 1998 à 113 tonnes en 1999<sup>391</sup>.

Aussi, durant cette période, la pratique des subventions a changé de forme. Les responsables politiques ont opté pour la subvention des agriculteurs dans leurs investissements à la ferme ou dans leurs investissements collectifs (coopératives) et non plus dans la subvention des produits sauf les blés, pour ce faire le FNDA, a été l'instrument privilégié.

En juin 1995, il y a eu la refonte du FNDA qui a redéfini les conditions générales d'interventions.

Toutefois, depuis son fonctionnement en 1991, le FNDA n'a déboursé en fin 1998 que 35% des ressources qui lui ont été alloués, à la fin de l'année 1999, ce taux est de seulement 31%, il semble donc que, globalement l'utilisation des subventions inscrites aux budgets de l'état est faible.

---

<sup>391</sup> BEDRANI. S, CHEHAT. F et ABABSA .S. « *L'agriculture algérienne en 2000, une révolution tranquille : le PNDA* ». Prospective agricole n°1. INRA. Alger. 2001. pp : 7-24.

## **Section II : Soutien et dotations budgétaires de l'Etat à l'agriculture (Période PNDA-PNDAR).**

Face à l'inefficacité des différentes réformes mises en œuvres, et afin d'apporter les solutions aux problèmes ayant jusque là freiné le développement d'un secteur aussi vital que celui de l'agriculture, les pouvoirs publics ont décidé d'initier un nouveau programme d'appui à la relance de ce dernier (PNDA) (2000), puis un programme d'appui à la relance de l'ensemble de l'économie.

Le FNRDA est un dispositif financier d'accompagnement mis en œuvre pour assurer un soutien public aux programmes de développement des filières et d'adaptation des systèmes de production. Il vise l'adoption par l'agriculture, d'une nouvelle démarche volontaire favorisant un développement durable de son exploitation et une modernisation de ses techniques de production. Par ailleurs, sa caractéristique réside dans le financement des exploitations déjà existantes.

### **1. Fonds national de relance et de développement agricole (FNRDA)<sup>392</sup> :**

Le FNRDA, a été établis par la loi des finances de l'année 2000 à titre de compte budgétaire spécial (N°302-067) par le regroupement de deux fonds déjà existants, le compte d'affectation spécial (N°302-052) Fonds National de Développement Agricole, et le compte d'affectation spécial (N°302-067) Fonds de Garantie des Prix à la Production Agricole (FGPPA)<sup>393</sup>.

Le FNRDA, fonctionne en tant que compte d'affectation spécial ouvert dans les écritures du trésor, le ministère de l'agriculture est l'ordonnateur sur ce compte. Ses principales sources de financement proviennent :

- Des dotations du budget de l'Etat ;
- Des produits de la parafiscalité ;
- Des produits de placements ;
- Des dons et legs ;
- Toutes autres ressources, contributions ou subventions définies par loi législatives.

Quant à ses dépenses, elles couvrent essentiellement :

- Les subventions assurant la participation de l'Etat pour le développement de la production et de la productivité agricole ainsi que sa valorisation, sa commercialisation, son stockage, son conditionnement, voir son exportation ;
- Les subventions assurant la participation de l'Etat pour les opérations de développements des patrimoines génétiques animal et végétal ;

---

<sup>392</sup> « Le PNDA, pour le développement de l'agriculture ». Revue FILAHA n° 73. 2006. pp : 18-33.

<sup>393</sup> FGPPA, a été mis après l'éclatement de la caisse générale du FCP, il prend en charge les dépenses liées au soutien à la production.

- Les subventions au titre du financement des stocks de sécurité particulièrement celles des céréales et de leurs semences ;
- Les subventions au titre de soutien de la protection des revenus des agriculteurs pour la prise en charge des frais induits par la fixation des prix de références ;
- Les subventions au titre de soutien des prix des produits énergétiques utilisés en agriculture ;
- La bonification d'intérêt des crédits agricoles et agroalimentaires à court, moyen et long terme.

## **2. Procédures d'utilisation du FNRDA**

Dans une première étape, les jeunes postulants s'adressent aux cellules d'écoute et d'orientation, qui auront pour tâches : d'accueillir le postulant et de discuter son idée de projet, de lui expliquer le dispositif d'encadrement et de soutien. Ensuite, le postulant est orienté vers la formation technique en rapport avec les activités de son projet.

Le jeune postulant une fois, muni d'une attestation de formation et du dossier de projet s'adressera à la chambre d'agriculture de la wilaya pour formuler une demande d'établissement de la carte d'agriculteur assimilé. Celle-ci reconnaîtra sa qualité d'agriculteur assimilé. Cette reconnaissance se traduit par la délivrance d'une carte provisoire d'agriculteur assimilé qui lui permettra de procéder à toutes les démarches nécessaires à la concrétisation de son projet.

La carte définitive d'agriculteur assimilé lui sera délivrée une fois son projet approuvé par le comité technique de la Wilaya.

Le jeune postulant détenteur de la carte provisoire d'agriculteur assimilé devra présenter un dossier complet comprenant :

- La demande d'adhésion au soutien à l'investissement ;
- Le projet d'investissement ;
- La carte provisoire d'agriculteur assimilé ;
- Une attestation de diplôme ou de qualification ;
- Un certificat de résidence du demandeur.

Une fois le dossier complet il sera transmis au subdivisionnaire (auprès de la subdivision agricole de la wilaya, au niveau de la daïra, donc plus à proximité de l'exploitation). Le subdivisionnaire aidera le postulant à mieux le formuler en vue de rendre le projet économiquement viable et durable. Après l'examen du dossier, il se prononce sur sa conformité réglementaire et le transmettra dans les huit jours qui suivent son dépôt par le demandeur à la direction des services agricoles. Au niveau de cette direction, un comité technique statue le jour même de la réception du dossier et établit un procès verbal d'abord ou de rejet.



En cas d'acceptation du dossier, l'agriculteur est convoqué dans les trois jours qui suivent la date de la réunion du comité technique pour signer le cahier des charges le liant à la DSA.

Les copies du cahier des charges signées et de la décision d'octroi du soutien seront transmises, à la caisse régionale de mutualité agricole et au subdivisionnaire de la DSA.

Les paiements seront exécutés par la CNMA par référence à la décision d'octroi du soutien et du cahier des charges correspondants et sur le vu des situations de travaux, constatés et visés par le subdivisionnaires dans un délai n'excédant pas huit jours après la présentation par le demandeur, dûment approuvé pour service fait par le directeur des services agricoles.

La procédure de financement est conçue de telle façon que ni le promoteur du projet ni les entreprises qui lui réalisent les différents travaux ne subissent des attentes trop longues pour leurs paiements, le délai maximum est de 15 jours à compter de la date de réception des documents visés pour service fait.

Tout projet validé par la commission technique de la wilaya a droit à un crédit agricole mutuel au niveau de la CRMA. Après la réalisation du projet et constatation des services techniques de la DSA, l'exploitant, en accord avec la CRMA, rembourse la partie qui lui incombe, soit la somme totale moins le soutien du FNRDA.

En cas de rejet du dossier, le postulant au soutien sur le Fonds National de Régulation et de Développement Agricole en est informé dans les mêmes délais, par une décision de rejet du directeur des services agricoles dûment motivée et notifiée à l'intéressé avec copie au subdivisionnaire.

## **2.1. Procédures de choix des projets à soutenir :**

### **2.1.1 Les projets soutenus**

Les projets éligibles au soutien financier du FNRDA doivent s'inscrire dans le cadre des programmes de développement arrêtés par le ministère de l'agriculture.

Toutefois, ces projets doivent s'inscrire dans les prolongements amont ou aval de l'exploitation agricole et doivent concourir à la satisfaction d'un besoin réel exprimé par l'exploitation agricole.

La liste des actions soutenues par le FNRDA :

1. Développement de la production et de la productivité.
2. Valorisation des produits agricoles ;

3. Commercialisation - Stockage - Conditionnement - Exportation ;
4. Développement de l'irrigation ;
5. Protection et développement des patrimoines génétiques animal et végétal ;
6. Stocks de sécurité (produits agricoles, semences et plants) ;
7. Protection des revenus des agriculteurs ;
8. Soutien des prix des produits énergétiques utilisés en agriculture ;
9. Bonification des taux d'intérêts des crédits agricoles et agro-alimentaire à court, moyen et long terme ;
10. encadrement des actions.

### 2.1.2 Qui accepte les projets :

Les projets sont acceptés par un comité technique présidé par le directeur des services agricoles. Ce comité technique comprend :

- Le directeur des services agricoles ;
- Le conservateur des forêts ;
- Le chef de service en charge du Fonds National de Régulation et de Développement Agricole ;
- Le directeur représentant la caisse régionale de mutualité agricole ;
- Les directeurs des stations des instituts techniques spécialisés lorsqu'elles existent sur le territoire de la wilaya.

### 2.1.3 Les bénéficiaires éligibles du FNRDA :

Tout agriculteur et/ou éleveur à titre individuel ou organisé en coopérative, groupement professionnel ou association et qui peuvent justifier d'une formation dans l'activité choisie sanctionnée par un diplôme ou d'une qualification professionnelle prouvée par tout document.

Les entreprises économiques publiques et privées y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial, intervenant dans les activités de production agricole de transformation, de commercialisation et d'exportation de produits agricoles et agroalimentaires, signataires d'un cahier de charge définissant les droits et obligations sur ce fonds. L'ensemble de ces actions est orienté au profit de 17 filières de production listées comme suit :

- Céréaliculture.<sup>394</sup>
- Légumes secs.<sup>395</sup>
- Cultures fourragères.
- Oléiculture.<sup>396</sup>
- Viticulture.

---

<sup>394</sup> Voir Annexe n° 1 et 2 « Céréaliculteurs ». « Multiplicateurs et Producteurs de semences de céréales».

<sup>395</sup> Voir Annexe n° 3 « Producteurs de légumes secs ».

<sup>396</sup> Voir Annexe n° 4 « Oléiculteurs ».

- Agrumiculture.
- Arboriculture fruitière.<sup>397</sup>
- Phoeniciculture.
- Plasticulture.
- Pomme de terre.<sup>398</sup>
- Pépinière.<sup>399</sup>
- Irrigation.
- Aviculture.<sup>400</sup>
- Apiculture.<sup>401</sup>
- Valorisation.
- Produits énergétiques.
- Production de tomate industrielle.<sup>402</sup>
- Production de raisins.<sup>403</sup>
- Production de semences de légumineuses.<sup>404</sup>
- Eleveurs ovins et caprins.<sup>405</sup>
- Eleveurs équins et camelins.<sup>406</sup>
- Production de dattes.<sup>407</sup>

**Tableau n° 42 : Réalisation financière des principales filières soutenues par le FNRDA.**  
**Unité : millions de DA**

---

<sup>397</sup> Voir Annexe n° 5 « Producteurs de Fruits ».

<sup>398</sup> Voir Annexe n° 6 et 7 « Producteurs de pomme de terre ». « Multiplicateurs et Producteurs Plants de Pomme de terre ».

<sup>399</sup> Voir Annexe n° 8 « Pépiniéristes Plants Agricoles et viticoles ».

<sup>400</sup> Voir Annexe n° 9 « Aviculteurs, Producteurs, Opérateurs de la filière agricole et petits élevages ».

<sup>401</sup> Voir Annexe n° 10 « Apiculteurs ».

<sup>402</sup> Voir Annexe n° 11 « Producteurs de Tomate Industrielle ».

<sup>403</sup> Voir Annexe n° 12 « Producteurs de raisins ».

<sup>404</sup> Voir Annexe n° 13 « Producteurs de semences de légumineuses ».

<sup>405</sup> Voir Annexe n° 14 « Eleveurs ovins et caprins ».

<sup>406</sup> Voir Annexe n° 15 « Eleveurs équins et camelins ».

<sup>407</sup> Voir Annexe n° 16 « Production de dattes ».

Filières années	2001		2002		2003		2004		2005	
Céréaliculture	8797	37,20%	7353	25,49%	13164	34,62%	9437	30,66%	6088	25%
Légumes secs	17	0,07%	4	0,01	15	0,03%	64	0,2%	84	0.3%
Cultures fourragères	237	0,11%	60	0,20%	175	0,46%	140	0,45%	197	0.72%
Pomme de terre	18	0,07%	19	0,06%	25	0,06%	33	0,1%	294	1%
Plasticulture	493	2,08%	347	1,20%	123	0,32%	53	0,17%	-	-
Oléiculture	0	-	1563	5,41%	1761	4,63%	2145	6,97%	132	0.48%
Agrumiculture	254	1,07%	466	1,61%	324	0,85%	251	0,81%	128	0.47%
Viticulture	1000	4,22%	1204	44,17%	980	2,57%	730	2,37%	940	3.48%
Arboriculture fruitière	3361	14,21%	3314	11,48%	3119	8,20%	2691	8,51%	758	2.8%
Phoeniciculture	1785	7,54%	1621	5,61%	1396	3,67%	1056	3,43%	2187	8.1%
Irrigation	5603	23,96%	9180	31,82%	15253	40,11%	13011	42,28%	12219	45.25%
Lait <sup>408</sup>	624	2,63%	743	2,57%	877	2,30%	3	0,009%	151	0.55%
Valorisation	120	0,50%	2460	8,52%	418	1,09%	1192	3,87%	790	2.9%
Energie	95	0,40%	81	0,28%	-	-	1	3,24%	157	0.58%
Pépinière	208	0,87%	42	1,45%	1	0,002%	0	-	1972	7.3%
Apiculture	951	4,02%	366	1,49%	385	1%	38	0,001%	672	2.48%
Aviculture	83	0,35%	21	0,07%	4	0,01%	0	-	222	0.8%
Totales	23646	100%	28844	100%	38020	100%	30845	100%	26998	100%

Source : MADR, 2005.

Nous remarquons d'après le tableau précédent, que toutes les filières bénéficient du soutien du FNRDA et cela depuis sa mise en fonctionnement. En outre, nous notons que le taux de réalisation est élevé pour les filières : Irrigation, Céréaliculture, et cela durant les cinq années qui se sont écoulées. La céréaliculture a atteint un taux de 31.93 % en 2005, quant à l'irrigation le taux de 35.47% pour la même année.

### 3. Rôle de la CNMA et de la BADR :

La CNMA et la BADR joue un rôle fondamental pour la réussite du PNDA et ceci grâce à leur vocation qui est l'octroi des crédits liés.

Pour ce qui est de la CNMA, cette dernière gère depuis 1995, les fonds destinés à l'aide et à l'encouragement des agriculteurs, la gestion efficiente de ces fonds par la CNMA a encouragé les pouvoirs publics à lui confier d'autres fonds et programmes complémentaires.

<sup>408</sup> Voir Annexe n°17 « Producteurs de lait ».

Les relations entre la CNMA et le Ministère de l'Agriculture sont régies par des conventions cadres ainsi la CNMA élabore un bilan d'activité annuel et des situations trimestrielles qu'elle transmet au ministre chargé des finances et de l'agriculture.

Pour ce qui est du FNRDA, des montants de subventions sont accordés à la CNMA qui est chargé de la mise en œuvre des actions de soutien de l'Etat au développement de l'agriculture.

Les montants seront versés à la CNMA au compte trésor fonds publics domicilié à la Trésorerie Centrale d'Algérie. La CNMA ainsi que les CRMA sont chargées des paiements des dépenses par référence aux dispositions des décisions ministérielles et par référence à la convention MA/CNMA relativement à la domiciliation des fonds (TA).

La CNMA n'ayant pas suffisamment de guichets à travers le territoire, étant une institution relativement récente pour gérer l'afflux de bénéficiaires du FNRDA et n'ayant pas suffisamment de ressources propres pour accorder tous les crédits liés aux subventions, le ministère de l'agriculture a signé avec la BADR le 26.02.2002 une convention qui permet à celle-ci d'intervenir au même titre que la CNMA dans la fourniture de crédits aux agriculteurs.

Le bénéficiaire du crédit est tout exploitant adhérent au PNDA, les actions financées sont celles arrêtées dans la nomenclature et la durée de crédit pour le financement des investissements varie de 3 à 7ans.

Les principales conditions retenues pour la mise en place des crédits sont :

- La rentabilité du projet ;
- La solvabilité du promoteur ;
- L'autofinancement qui ne peut être inférieur à 30%.

## **4. Evolution des dotations financières du FNRDA :**

Aux titres des lois de finances de 2000 jusqu'à 2005 le FNRDA a bénéficié de 141 milliards de DA pour 329602 projets réalisés.

#### 4.1. Evolution des dotations financières du FNRDA comparées à la valeur ajoutée de l'agriculture

Avec 9,7% de contribution au PIB du pays en 2003, l'agriculture arrive en troisième position. En 2003, la contribution de l'agriculture s'est accrue de 4% par rapport à celle de 2002.

La valeur ajoutée est de 417 milliards de DA en 2002 contre 510 milliards de DA en 2003. La reprise de croissance est due non seulement aux conditions climatiques favorables qu'a connue la campagne agricole 2002-2003, mais aussi à la remarquable évolution dans l'exécution des itinéraires techniques par les agriculteurs.

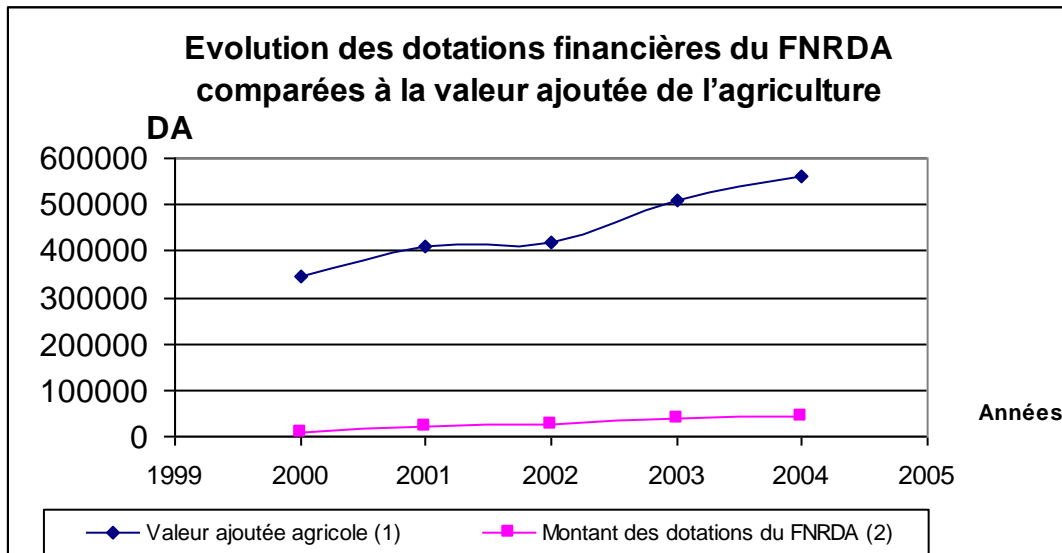
Tableau n° 43: Evolution des dotations financières du FNRDA comparées à la valeur ajoutée de l'agriculture

Unité : Millions de DA

Années	Valeur ajoutée agricole (1)	Montant des dotations du FNRDA (2)	2/1 (%)
2000	346171,4	9400	2,71
2001	412119,5	21700	5,26
2002	417225,2	25800	6,18
2003	510033	40900	8,02
2004	561000	40000	7,06
2005	636500	36000	5,65

Source : Elaboré par nous même à partir des données de l'ONS et du MADR

Figure n° 8:



Le graphique ci-dessus, montre que la VAA augmente avec l'augmentation des dotations financières allouées au FNRDA durant les quatre dernières années. En effet, durant l'année 2000 le montant de ces dotations n'est que de 9400 millions de DA et la VAA n'est que d'environ 346171 millions de DA soit un taux de 2,02% du montant attribué. Celui-ci va être revu à la hausse chaque année pour atteindre en 2003 la somme de 40900 millions de DA et une VAA de 510033 millions de DA soit un taux de 8,02%.

Cette augmentation est due à l'apport financier du FNRDA qui favorise l'investissement productif et qui a permis au secteur agricole de créer plus de richesse qui s'est concrétisé par l'amélioration de la VAA.

En 2004, la valeur ajoutée est de 561 milliards de DA soit une augmentation de 51 milliards de DA par rapport à 2003, alors que de 2002 à 2003 on a une augmentation de 93 milliards de DA. Car en 2003 le FNRDA a bénéficié d'une dotation budgétaire qui a presque doublé (40900 millions de DA) par rapport à celle enregistré en 2002 (25800 millions de DA). Nous constatons clairement que la VAA augmente avec l'augmentation des investissements.

#### 4.2. Evolution des dotations financières du FNRDA comparées au budget du Ministère de l'Agriculture :

Le financement budgétaire du secteur agricole comprend le budget de fonctionnement, le budget d'équipement et les différents fonds.

Tableau n° 44 : Evolution des dotations financières du FNRDA comparées au budget du ministère de l'agriculture

Unité : Millions de DA

Année	Total des dotations du FNRDA (1)	Budget de l'Etat (Fct, Eqpt) (2)	Fonds (3)	Part dans 1 2 (%)	Part dans 1 3 (%)
2000	9400	29164	12000	32	58,33
2001	21700	43276	26570	50,17	81,67
2002	25800	44831	27110	57,54	95,16
2003	40900	69625	50710	58,74	80,65
2004	43000	72674,41	54720	59,16	78,58
2005	36000	21612	-	166	-

Source : Elaboré par nous même à partir des données du MADR

A partir de ce tableau, nous constatons que le secteur agricole a enregistré une dotation budgétaire sur le FNRDA très forte passant de 9400 millions de DA en 2000 à 43000 millions de DA en 2004.

Le FNRDA comprend la part la plus importante dans le budget du MADR soit un taux de 59,16%. Ceci est essentiellement dû au fait que la nouvelle politique agricole favorise l'investissement productif qui concerne essentiellement le FNRDA afin de réaliser les objectifs des différents programmes.

Aussi, l'accroissement assez important des dotations du FNRDA a conduit ce dernier à occuper la plus grande part dans le budget du MADR. L'importance du budget de l'Etat et l'impact sur la relance qui est attendu impose une intervention massive de l'Etat en matière de financement à l'investissement productif comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 45 : Les dotations financières du FNRDA

Unité : Millions de DA

FNRDA	2001	2002	2003	2004	2005
Prime à la collecte des céréales	8.000	6.500	8.000	9.000	7000
Prime à la collecte du lait	0	800	1.000	1.000	1000
Bonification d'intérêts	700	700	1.000	1.000	500
Soutien aux investissements	13.000	17.800	30.900	32.000	1900

Source : Etabli par nous même à partir des résultats du MADR

#### 4.3. Evolution des dotations financières du FNRDA comparée aux dépenses effectives du FNRDA.



En termes financiers, les dotations financière allouées au FNRDA au cumule 2004 ont atteint 138 milliards de DA, avec un taux de consommation de ces dotations de 76%. Ce volume financier a été dégagé pour répondre aux besoins des agriculteurs.

**Tableau n° 46 : Evolution des dotations financières du FNRDA comparées aux dépenses effectives.**

**Unité : Millions de DA**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotations	9400	21700	25800	40900	43000	36000
Dotations cumulées	7000	28700	54500	95400	138400	174400
Dépenses effectives	6100	17800	30046	31710	20323	39939
Dépenses cumulées	6100	23900	53946	85656	105977	145916
Rapport %	64,8	83,27	98,98	89,78	76,57	110,9

**Sources : Elaboré par nous même à partir des données du MADR**

Le tableau ci-dessus montre, que les dotations allouées aux FNRDA sont sous utilisées ; c'est-à-dire non consommées dans leur totalité. En effet, nous constatons que les dotations financières du FNRDA sont dépensées qu'à hauteur de 76,57% au cumul de l'année 2004.

L'explication sous utilisation se trouve au fait que l'Etat subventionne uniquement une partie du montant de l'investissement et l'autre partie est accordée sous forme de crédit liée. Des fois, les banques par manque de ressources refusent d'octroyer les crédits ce qui fait que l'Etat n'accorde pas de subvention et donc le fonds se trouve sous utilisé. L'explication se trouve aussi, partiellement, dans la lenteur des responsables de la DSA en matière de contrôle des réalisations des projets sur le terrain et de délivrance de l'attestation de service fait, sur laquelle le MADR se base pour débloquer le montant des subventions.

Pour atteindre l'objectif visé c'est-à-dire développer l'agriculture en terme de croissance, de rendement et de création d'emploi, il est nécessaire de prendre les mesures adéquates pour mieux gérer les dépenses actuelles.

## Conclusion

Pour assurer la mise en œuvre du PNDA, ce dernier a bénéficié d'un soutien financier très important tel que le FNRDA qui a pour objectifs l'intensification des investissements à l'échelle de l'exploitation.

Ainsi au titre des lois de finances, le FNRDA a bénéficié de 138 milliards de DA, en 2004, le secteur agricole a enregistré une dotation budgétaire sur le FNRDA qui a presque doublé ; elle est passée de 25 milliards de DA à 43 milliards de DA. Ceci, afin de renforcer et réaliser les objectifs des différents programmes du FNRDA ce qui a permis une augmentation des investissements ainsi que l'amélioration de la valeur ajoutée.

Toutefois, les résultats montrent que les dotations financières allouées au FNRDA ne sont pas consommées dans leurs totalités soit un taux de 76%, d'où la nécessité de mieux gérer le fonds si l'en veut réaliser les objectifs et arriver aux résultats voulus.

Les résultats montrent aussi que la valeur ajoutée agricole augmente avec l'augmentation des dotations financières allouées au FNRDA.

## **CHAPITRE VI :**

**Impact du PNDA/PNDAR sur le développement économique.**

## Introduction :

L'objectif du PNDA/PNDAR en matière de dynamisation des espaces ruraux est le développement humain à travers la réhabilitation et la promotion des espaces ruraux marginalisés par la consolidation et le développement des activités agro-sylvo-pastorales, la création de nouvelles activités économiques et la réhabilitation des métiers ruraux comme sources de revenu durable ou d'appoint pour les agriculteurs.

La mise en œuvre du PNDA/PNDAR à l'horizon 2014 permettra d'accroître l'investissement dans les zones rurales et les exploitations agricoles pour près de 150 milliards DA par an nécessitant une incitation financière publique de 73 milliards de DA. Les investissements seront orientés à hauteur de 54 % vers la modernisation des exploitations agricoles et les entreprises de services, le reste soit 46 % sera consacré au développement socio-économique des ménages ruraux, la protection des ressources naturelles et au développement durable des territoires ruraux.

Les impacts attendus à travers la mise en œuvre du PNDA/PNDAR sont :

- l'amélioration de l'offre en produits agricoles et de la sécurité alimentaire. Un taux de croissance annuel moyen de l'indice de la production agricole de 10 % est à cet effet attendu. La création de 2.4 millions d'équivalents emplois permanents pour une population rurale estimée à 6 millions en 2014.
- l'amélioration des conditions de vie (en termes de sécurité alimentaire, de revenu et d'habitat) de près de 900.000 ménages ruraux soit une population globale de 6.8 millions de ruraux.
- l'intégration de 800.000 ménages marginalisés des zones rurales reculées dans la dynamique du développement économique et sociale du pays.
- l'amélioration de la compétitivité de 500.000 exploitations agricoles représentant une superficie agricole utile de 4 millions d'hectares, le développement d'un réseau denses de petites et moyennes entreprises dans les activités de transformation et de valorisation des produits agricoles (800 unités) et des activités de services à l'exploitation (1300 unités).

- la mise en valeur d'une superficie de 550.000 hectares et la création de plus de 50.000 nouvelles exploitations agricoles.

- La protection des ressources naturelles sur près de 10 millions d'hectares par la mise en défens des parcours dégradés, les plantations pastorales et la lutte contre l'érosion.

- La préservation des ressources en eau par le développement du système de micro irrigation à travers l'équipement de 500.000 ha en irrigation goutte à goutte permettant une économie annuelle de 200 millions de mètres cubes.

Nous avons essayé à travers ce chapitre de souligner les impacts du PNDA/PNDAR en analysant les statistiques disponibles fournies par le ministère de développement agricole et rural.

## Section I : Impact de l'agriculture sur l'économie nationale après application du PNDA.

### 1. La place de l'agriculture dans le PIB :

Tableau n° 47 : Part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB (%) :1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Moyenne 96/02
<b>Agriculture</b>	10,8	8,7	11,5	11,1	8,4	9,7	9,3	9,9
Hydrocarbures	29,2	30,2	22,5	27,5	39,4	34	32,8	30,8
Industrie	8,3	8	9,1	8,4	7,2	7,4	7,3	8,0
Bâtiment et Travaux Publics	9,6	9,9	10,6	9,5	8,2	8,5	9,2	9,4
Services	21,8	22,8	24,6	23,8	20,3	22,6	23,2	22,7
DD & TVA	8,1	7,8	8	7	6,1	6,7	6,5	7,2
<b>La Production Intérieure brute</b>	87,8	87,5	86,4	87,2	89,6	88,9	88,3	88,0
Services des Administ. Publiques	12,2	12,5	13,6	12,8	10,4	11,1	11,7	12,0
<b>Le PIB</b>	100	100	100	100	100	100	100	100,0

Source : DSASI-MADR

Tableau n° 48 : Part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB (%) :2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2006/2005 (%)
Hydrocarbures	39,4	34	32,8	36,1	38,2	45,1	45,9	1,8
Services	20,3	22,6	23,2	21,5	20,7	19,3	20,1	4,1
<b>Agriculture</b>	<b>8,4</b>	<b>9,7</b>	<b>9,3</b>	<b>9,7</b>	<b>8,4</b>	<b>6,9</b>	<b>7,6</b>	<b>10,1</b>
Bâtiment et Travaux Publics	8,2	8,5	9,2	8,8	8,3	7,4	8,0	8,1
Industrie	7,2	7,4	7,3	6,6	6,04	5,2	5,0	-3,8
Droits des Douane & TVA	6,1	6,7	6,5	6,2	7,2	6,6	5,4	-18,2
<b>La Production Intérieure brute</b>	<b>89,6</b>	<b>88,9</b>	<b>88,3</b>	<b>88,8</b>	<b>89,6</b>	<b>91,4</b>	<b>92,0</b>	<b>0,7</b>
Services des Administ. Publiques	10,4	11,1	11,7	11,2	10,4	8,6	8,0	-7,0
<b>Le PIB</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	

Source : DSASI-MADR

Depuis 1996, l'agriculture conserve approximativement la troisième place en matière de contribution au PIB derrière les secteurs des hydrocarbures et des services,

toujours avant l'industrie, parfois légèrement dépassée par le secteur des BTP. En 2002, ses 9,3 % de part lui confèrent la troisième place, comme en 2001 malgré la baisse de cette part (de 9,7 % à 9,3 %).

Ainsi, durant la période 1996-2002, l'agriculture contribue en moyenne pour 9,9% au PIB.

Pour la deuxième année et malgré une forte croissance de la valeur ajoutée agricole de **10.1 % (2005-2006)**, l'agriculture occupe la 4<sup>ème</sup> place en termes de contribution au PIB, derrière les secteurs des hydrocarbures, les services et le BTP et ce après avoir maintenu durant 7 années successives la 3<sup>ème</sup> place.

## 2. Taux de croissance de la valeur ajoutée agricole :

Tableau n° 49 : Taux de croissance des valeurs ajoutées par secteur (milliards de dinars) :

	2004			2005			2006		
	Valeur	Taux de croissance		Valeur	Taux de croissance		Valeur	Taux de croissance	
		Volume	Prix		Volume	Prix		Volume	Prix
<b>VA des Secteurs</b>	<b>4 983</b>	<b>4,9</b>	<b>11,3</b>	<b>6 321</b>	<b>5,2</b>	<b>19,4</b>	<b>7 326,3</b>	<b>1,9</b>	<b>12,1</b>
Hydrocarbures	2331,1	3,8	19,8	3393,6	5,8	37,7	3 882,2	-2,5	18,8
Services	1265,6	7,1	4,2	1450,8	5,6	6,2	1 704,1	6,5	5,6
<b>Agriculture</b>	<b>511,68</b>	<b>3,1</b>	<b>6</b>	<b>524,2</b>	<b>2,4</b>	<b>-1</b>	<b>547,7</b>	<b>4,5</b>	<b>5,2</b>
Bâtiment et Travaux Publics	506,4	7,7	5,2	559,1	7,1	3,6	674,3	11,6	7,1
Industrie	368,6	3,4	3,4	393,2	2,5	4	426,0	2,8	2,8
Droits des Douane & TVA	439,3	10,2	-1,1	499	5,9	5,8	457,0	2,7	-9,9
<b>La Production Intérieure brute</b>	<b>5 423</b>	<b>5,3</b>	<b>10,2</b>	<b>6 820</b>	<b>5,3</b>	<b>18,3</b>	<b>7 783,3</b>	<b>1,9</b>	<b>10,5</b>
Services des Administ. Publiques	634,8	4	10,3	646,2	3,7	2,7	677,2	3,1	3,5
<b>Le PIB</b>	<b>6 101,3</b>	<b>5,2</b>	<b>10,2</b>	<b>7 518,9</b>	<b>5,1</b>	<b>16,8</b>	<b>8 460,5</b>	<b>2,0</b>	<b>9,9</b>

Source : DSASI-MADR

Tableau n° 50 : Evolution des grands agrégats (Milliards de dinars) 2000-2006 :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2006/ 2005 (%)
Valeur de la production	359,1	421,1	419,1	528,9	624,0	647,0	668,0	3,2
Valeur ajoutée agricole	322,0	411,5	415,1	496,3	511,7	524,2	547,7	4,5
Valeur ajoutée globale	3 360,0	3 485,0	3 645,4	4 234,0	5 027,2	6 686,6	7 133,0	6,7
Produit intérieur brut	4 022,0	4 241,8	4 455,3	5 124,0	6 101,3	7 518,9	8 338,0	10,9
VAA/VA totale (%)	9,6	11,8	11,4	11,7	10,2	7,8	7,7	-2,1
VAA/PIB (%)	8,0	9,7	9,3	9,7	8,4	7,0	6,6	-5,8

Source : DSASI-MADR

### 3. Taux de croissance de la production :

Tableau n° 51 : Taux de croissance de la production agricole (2000-2006) :

LIBELLES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Taux de croissance moyen 2000- 2006
PRODUCTION VEGETALE	-20,8	36,7	-4,14	44,54	5,36	1,64	6,86	10,02
PRODUCTION ANIMALE	-9,7	1,1	4,8	12,62	7,82	2,52	1,26	2,92
PRODUCTION AGRICOLE	-15,15	18,7	0,01	29	6,41	2,02	4,71	6,49

Source : DSASI-MADR



**Tableau n° 52 : Valeur de la production agricole :**

LIBELLES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evoluti on 2006/2 005 (%)
Valeur Production Végétale	176	205	222	302	422	392	409	4,34
Valeur Production Animale	183	216	197	226	202	255	259	1,57
<b>Valeur Production Agricole</b>	<b>359</b>	<b>421</b>	<b>419</b>	<b>529</b>	<b>624</b>	<b>647</b>	<b>668</b>	<b>3,25</b>

(Milliards de dinars) 2000-2006

Source : DSASI-MADR

En matière de taux de croissance, une augmentation a été enregistrée pour l'indice de la production agricole passant de **2,02 %** en 2005 à **4.71 %** en 2006, pour la valeur ajoutée agricole celle-ci passe pour les mêmes années de **2,4%** à **4.5 %**.

**Tableau n° 53 : INDICES ET TAUX DE CROISSANCE DE LA PRODUCTION AGRICOLE.**

86-95=100

Unité : 1000Qx sauf précision.

Libellés	Structure	Production				Indices			Taux de croissance 2006/2005 (%)
		Moy 86-95	2004	2005	2006	2004	2005	2006	
Blé dur	8,12	8 530	20 017	15 687	17 728	234,67	183,90	207,83	13,01
Blé tendre	2,99	3 327	7 290	8 460	9 151	219,12	254,28	275,05	8,17
Orge	4,14	8 351	12 116	10 328	12 359	145,08	123,67	147,99	19,67
Avoine	0,34	604	890	775	890	147,35	128,31	147,35	14,84
<b>Céréales</b>	<b>15,59</b>	<b>20 812</b>	<b>40 313</b>	<b>35 250</b>	<b>40 128</b>	<b>205,99</b>	<b>180,2</b>	<b>203,51</b>	<b>12,94</b>
Fourrages	2,89	9 254	19 050	19 500	19 347	205,86	210,72	209,07	-0,78
Légumes secs	0,82	507	580	471	441	114,4	92,90	86,98	-6,37
Tomate industrielle	0,81	2 867	5 786	5 097	2 472	202,34	177,78	86,22	-51,50
tabac	0,38	42	76	65	69	180,95	154,76	164,29	6,16
Maraîchage	11,7	27 090	54 800	59 266	59 291	202,29	218,77	218,87	0,04
Viticulture	1,75	1 751	2 839	3 340	3 980	162,14	190,75	227,30	19,16
Agrumes	2,23	3 112	6 091	6 274	6 803	195,69	201,61	218,61	8,43
Noyaux Pépins	4,89	3 012	6 840	8 430	10 729	227,09	279,88	356,21	27,27
Olives	0,99	1 643	4 688	3 165	2 647	285,33	192,64	161,11	-16,37
Dattes	5,48	2 359	4 426	5 163	4 922	187,62	218,86	208,65	-4,67
<b>Production Végétale</b>	<b>47,53</b>					<b>202,84</b>	<b>206,16</b>	<b>220,31</b>	<b>6,86</b>
Bovins (Croît en 1000 têtes)	12,86	487	669	680	640	137,37	139,63	131,42	-5,88
Ovins (Croît en 1000 têtes)	14,91	7 970	10 007	10 200	10 307	125,56	127,98	129,32	1,05
Caprins (Croît en 1000 têtes)	2,44	1 627	2 250	2 300	2 350	138,29	141,36	144,44	2,18
Viandes blanches (1000Qx)	5,03	2 127	1 700	1 436	1 453	79,92	67,51	68,31	1,19
<b>Elevages</b>	<b>35,24</b>					<b>124,24</b>	<b>124,53</b>	<b>122,42</b>	<b>-1,69</b>
Lait 10+6 litres	10,85	1 027	1 915	2 092	2 244	186,47	203,7	218,5	7,27
Oeufs 10+6 unités	5,54	2 503	3 500	3 528	3 570	139,83	140,95	142,63	1,19
Miel (Qx)	0,18	15	28	27	25	186,67	180	166,67	-7,41
Laine (Qx)	0,66	195	200	214	218	117,95	109,74	111,79	1,87
<b>Produits de l'élevage</b>	<b>17,23</b>					<b>168,85</b>	<b>179,68</b>	<b>189,48</b>	<b>5,45</b>
<b>Production Animale</b>	<b>52,47</b>					<b>138,89</b>	<b>142,64</b>	<b>144,44</b>	<b>1,26</b>
<b>Total Production Agricole</b>	<b>100</b>					<b>169,28</b>	<b>172,39*</b>	<b>180,50</b>	<b>4,71</b>

Source : DSASI-MADR

#### 4. Contribution de l'agriculture à l'emploi.

#### 4.1- Résultats de l'enquête main d'œuvre agricole 2006 :

Les résultats de cette enquête pour la campagne agricole 2005-2006, font état d'une main d'œuvre évaluée à 2.212.619 travailleurs exerçants au niveau de 1.110.788 exploitations agricoles dont 96 925 exploitations hors sol et sur une Superficie Agricole Utile de 8.516.546 ha.

Tableau n° 54 : Nombre de travailleurs par type d'exploitation.

	EXPLOITATIONS		MAIN D'ŒUVRE	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux
EAC	29 916	2,69	243 003	10,98
EAI	52 269	4,77	89 613	4,05
ARCH, COMMUNALES	77 608	6,99	132 665	6,00
PRIVE	744 021	66,98	1 404 632	63,48
CONCESSION	25 389	2,29	38 544	1,74
APFA	71 521	6,44	121 032	5,47
FORETS	6 062	0,55	9 122	0,41
FERMES PILOTES	168	0,01	7 023	0,32
STATIONS	54	0,005	1 509	0,07
ELEVEURS SANS TERRE	96 925	8,73	150 249	6,79
AUTRES EXPLOITATIONS	6 155	0,55	15 227	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>1 110 788</b>	<b>100</b>	<b>2 212 619</b>	<b>100</b>

Source : DSASI-MADR

Les 2 212 619 travailleurs se répartissent comme suit :

- 980 861 exploitants soit 44 % du total, dont 47 063 femmes chefs d'exploitations soit 4,8% ;
- 464 662 co-exploitants (21 %) dont 31 400 femmes co- exploitantes soit 6,76 % ;
- 360 066 ouvriers permanents soit 16,27% du total dont 16 559 femmes permanentes soit 4,6 % de l'ensemble des ouvriers permanents ;

Soit un total de 1 805 589 permanents (81,6 % du total) dont 95 022 femmes soit 5,26 % des permanents.

- 97 584 767 journées ont été travaillées par les 1 597 121 saisonniers soit 407 030 Equivalent Emplois permanents (18,84 %).

On constate ici que le nombre des exploitants permanents qui s'élève à 980 861 est inférieur à celui du nombre des exploitations (1 110 788) soit un écart de 129 927. Cet écart s'explique notamment :

**Fermes pilotes et stations d'expérimentation :** Les 168 Directeurs et 54 chefs de stations qui sont des salariés, n'ont pas été comptabilisés en tant qu'exploitants. Par contre, Ils sont recensés dans l'enquête de l'emploi structuré permanent.

**APFA : 13 596** bénéficiaires ont une activité autre qu'agricole (enseignants, médecins, commerçants, fonctionnaires et autres...).

**Les privés : 103 144** sont des exploitations de petite taille qui génèrent un revenu modeste ne permettant pas à l'exploitant de couvrir ses besoins.

Dans ces deux derniers cas, l'activité agricole de l'exploitant est considérée comme une activité secondaire, son activité principale est hors secteur agricole, il est donc recensé comme saisonnier dans son exploitation selon le volume de travail fourni.

**Tableau n°55 : comparatif des résultats de l'enquête 2005-2006 par type d'exploitation :**

Exploitations	2005				2006			
	Nombre	Taux	Main d'œuvre	Taux	Nombre	Taux	Main d'œuvre	Taux
EAC	29 835	2,83	245 956	10,99	29 916	2,69	243 003	10,98
EAI	49 958	4,74	84 455	3,77	52 269	4,77	89 613	4,05
ARCH, COMMUNALES	64 541	6,13	133 746	5,97	77 608	6,99	132 665	6
PRIVE	718 458	68,25	1 443 523	64,5	744 021	66,98	1 404 632	63,48
CONCESSION	19 441	1,84	29 210	1,3	25 389	2,29	38 544	1,74
APFA	68 153	6,47	120 613	5,38	71 521	6,44	121 032	5,47
FORETS	4 614	0,43	6 391	0,28	6 062	0,55	9 122	0,41
FERMES PILOTES	170	0,01	7 038	0,31	168	0,01	7 023	0,32
STATIONS	46	0	1 354	0,06	54	0,005	1 509	0,07
EXPLOITATIONS HORS SOL	90471	8,59	150 117	6,7	96 925	8,73	150 249	6,79
AUTRES EXPLOITATIONS	6 915	0,65	15 464	0,69	6 155	0,55	15 227	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>1 052 602</b>	<b>100</b>	<b>2 237 867</b>	<b>100</b>	<b>1 110 788</b>	<b>100</b>	<b>2 212 619</b>	<b>100</b>

Source : MADR

**Tableau n° 56 : Comparatif des résultats de l'enquête 2004-2005-2006 par catégorie de travailleurs :**

Catégories	2004		2005		2006		Evolution 2006/2005 (%)
	Nombre	Dont femme	Nombre	Dont femme	Nombre	Dont femme	
Exploitants	944 043	38 183	915 237	44 143	980 861	47 063	7,17
Co exploitants	514 199	32 807	511 047	35 732	464 662	31 400	-9,07
Travailleurs permanents (EEP)	385 229	12 838	385 501	13 575	360 066	16 559	-6,59
Travailleurs saisonniers (EEP)	391 480		426 082		407 030		-4,47
<b>TOTAL</b>	<b>2 234 951</b>	<b>83 828</b>	<b>2 237 867</b>	<b>93 450</b>	<b>2 212 619</b>	<b>95 022</b>	<b>-1,12</b>

Source : DSASI-MADR

A titre comparatif avec les résultats de l'enquête 2005, on remarque ce qui suit :

1. Une très légère baisse en 2006 du volume global de la main d'œuvre - 25 250 emplois, soit - 1,12%.
2. Une augmentation de 25 563 exploitations, enregistrée principalement au niveau des exploitations privées.
3. moins de travail saisonnier par rapport à l'année précédente ; 97 584 767 journées de travail contre 101 018 817, soit 3,39% de moins que l'année précédente.

#### 4.2 Emploi Global 2006 :

Selon les données de l'enquête, la situation de l'emploi se présenterait comme suit :

Tableau n° 57 : Population active selon le secteur d'activité.

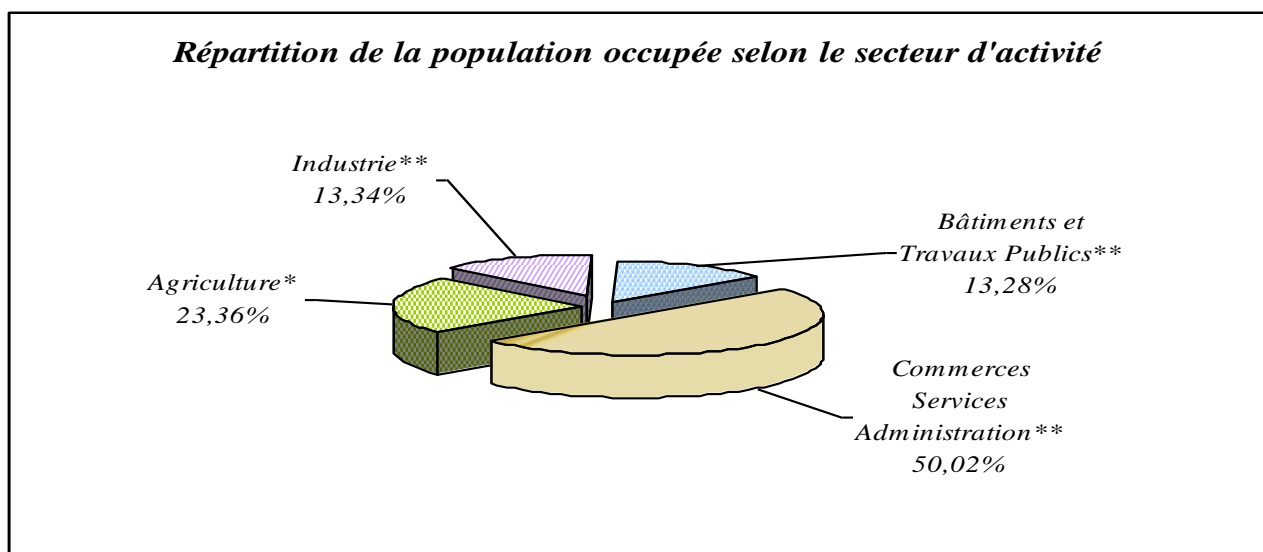
Répartition de la population active selon le secteur d'activité	Nombre	Taux (%)
<b>Agriculture*</b>	<b>2 212 619</b>	<b>23,36</b>
<b>Industrie**</b>	<b>1 263 591</b>	<b>13,34</b>
<b>Bâtiments et Travaux Publics**</b>	<b>1 257 703</b>	<b>13,28</b>
<b>Commerces Services Administration**</b>	<b>4 737 877</b>	<b>50,02</b>
<b>Population Occupée</b>	<b>9 471 790</b>	<b>100,00</b>
<b>Population en Chômage**</b>	<b>1 240 841</b>	<b>/</b>

\* Source : DSASI-MADR « Enquête sur le volume de la main d'œuvre dans l'agriculture 2006.

\*\* Source : ONS « Enquête activité, emploi et chômage » 2006.

Sur la base de ces données il ressort que :  
Le taux de la contribution de l'agriculture en matière d'emploi est de 23.36 %.

Figure n° 9 :



#### 4.3 Emploi créés durant l'année 2006 :

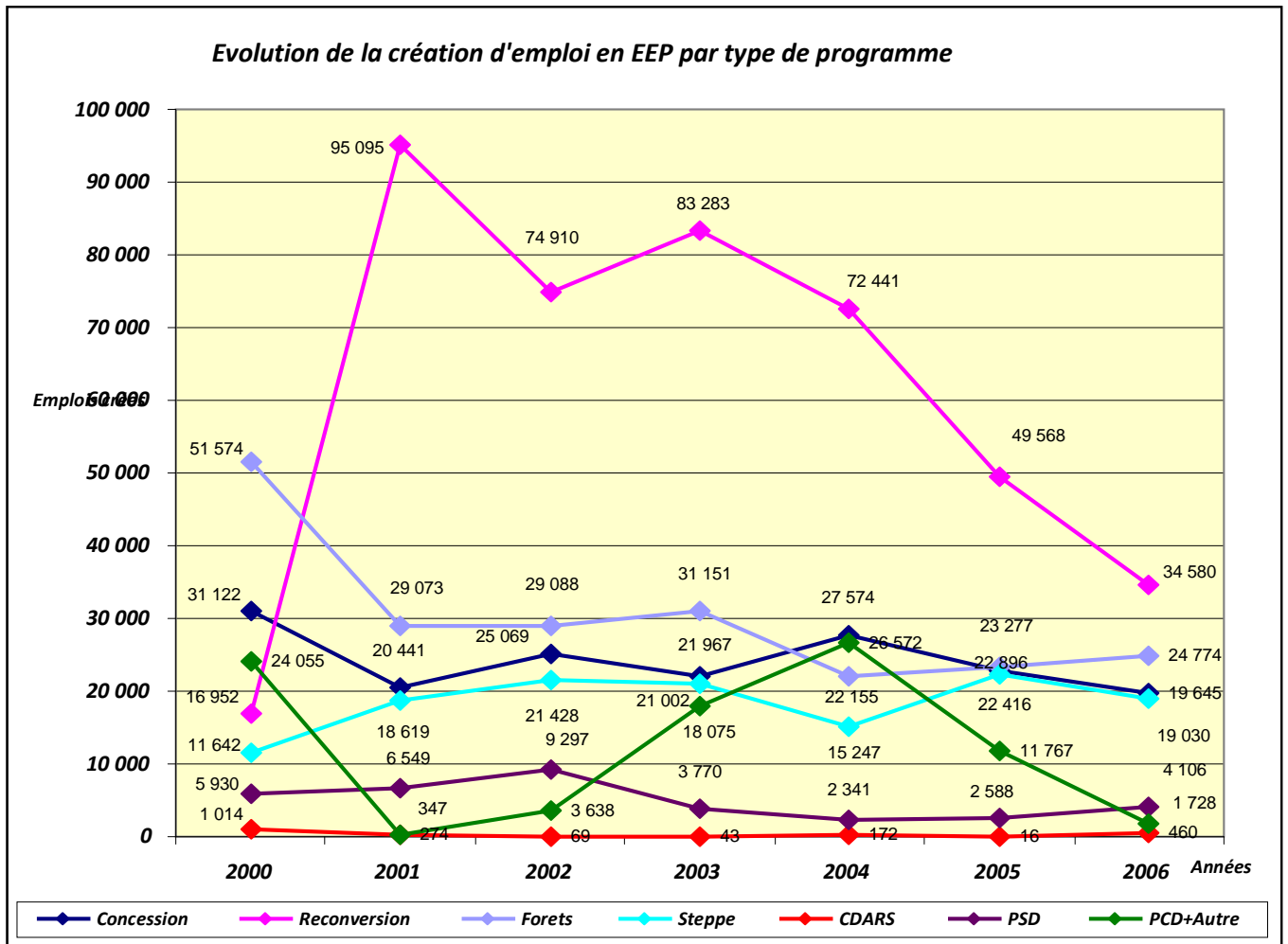
L'évaluation de l'emploi agricole pour l'année 2006, fait ressortir la création de 104 323 EEP dont 31 043 sont de type « permanents » soit 29,75 % et 73 280 de type temporaires soit 70,24%.

Tableau n° 58 : Evolution de la création d'emplois en EEP 2000-2006 par type de programme :

Programme	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	Moyenne 2000-2006	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Concession	31 122	20 441	25 069	21 967	27 574	22 896	19 645	168 714	24 102	-14,2	-18,5
Reconversion	16 952	95 095	74 910	83 283	72 441	49 568	34 580	426 829	60 976	-30,2	-43,3
Forets	51 574	29 073	29 088	31 151	22 155	23 277	24 774	211 092	30 156	6,4	-17,8
Steppe	11 642	18 619	21 428	21 002	15 247	22 416	19 030	129 384	18 483	-15,1	3,0
CDARS	1 014	274	69	43	172	16	460	2 048	293	2 775,0	57,2
PSD	5 930	6 549	9 297	3 770	2 341	2 588	4 106	34 581	4 940	58,7	-16,9
PCD+Autre	24 055	347	3 638	18 075	26 572	11 767	1 728	86 182	12 312	-85,3	-86,0
<b>TOTAL</b>	<b>142 289</b>	<b>170 398</b>	<b>163 499</b>	<b>179 291</b>	<b>166 502</b>	<b>132 528</b>	<b>104 323</b>	<b>1 058 830</b>	<b>151 261</b>	<b>-21,3</b>	<b>-31,0</b>

Source : DSASI-MADR

Figure n° 10 :



#### 4.4. Evolution de l'emploi créé par wilaya entre 2005 et 2006 :

La wilaya d'El-Bayadh vient en 1<sup>ère</sup> position avec 8 453 soit une diminution de 37% par rapport à l'année 2005. La wilaya de Djelfa qui vient en seconde position avec 5798, connaît une régression par rapport à 2005 dont le nombre est de 9771 soit une diminution de 40,66 %. Par contre la wilaya de Saida enregistre une augmentation de 643 emplois soit 14,87 %, ainsi que la wilaya de M'sila dont la progression est de 764 soit 21,49 % par rapport à 2005.

Pour l'année 2006, 5 wilayas seulement ont créé plus de 4 000 emplois chacune totalisant ainsi 28043 emplois soit 26,88 % du total. Alors qu'elles étaient 8 à avoir créé plus de 4000 emplois chacune.

Tableau n°59 : Bilan par Wilaya de l'emploi crée de 2000 à 2006 :

Wilaya	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	Création Moyenne 00- 06	Evolution 2006/2005 (%)
Adrar	2 789	2 891	3 049	2 029	959	2 130	698	14 545	2 078	-67,2
Chlef	6 777	2 330	5 650	7 838	6 845	6 964	3 057	39 461	5 637	-56,1
Laghouat	4 104	3 225	2 329	8 030	3 596	5 161	3 990	30 435	4 348	-22,7
O. el bouaghi	2 179	1 829	3 461	4 101	4 532	2 852	2 565	21 519	3 074	-10,1
Batna	8 161	2 645	8 282	5 787	5 858	1 942	1 414	34 089	4 870	-27,2
Bejaia	657	2 577	3 164	3 380	2 219	555	948	13 500	1 929	70,8
Biskra	1 150	15 750	3 071	2 362	3 990	2 717	1 781	30 821	4 403	-34,4
Bechar	2 561	937	877	1 127	1 283	918	332	8 035	1 148	-63,8
Blida	699	4 864	4 143	1 717	942	2 522	2 383	17 270	2 467	-5,5
Bouira	3 501	3 818	3 390	839	1 785	1 058	1 414	15 805	2 258	33,6
Tamanrasset	110	702	1 444	1 220	917	776	1439	6 608	944	85,4
Tébessa	3 556	2 453	5 505	6 270	2 602	1 156	1 137	22 679	3 240	-1,6
Tlemcen	4 422	10 554	6 780	6 041	4 085	4 649	4 508	41 039	5 863	-3,0
Tiaret	3 077	1 636	3 511	3 442	4 762	3 187	3 891	23 506	3 358	22,1
Tizi-Ouzou	2 383	2 647	2 970	919	1 497	704	803	11 923	1 703	14,1
Alger	7 111	1 143	643	407	367	302	326	10 299	1 471	7,9
Djelfa	11 417	8 531	5 825	8 132	13 220	9 771	5 798	62 694	8 956	-40,7
Jijel	406	1 280	1 441	2 605	2 364	1 237	2 126	11 459	1 637	71,9
Sétif	1 982	2 233	1 334	1 253	1 589	776	1 128	10 295	1 471	45,4
Saïda	2 383	2 029	3 465	6 242	4 326	4 322	4 965	27 732	3 962	14,9
Skikda	3 332	1 573	2 434	3 693	4 670	2 530	2 635	20 867	2 981	4,2
Sidi-B-Abbès	5 233	6 022	7 047	12 022	12 194	7 816	3 602	53 936	7 705	-53,9
Annaba	4 690	1 697	3 915	4 073	737	1 092	2 252	18 456	2 637	106,2
Guelma	2 247	1 167	2 093	2 773	3 213	3 873	3 927	19 293	2 756	1,4
Constantine	1 179	6 049	2 690	6 807	1 708	797	1926	21 156	3 022	141,7
Médéa	5 255	7 138	6 600	4 132	3 395	1 926	3 955	32 401	4 629	105,3
Mostaganem	1 148	916	651	1 861	1 476	1 903	625	8 580	1 226	-67,2
M'sila	5 317	14 407	7 426	6 200	3 892	3 555	4 319	45 116	6 445	21,5
Mascara	5 108	3 567	1 294	2 281	1 255	1 167	3 008	17 680	2 526	157,8
Ouargla	8 292	6 295	319	917	1 524	1 979	573	19 899	2 843	-71,0
Oran	707	1 056	1 302	2 937	4 742	2 116	1 446	14 306	2 044	-31,7
El-Bayadh	1 894	2 989	11 006	9 062	8 469	13 417	8 453	55 290	7 899	-37,0
ILLIZI	32	309	617	246	242	411	192	2 049	293	-53,3
B. B. Arreridj	1 739	4 967	3 396	3 974	5 251	3 440	1 907	24 674	3 525	-44,6
Boumerdes	454	4 668	1 678	2 271	3 000	976	746	13 793	1 970	-23,6
El-Tarf	820	3 999	875	1 228	1 372	1 785	1 474	11 553	1 650	-17,4
Tindouf	82	422	73	176	108	337	620	1 818	260	84,0
Tissemsilt	684	724	2 609	2 105	2 035	1 097	2 034	11 288	1 613	85,4
El-Oued	752	6 077	3 074	5 008	3 858	3 498	2 447	24 714	3 531	-30,0
Khenchela	4 240	5 069	6 640	3 275	2 726	1 734	798	24 482	3 497	-54,0
Souk-Ahras	2 012	4 314	3 531	6 507	2 420	1 986	745	21 515	3 074	-62,5
Tipaza	2 570	506	1 072	1 023	1 884	2 063	3 649	12 767	1 824	76,9
Mila	2 384	1 201	2 651	2 323	1 967	1 393	1 714	13 633	1 948	23,0
Ain Defla	3 096	2 871	11 156	10 907	10 544	9 734	1 774	50 082	7 155	-81,8
Nâama	4 434	4 566	4 526	5 325	4 381	2 907	1 659	27 798	3 971	-42,9
Témouchent	2 642	403	2 053	1 414	2 147	700	1 157	10 516	1 502	65,3
Ghardaïa	554	535	1 132	588	797	997	565	5 168	738	-43,3
Relizane	1 967	2 817	1 305	2 422	8 458	3 500	1 418	21 887	3 127	-59,5
<b>TOTAL</b>	<b>142 289</b>	<b>170 398</b>	<b>163 499</b>	<b>179 291</b>	<b>166 203</b>	<b>132 428</b>	<b>104 323</b>	<b>1 058 431</b>	<b>151 204</b>	<b>-21,2</b>

Source : DSASI-MADR



#### **4.5 Emploi structuré 2006 :**

Au courant de l'année 2006, les institutions et organismes publics d'encadrement et d'accompagnement de la production agricole emploient un effectif de 65 989 permanents dont 10 501 femmes soit 15,9%, réparti comme suit :

- Encadrement administratif ..... 20 484 dont 4 795 femmes (23,4%)
- Encadrement économique..... 9 692 dont 1 288 femmes (13,3%)
- Encadrement technique..... 7 679 dont 1 782 femmes (23,2%)
- Sociétés de Gestion des Participations... 28 134 dont 2 636 femmes (9,4%)
- Ensemble ..... 65 989 dont 10 501 femmes (15,9%)

##### **4.5.1. L'encadrement administratif :**

L'administration agricole emploie 20 484 permanents soit 31% de l'emploi permanent général.

###### **1) Répartition spatiale :**

Les structures centrales (siège du Ministère et la Direction Générale de Forêts) emploient 807 salariés permanents soit 3,9% de l'effectif permanent de l'administration agricole alors que les structures déconcentrées DSA et les Conservations des Forêts et leurs prolongements (subdivisions - inspections) emploient par contre 19 677 salariés permanents, soit 96% de l'ensemble.

###### **2) Répartition selon le sexe :**

Le personnel féminin est de 4 795 (23,4%), il est relativement mieux représenté au niveau central (43,5%) alors qu'au niveau déconcentré, il n'est que de 22,6%.

###### **3) Répartition selon la qualification :**

Deux catégories de qualification prédominent l'administration agricole : il s'agit des techniciens et agents de maîtrise avec 36,3%, (7 440) et des cadres et cadres supérieurs avec 33,1%, soit (6 786).

L'encadrement en techniciens et agents de maîtrise est plus important au niveau central 36,3% (7 440) suivi des cadres et cadres supérieurs avec 33,1%, soit 6 786.

Il est à signaler que l'encadrement en cadres et cadres supérieurs est légèrement supérieur au niveau central (37% de l'effectif total au niveau central) qu'au niveau déconcentré (33% de l'effectif total au niveau déconcentré).

##### **4.5.2. L'encadrement économique :**

###### **1) Répartition spatiale :**

Les institutions d'encadrement économique, à savoir la CNMA, les CRMA, l'OAIC, les CCLS et les Fermes Pilotes mobilisent ensemble 9 692 employés permanents dont 1 288 femmes (13,2%).

## **2) Répartition selon le sexe :**

Les CRMA et les CCLS emploient respectivement 573 et 376 femmes, soit 44,5% et 29,2% du total des femmes employées dans l'encadrement économique (1 288).

La présence féminine au niveau des Fermes Pilotes est la plus faible (5,6%) ce qui est compréhensible vu la nature de leurs activités.

## **3) Répartition selon la qualification :**

Deux catégories de qualification prédominent ; il s'agit de la catégorie des techniciens et agents de maîtrise avec 2 293 employés (23,6% du total) et celle des cadres et cadres supérieurs avec 1 660 employés (17,1%).

Les structures centralisées sont celles qui emploient le plus de cadres et cadres supérieurs, soit respectivement 43% pour la CNMA et 38% pour l'OAIC.

### **4.5.3. L'encadrement technique :**

L'ensemble des institutions techniques mobilise un effectif de 7 679 permanents salariés représentant près de 11,4% de l'ensemble du personnel.

La proportion de femmes exerçant au niveau de l'encadrement technique s'élève à 1 782 soit 23,2% du total du personnel.

#### **1) Répartition selon le sexe :**

Sur les 1 782 femmes que mobilise l'encadrement technique, 690 (38,7%) sont employées au niveau des institutions d'appui technique suivi des institutions en charge du développement avec 529 femmes (29,7%).

L'institution qui emploie le moins de femmes est la vulgarisation avec 53 employées (2,9%).

#### **2) Répartition selon la qualification :**

Les cadres et cadres supérieurs représentent 26% suivi des techniciens et agents de maîtrise avec 21,3%.

### **4.5.4. Les sociétés de gestion des participations :**

Les sociétés de gestion des participations de l'Etat (SGP) emploient un effectif de 28 134 travailleurs (41,8% du total des effectifs des institutions et organismes publics) dont 2 636 des employés sont des femmes, soit 9,4%.

Les sociétés de gestion des participations de l'Etat (SGP) se répartissent par groupe à savoir :

- \* Développement agricole.
- \* Productions animales.
- \* Céréales.
- \* Conserves, jus et boissons.
- \* Transformation agro-alimentaire.

### **1) Répartition selon le groupe :**

Le groupe des productions animales emploie le plus grand nombre, soit 9 880 (35% du total). Vient en seconde position, le groupe développement agricole avec 5 726 (20,3% du total).

### **2) Répartition selon le sexe :**

Sur les 2 636 femmes que mobilisent les sociétés de gestion des participations de l'Etat (SGP), le groupe productions animales emploie 969, soit 36,7%. Viennent en seconde position les céréales avec 565 femmes, soient 21,4%.

### **3) Répartition selon la qualification :**

Les techniciens et agents de maîtrise représentent 28% suivis des cadres et cadres supérieurs avec 17%.

Le groupe des productions animales emploie le plus de cadres et cadres supérieurs avec 18%.

L'évolution des effectifs de 2000 à 2006 par type d'institutions ou d'organismes publics montre qu'au niveau :

- Des structures de l'administration agricole (centrale et déconcentrée) le nombre d'employés est passé de 17 366 en 2000 à 20 484 en 2006, soit une hausse de 3 118 emplois (+17,9%).
- De l'encadrement économique, l'effectif est passé de 9 994 en 2000 à 9 692 en 2006 (-3,02%), soit une baisse de 302 emplois.
- De l'encadrement technique, il est passé de 7 244 en 2000 à 7 679 en 2006 (+6%), soit une hausse de 435 emplois.

## Section II : Evolution des productions agricoles

### 1. Les productions végétales :

#### 1.1. Les céréales :

Tableau n° 60 : Les superficies emblavées et récoltées par espèces de céréales :

Source : DSASI-MADR

Culture	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
<b>Répartition des superficies emblavées par espèce (ha)</b>									
Blé dur	1 419 040	1 350 740	1 321 580	1 372 495	1 314 949	1 357 987	1 356 132	3,27	0,14
Blé tendre	834 760	813 770	812 510	808 750	721 248	700 066	781 851	-2,94	-10,46
Orge	872 080	894 900	833 510	1 029 000	1 023 414	1 117 715	961 770	9,21	16,21
Avoine	58 910	71 400	77 500	80 547	91 696	90 922	78 496	-0,84	15,83
<b>TOTAL</b>	<b>3 184 790</b>	<b>3 130 810</b>	<b>3 045 100</b>	<b>3 290 792</b>	<b>3 151 307</b>	<b>3 266 690</b>	<b>3 178 248</b>	<b>3,66</b>	<b>2,78</b>
<b>Répartition des superficies récoltées par espèce (ha)</b>									
Blé dur	1 112 180	813 890	1 265 370	1 307 590	1 042 894	1 162 880	1 117 467	11,51	4,06
Blé tendre	724 230	584 570	782 200	703 010	560 850	620 945	662 634	10,71	-6,29
Orge	515 690	401 400	782 380	915 440	684 648	812 280	685 306	18,64	18,53
Avoine	49 700	44 600	70 870	73 960	61 227	75 035	62 565	22,55	19,93
<b>TOTAL</b>	<b>2 404 800</b>	<b>1 844 460</b>	<b>2 900 820</b>	<b>3 000 000</b>	<b>2 349 619</b>	<b>2 671 140</b>	<b>2 528 473</b>	<b>13,68</b>	<b>5,64</b>
<b>Proportion des superficies récoltées aux superficies emblavées par espèce (Taux de récolte)</b>									
Blé dur	78	60	96	94	79	85,6	82	7,99	4,23
Blé tendre	87	72	96	87	77,8	88,7	85	14,01	4,66
Orge	59	45	94	89	66,9	72,7	71	8,63	2,22
Avoine	84	62	91	92	66,8	82,5	80	23,54	3,52
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>59</b>	<b>95</b>	<b>91</b>	<b>74,6</b>	<b>81,8</b>	<b>80</b>	<b>9,61</b>	<b>2,77</b>

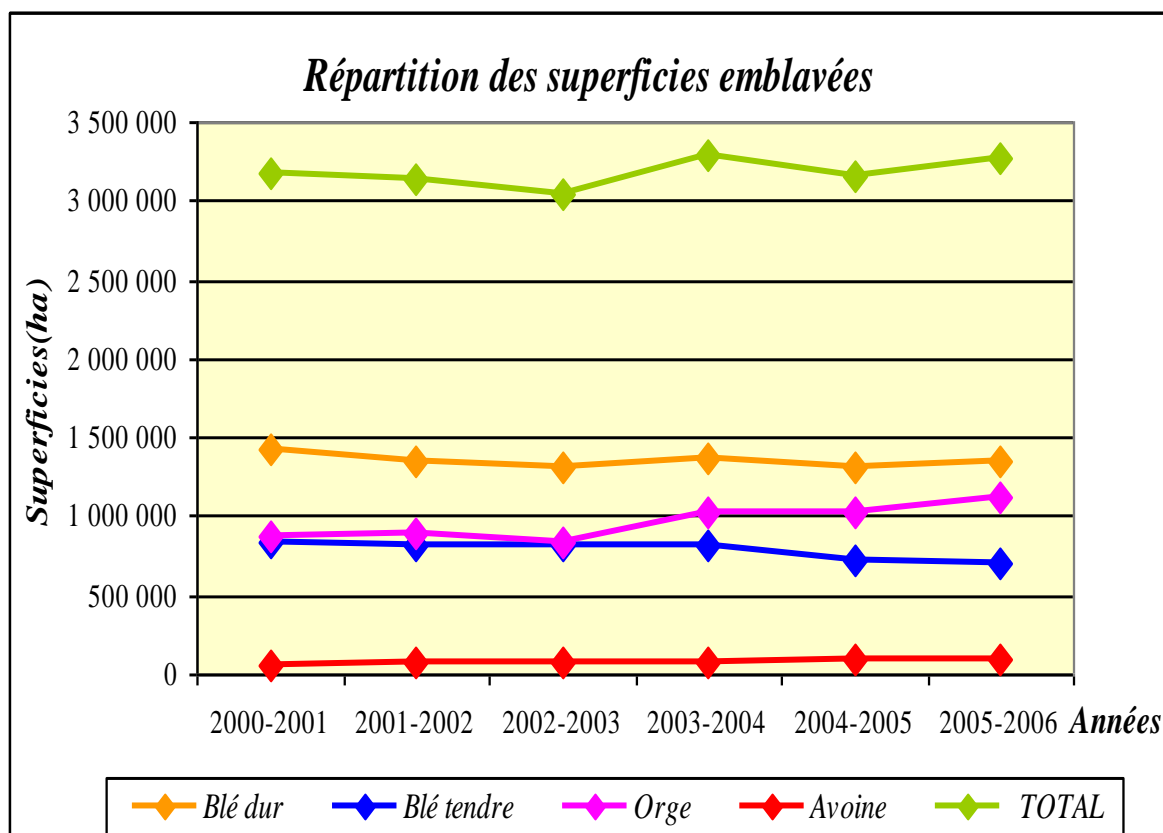
**NB** : La différence entre les superficies emblavées et récoltées est constituée des surfaces incendiées, touchés par la sécheresse, les maladies et autres. Ce sont aussi parfois des surfaces non récoltées mais qui peuvent être utilisées à d'autres fins (pâture, etc....)

#### Les superficies emblavées :

Les superficies emblavées ont connu une légère évolution de **3,66 %** par rapport à l'année 2005 et **2,78 %** par rapport à la moyenne 2000-2006, passant de **3 151 307 ha** en 2005 à **3 266 690 ha** en 2006. Cette augmentation par rapport à 2005 a touché l'orge

en premier lieu avec 9,21 % et le blé dur avec 3,27 %, contrairement à celles réservés au blé tendre et l'avoine qui ont diminué de -2.94 % et -0.84 % respectivement.

Figure n° 11 :



Le bilan de la campagne labours semailles fait ressortir une superficie emblavée de 3 242 553 ha(2008/2009), soit une augmentation de 3% par rapport à la campagne (2007/2008).

Tableau n° 61 : Superficie emblavée (2008/2009).

Espèce	Superficie (Ha) 2007/2008	Superficie (Ha) 2008/2009	Taux d'évolution (%)
Blé dur	1 230 601	1 287 662	+5 %
Blé tendre	635 754	601 189	-5%
Orge	1 179 312	1 274 970	+8%
Avoine	88 308	78 732	-11%
<b>TOTAL</b>	<b>3 133 975</b>	<b>3 242 553</b>	<b>+3%</b>

Source : DSASI-MADR

Le bilan de cette campagne fait apparaître :

- Un léger recul des superficies de blé tendre et d'avoine;
- Une légère augmentation de la superficie emblavée en blé dur.
- Une augmentation plus importante des emblavures en orge, localisée essentiellement au niveau des zones agro-pastorales et steppiques (zones d'épandage de crues).

Cette évolution est due à la fois à une pluviométrie globalement favorable sur l'ensemble des zones céréalières, mais aussi aux actions mises en œuvre au titre de l'encadrement et de soutien multiforme consentis aux céréaliculteurs dans le cadre du PNDAR.

**Les superficies récoltées :**

Les superficies récoltées en toutes espèces confondues ont augmenté de façon significative de **13,68 %** par rapport à l'année précédente, passant ainsi de **2 349 619 ha** en 2005 à **2 671 140 ha** en 2006. Les espèces ayant enregistré une forte augmentation sont l'avoine avec **22,55 %** et l'orge avec **18,64 %**. Comparées à la moyenne 2000-2006, les superficies récoltées ont légèrement augmenté de **5,64 %**.

Les données montrent que **81.8 %** des superficies emblavées ont été récoltés, ce qui indique qu'il s'agit effectivement d'une bonne année alors qu'elle était de **74.6 %** pour l'année précédente.

• **Estimation de la production sur champs :**

L'évaluation de la production sur champs a été effectuée en juillet 2009, au moyen d'une enquête réalisée sur un échantillon de 1.150 parcelles réparties sur 21 wilayas représentant 80% du potentiel de production céréalière.

Sur cette base, la production sur champs est évaluée à **61.227.060 quintaux**. Ce niveau de production constitue un record jamais égalé auparavant dans notre pays.

**Tableau n° 62 : la production par espèce 2009.**

Espèce	Quantités en qx	Taux (%)
Blé dur	24 307 140	39.7
Blé tendre	11 388 230	18.6
Orge	24 062 240	39.3
Avoine	1 469 450	2.4
<b>TOTAL</b>	<b>61 227 060</b>	<b>100</b>

Source : DSASI-MADR

Il est à noter qu'en 2009 sur les **3.242.553 ha** mis en culture, **3 178 195 ha** ont été moissonnés, soit un taux de **98%**.

La répartition par espèce se présente comme suit :

**Tableau n° 63 : La répartition par espèce en 2009.**

Espèce	Superficie emblavée (Ha)	Superficie récoltée (Ha)	Superficie non récoltée (Ha)
Blé dur	1 287 662	1 262 452	25 210
Blé tendre	601 189	588 883	12 306
Orge	1 274 970	1 250 150	24 820
Avoine	78 732	76 710	2 022
<b>TOTAL</b>	<b>3 242 553</b>	<b>3 178 195</b>	<b>64 358</b>

Source : MADR

La récolte réalisée s'élève à **52.572.581 quintaux**, pour une superficie moissonnée de **3 178 195 ha**, ce qui représente un rendement moyen de **16.5 q/ha**.

**Tableau n° 64 : La récolte réalisée en 2009 par espèce.**

Espèce	Superficie récoltée (Ha)	Production (q)	%
Blé dur	1 262 452	20 056 439	38
Blé tendre	588 883	9 524 994	18
Orge	1 250 150	22 038 156	42
Avoine	76 710	952 992	2
<b>TOTAL</b>	<b>3 178 195</b>	<b>52 572 581</b>	<b>100</b>

Source : DSASI-MADR

Comparée aux réalisations passées, cette production record enregistre une augmentation de :

- ✓ **35 570 000 q** par rapport à la campagne écoulée 2007/2008 avec une production de **17 000 000 qx**;

- ✓ 24 871 000 q par rapport à la moyenne de 1991-2008 avec une production de 27 000 000 qx;
- ✓ 12 985 000 qx par rapport aux objectifs fixés dans les contrats de performance 39 585 470qx.

Au plan spécifique, cette production reste dominée essentiellement par l'orge et le blé dur.

Figure n° 12 :

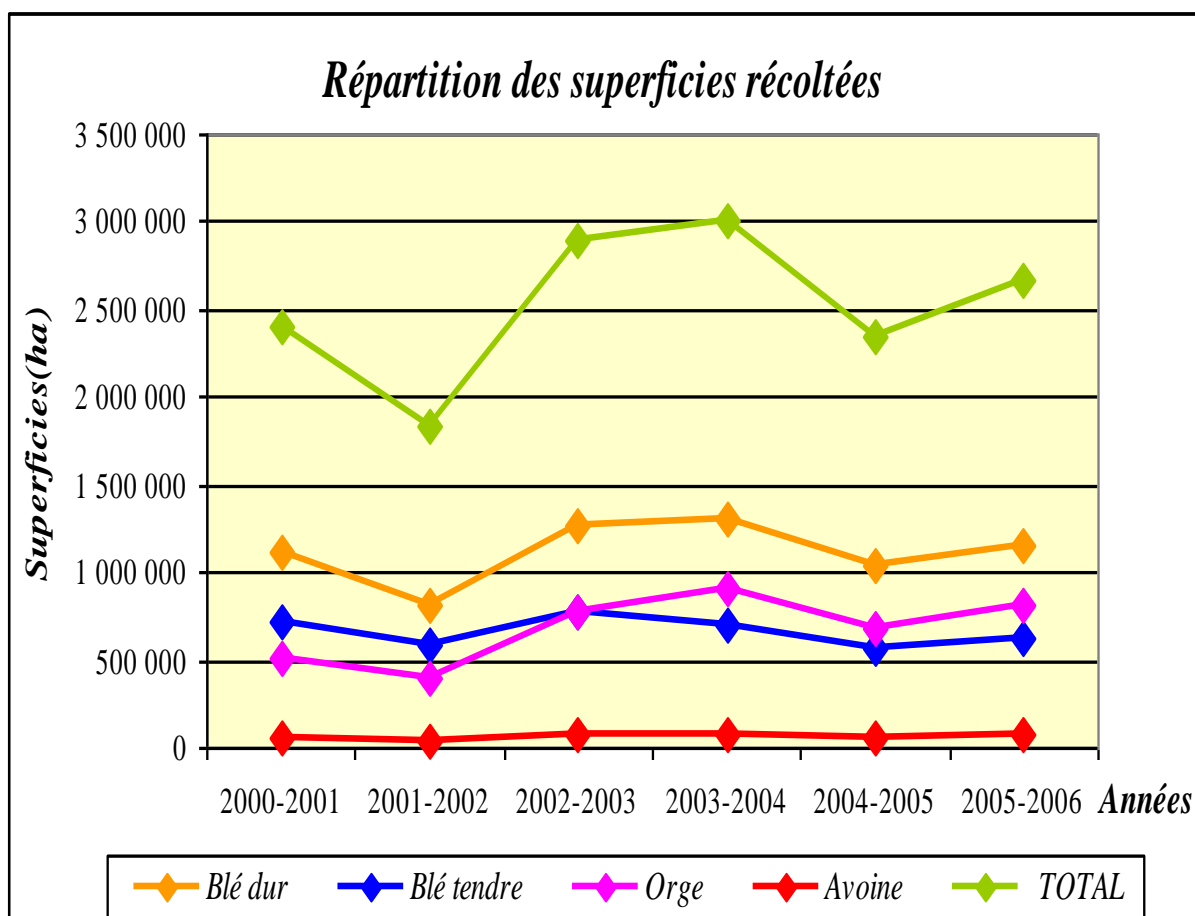




Tableau n° 65 : Production et rendements des céréales :

Culture	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
<b>Répartition de la production réalisée par espèce (Qx)</b>									
Blé dur	12 388 650	9 509 670	18 022 930	20 017 000	15 687 090	17 728 000	15 558 890	13,01	13,94
Blé tendre	8 003 480	5 508 360	11 625 590	7 290 000	8 460 185	9 151 300	8 339 819	8,17	9,73
Orge	5 746 540	4 161 120	12 219 760	12 116 000	10 320 190	12 358 800	9 487 068	19,75	30,27
Avoine	436 610	334 950	775 460	890 000	775 000	890 000	683 670	14,84	30,18
<b>TOTAL</b>	<b>26 575 280</b>	<b>19 514 100</b>	<b>42 643 740</b>	<b>40 313 000</b>	<b>35 250 465</b>	<b>40 128 100</b>	<b>34 070 781</b>	<b>13,84</b>	<b>17,78</b>
<b>Rendements par espèce (Unité Qx/ha) (par rapport aux superficies récoltées)</b>									
Blé dur	11,1	11,7	14,2	15,3	15,0	15,2	14	1,33	10,55
Blé tendre	11,1	9,4	14,9	10,4	15,1	14,73	13	-2,45	16,86
Orge	11,1	10,4	15,6	13,2	15,1	15,21	13	0,73	13,21
Avoine	8,8	7,5	10,9	12	12,6	11,9	11	-5,56	12,09
<b>TOTAL</b>	<b>11,1</b>	<b>10,6</b>	<b>14,7</b>	<b>13,4</b>	<b>15</b>	<b>15,02</b>	<b>13</b>	<b>0,15</b>	<b>12,92</b>
<b>Rendements par espèce (Unité Qx/ha) (par rapport aux superficies emblavées)</b>									
Blé dur	8,7	7	13,6	14,6	11,9	13,05	11	9,70	13,76
Blé tendre	9,6	6,8	14,3	9	11,7	13,07	11	11,73	21,65
Orge	6,6	4,6	14,7	11,8	10,1	11,06	10	9,48	12,72
Avoine	7,4	4,7	10	11	8,4	9,79	9	16,53	14,51
<b>TOTAL</b>	<b>8,3</b>	<b>6,2</b>	<b>14</b>	<b>12,3</b>	<b>11,2</b>	<b>12,28</b>	<b>11</b>	<b>9,68</b>	<b>14,65</b>

Source : DSASI-MADR

#### La production des céréales :

Dans l'ensemble, les productions céréalières sont passées de **35 250 465 qx** en 2005 à **40 128 100 qx** en 2006 soit un accroissement de **13,84 %** par rapport à l'année 2005 et **17,78 %** par rapport à la moyenne (2000-2006).

Cet accroissement est dû à la hausse touchant de façon relativement identique toutes les espèces et même légèrement meilleure l'orge (**19,75 %**) et l'avoine (**14,84 %**).

#### Pour ce qui est des rendements ;

- Par rapport à la superficie récoltée (toutes céréales confondues), ils affichent une faible augmentation de **0.15 %** puisque ils étaient à **15.02 Qx /ha** en 2005 et ils sont à **15 Qx/ha** en 2006. Contrairement aux superficies emblavées où on enregistre un accroissement de **9.68 %** passant de **11.2 Qx/ha** en 2005 à **12.28 Qx /ha** en 2006.

- Par rapport à la moyenne de la période (2000-2006), ces taux sont respectivement de **12,92 %** (superficies récoltées) et **14,65 %** (superficies emblavées).
- Le rendement moyen national enregistré est de **16.5 q/ha (2009)** ; il constitue également un record.
- Par espèce, les rendements se présentent comme suit :
  - - Blé dur : **15.9 q/ha**
  - - Blé tendre **16.2 q/ha**
  - - Orge : **17.6 q/ha**
  - - Avoine : **12.6 q/ha**
  -

## 1.2. Cultures Fourragères :

Tableau n°66 : La production et les rendements des fourrages :

Culture	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
<b>Fourrages Artificiels*</b>									
Superficie (ha)	243 520	300 280	272 790	461 589	484 152	611 817	395 691	<b>26,37</b>	<b>54,62</b>
Production (Qx)	5 544 460	4 901 790	7 914 890	15 551 250	16644020	16 458 430	11 169 140	<b>-1,12</b>	<b>47,36</b>
Rendement	22,8	16,3	29	33,7	34,4	26,9	27,2	<b>-21,80</b>	<b>-1,04</b>
<b>Fourrages Naturels</b>									
Superficie (ha)	142 690	101 030	299 020	175 634	144 737	165 725	171 473	<b>14,50</b>	<b>-3,35</b>
Production (Qx)	2 535 540	1 433 260	4 930 880	3 498 750	2855980	2 888 780	3 023 865	<b>1,15</b>	<b>-4,47</b>
Rendement	17,8	14,2	16,5	19,9	19,7	17	17,6	<b>-11,68</b>	<b>-1,04</b>
<b>Total Fourrages (Artificiels et Naturels)</b>									
Superficie (ha)	386 210	401 310	571 810	637 223	628 889	788 542	568 997	<b>25,39</b>	<b>38,58</b>
Production (Qx)	8 080 000	6 335 050	12 845 770	19 050 000	19 500 000	19 347 210	14 193 005	<b>-0,78</b>	<b>36,32</b>
Rendement	20,9	15,8	22,5	29,9	31	24,5	24,1	<b>-20,85</b>	<b>1,78</b>

Source : DSASI-MADR

Il y a lieu de noter qu'à partir de l'année 2004, il a été introduit dans le total de cette catégorie, (fourrages artificiels) les fourrages artificiels vert contrairement aux années précédentes où ces derniers n'ont pas été pris en compte,

Pour l'année 2006, les données montrent que la superficie totale réservée à l'ensemble des fourrages est de **788 542 ha** soit une hausse de **25.39 %** par rapport à l'année précédente (**628 889 ha**), en matière de production, le volume obtenu en fourrage est évalué à **19 347 210 Qx** contre **19 500 000 Qx** pour l'année écoulée soit une légère baisse de **-0,78 %**.

Quant aux rendements, ils sont de l'ordre de **24.5 Qx /ha** enregistrant ainsi un écart négatif de **-20,85 %** puisque ils étaient à **31 Qx /ha** en 2005.

Le pré bilan de la production fourragère enregistrée au titre de la campagne agricole 2009 s'élève à **29.905.504 q** contre **19.458.600 q** lors de l'exercice précédent ; soit un accroissement de **54 %**.

**Tableau n° 67 : bilan de la production fourragère 2008-2009.**

Unité : quintal			
Produit	2008	2009	Evolution (%)
Fourrages	19.458.600	29.905.504	+ 54

Source : MADR

### 1.3 Les légumes secs :

**Tableau n° 68 : La production et les rendements des légumes secs :**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Superficie (ha)	59 470	62 160	68 010	72 063	69 240	66 866	66 302	-3,43	0,85
Production (qx)	384 360	435 340	577 480	580 000	471 060	440 690	455 875	-6,45	-3,33
Rendement (qx/ha)	6,5	7	8,5	8	6,8	6,6	7,2	-3,08	-8,87

Source : DSASI-MADR

Les superficies en légumes secs sont en baisse à partir de la campagne 2004-2005 et touchent même l'année 2006, après avoir occupé une surface de **69 240 ha** l'année passée, elles sont de **66 866 ha** cette année, enregistrant ainsi une baisse de - **3.43 %**.

Pour ce qui est de la production, elle a diminué par rapport à l'année précédente de - **6.45 %** passant de **471 060 ha** en 2005 à **440 060 ha** en 2006, enregistrant un rendement annuel de **6.6 Qx/ha** soit une perte de -**3.08 %**.

#### 1.4. Les cultures maraîchères :

Tableau n° 69 : Superficies, productions et rendements des cultures maraîchères :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Superficie (ha)	277 400	290 690	320 100	345 558	363 030	372 096	328 146	2,50	13,39
Production (Qx)	33 622 030	38 374 160	49 088 610	54 800 000	59 265 500	59 291 430	49 073 622	0,04	20,82
Rendement (Qx/ha)	121,2	132	153,4	158,6	163,3	159,3	148,0	-2,42	7,68

Source : DSASI-MADR

Les superficies des cultures maraîchères sont toujours en progression, passant de **363 030 ha** en 2005 à **372 096 ha** en 2006, enregistrant ainsi un accroissement de **2.50 %** par rapport à l'année précédente et **13,39 %** par rapport à la moyenne 2000-2006. Ainsi le bilan fait état d'une faible progression de la production qui est à **59 265 500 Qx** en 2005 et **59 291 430 Qx** en 2006. Contrairement aux rendements qui ont baissé de - **2.42 %** par rapport à l'année écoulé.

## 1.5. La culture de pommes de terre :

Tableau n° 70 : Pomme de terre par saison : superficies, productions et rendements :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
<b>Superficies en ha</b>									
P/terre de saison	38 790	43 360	52 880	56 193	60 290	58 632	51 691	-2,75	13,43
P/terre de primeur	4 630	4 150	4 670	4 053	4 828	4 645	4 496	-3,79	3,31
P/terre d'arrière saison	22 370	25 050	31 110	32 898	34 590	35 548	30 261	2,77	17,47
P/terre toutes saisons	65 790	72 560	88 660	93 144	99 717	98 825	86 449	-0,89	14,32
<b>Production en Qx</b>									
P/terre de saison	5 597 200	8 553 370	11 435 330	12 145 000	13 583 075	13 760 324	10 845 717	1,30	26,87
P/terre de primeur	575 120	761 800	750 110	801 600	766 733	902 840	759 701	17,75	18,84
P/terre d'arrière saison	3 500 000	4 019 480	6 613 740	6 016 100	7 215 691	7 146 446	5 751 910	-0,96	24,24
P/terre toutes saisons	9 672 320	13 334 650	18 799 180	18 962 700	21 565 499	21 809 610	17 357 327	1,13	25,65
<b>Rendements en Qx/ha</b>									
P/terre de saison	144	197	216	216,1	225,3	234,7	206	4,17	14,20
P/terre de primeur	124	184	161	197,8	158,8	194,4	170	22,40	14,34
P/terre d'arrière saison	156	160	213	182,9	208,6	201,0	187	-3,63	7,55
P/terre toutes saisons	147	184	197	203,6	216,3	220,7	195	2,03	13,31

Source : DSASI-MADR

Pour l'année 2006, la superficie totale réservée à l'ensemble des pommes de terre (toutes saisons confondues) a peu baissé de - 0.89 % par rapport à l'année 2005, cette baisse a touché la pomme terre de saison (-2.75 %) et la pomme de terre de primeur (-3.79 %), quant à la pomme de terre d'arrière saison, une augmentation de 2.77 % est enregistrée.

Par ailleurs, la production de la pomme de terre (toutes saisons) est évaluée à 21 809 610 Qx contre 21 565 499 Qx pour l'année écoulée, soit une légère hausse de 1.13 %. La pomme de terre de primeur domine avec 902 840 Qx représentant un taux d'accroissement de 17.75 % par rapport à 2005, suivi de la pomme de terre de saison avec 13 760 324 Qx soit un taux de 1.30 %. Contrairement à la pomme de terre d'arrière

saison qui a baissé de **-0.96 %** sachant que c'est la seule qui a enregistré un écart positif en matière de superficie ce qui résulte une baisse de rendement pour cette catégorie de pomme de terre.

Pour l'ensemble du programme (toutes tranches confondues), il a été ensemencé **91.986 ha** cette année contre 80.896 ha en 2008, soit un élargissement des surfaces plantées de **14 %**.

En matière de production, le pré bilan 2009, toutes tranches confondues, fait état d'une production de **26.780.196 quintaux** de pomme de terre, contre **22.900.960 quintaux** en 2008, enregistrant ainsi une hausse de **17 %**.

Tableau n° 71 : production de la pomme de terre 2008-2009.

Unité : quintal			
Produit	2008	2009	Evolution (%)
Pomme de terre	22.900.960	26.780.196	+ 17

Source : DSASI-MADR

## 1.6. Les cultures industrielles :

Tableau n° 72 : Cultures Industrielles : superficies, productions et rendements :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-05	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
<b>Tomates industrielles</b>									
Superficie (ha)	23 070	24 690	27 080	27 307	21 265	10 569	22 330	-50,30	-52,67
Production (qx)	4 569 970	4 135 770	4 301 640	5 785 520	5 096 590	2 472 265	4 115 247	-51,49	-39,92
Rendement (Qx/ha)	198,1	167,5	158,8	212,4	239,7	233,9	202	-2,41	15,95
Quantités transformées (T)	243 136	241 514	209 448	276 038	155 238	121 829	190 429	-21,52	-36,02
Equivalents DCT (T)	47 518	49 172	37 503	51 981	31 984	22 913	40 179	-28,36	-42,97
<b>Tabac</b>									
Superficie (ha)	6 300	5410	5 360	5 498	4 897	5 092	5 426	3,98	-6,16
Production (qx)	77 760	58470	56 740	76 000	65 005	68 890	67 144	5,98	2,60
Rendement (Qx/ha)	12,3	10,8	10,6	13,8	13,3	13,5	12	1,72	9,21
<b>Arachides</b>									
Superficie (ha)	4 250	3750	3 380	4 081	2 837	2 718	3 503	-4,19	-22,40
Production (qx)	46 210	46 160	38 420	42 690	33 040	29 950	39 412	-9,35	-24,01
Rendement (Qx/ha)	10,9	12,3	11,4	10,5	11,6	11,0	11	-5,01	-2,37

Source : DSASI-MADR

### 1.6.1. La tomate industrielle :

Les superficies consacrées à la culture des tomates industrielles qui étaient de **21 265 ha** en 2005, ont été portés à **10 569 ha** en 2006, représentant une chute importante de plus que la moitié (**-50,30 %**), cette dernière a engendré une chute aussi marquante pour la production (**-51,49 %**) puisqu'elle est passée de **5 096 590 Qx** en 2005 à **2 472 265 Qx** en cette année. En effet les rendements ont baissé de **-2.41 %**.

Au terme du troisième trimestre 2009, la production de tomates fraîches récoltées s'élève à **3.520.131 quintaux**, contre **5.131.034 quintaux** en 2008 ; soit une baisse de **31 %**.

Cette baisse s'explique par la **diminution de 35 %** des superficies plantées (repiquées) durant cette campagne (**11.699,25 ha** contre **17.863 ha** de la campagne écoulée), en raison des fortes intempéries sur les quatre wilayas (détenant plus de 80 % du potentiel de production) et des inondations répétées qui s'en sont suivies.

La transformation de **1.202.420 quintaux** de tomate fraîche, (contre **2.301.710 quintaux** en 2008) a donné un équivalent en double concentré de tomate de **209.120 quintaux** contre **328.840 quintaux** à la même période de l'année écoulée, soit une baisse de **36 %**.

Tableau n° 73 : Production des tomates industrielles 2008-2009.

Produit	Unité : quintal		
	2008	2009	Evolution (%)
Tomate industrielle	5.131.034	3.520.131	- 31

Source : MADR

### 1.6.2. Le tabac :

Pour l'année 2006, les données montrent que la superficie totale réservée au tabac a peu augmenté, elle est de **5 092 ha** soit une hausse de **3,98 %** par rapport à l'année précédente (**4 897 ha**).

Le volume de la production obtenu est évalué à **68 890 Qx** contre **65 005 Qx** pour l'année écoulée enregistrant un accroissement de **5,98 %**.

Quant aux rendements, ils sont de **13.5 Qx /ha** marquant ainsi une légère croissance de **1.72 %** puisque ils étaient à **13.3 Qx /ha** en 2005.

### 1.6.3. Les arachides :

La superficie et la production ont baissé respectivement de - 4.19 % et - 9.35 % par rapport à l'année écoulée, de -22,40 % et -24,01 % par rapport à la période 2000-2006. En effet le rendement a aussi chuté de -5.01 % par rapport à 2005 et -2.37 % par rapport à la période de référence.

### 1.7. L'arboriculture fruitière à noyaux et pépins :

Tableau n° 74 : Evolution de l'arboriculture fruitière :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Sup. complantée (ha)	179 640	212 900	250 490	281 490	254 804	280 387	243 285	10,04	15,25
Sup. en rapport (ha)	135 690	141 260	155 330	166 322	140 044	162 796	150 240	16,25	8,36
Production (qx)	4 684 480	5 638 430	6 339 250	6 840 000	7 732 440	9 809 810	6 840 735	26,87	43,40
Rendement (qx/ha)	34,5	39,9	40,8	41,1	55,2	60,3	45	9,16	33,04

Source : DSASI-MADR

Les superficies complantées en arbres fruitières à noyaux et pépins sont de **280 387 ha** en 2006, enregistrant une hausse aussi bien par rapport à 2005 que par rapport à la moyenne 2000-2006 de **10.04 %** et **15,25 %** respectivement, cela explique bien les nouvelles plantations réalisées au cours de cette campagne. Les superficies en rapport quant à elles aussi ont augmenté à **162 796 ha** enregistrant un écart important de **16.25 % en 2006** sachant qu'elles étaient à **140 044 ha** en 2005.

La production de l'arboriculture fruitière est de **9 809 810 Qx** en 2006, soit une nette progression par rapport à 2005 de **26,87 %**. Cette progression est encore plus remarquable par rapport à la période 2000-2006, soit **43,40 %**.

Les rendements sont toujours en progression passant de **34.5 Qh/ha** en 2001 à **60.3 Qx/ha** en 2006, ils ont évolués de **9.16 %** par rapport à 2005 et **33,04 %** par rapport à la période 2000-2006.



## 1.8. Les agrumes :

Tableau n° 75 : Les agrumes : superficies, productions et rendements :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Sup. complantée (ha)	48 640	52 710	56 640	59 368	62 126	62 902	57 064	1,25	10,23
Sup. en rapport (ha)	41 680	42 250	42 942	43 560	44 095	45 859	43 398	4,00	5,67
Production (qx)	4 700 000	5 195 000	5 599 300	6 091 110	6 274 060	6 803 450	5 777 153	8,44	17,76
Rendement (qx/ha)	113	123	130,4	139,8	142,3	148,4	133	4,26	11,71

Source : DSASI-MADR

Les superficies complantées et les superficies en rapport ont augmenté respectivement de **1.25 %** et **4.00 %** par rapport à l'année écoulée.

Quant à la production, elle passe de **6 274 060 Qx** en 2005 à **6 803 450 Qx** en 2006, le taux d'accroissement est de **8.44 %**.

Les rendements ont également connus une amélioration de **4.26 %** par rapport à l'année 2005 et de **11,71 %** par rapport à la moyenne (2000-2006).

La production enregistrée au titre de la campagne 2008/2009 s'élève à **8 541 374 q** contre **7 229 300 q** ; soit une augmentation de **18 %**.

Tableau n° 76 : production d'agrumes 2008-2009.

Produit	Unité : quintal		
	2008	2009	Evolution (%)
Agrumes	7.229.300	8.541.374	+ 18

Source : MADR

Ce niveau de production est supérieur à la production moyenne évaluée à **6 674 000 q** des cinq dernières campagnes. Ce qui est expliqué par l'entrée en production des jeunes plantations, l'entretien du verger et les efforts déployés dans le cadre du PNDA.

## 1.9. La viticulture.

Tableau n° 77 : Le vignoble : superficies, production et rendements :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Sup. complantée (ha)	68 500	79 990	94 025	97 696	100 202	97 063	89 579	-3,13	8,35
Sup. en rapport (ha)	51 500	54 200	60 465	62 532	69 633	75 187	62 253	7,98	20,78
Production (Qx)	1 961 600	2 344 000	2 779 680	2 839 000	3 340 210	3 980 180	2 874 112	19,16	38,48
Rendement en Qx/ha	38,1	43,2	46,0	45,4	48,0	52,9	46	10,36	16,08

Source : DSASI-MADR

Les superficies en rapport sont toujours en augmentation, elles atteignent **75 187 ha**, contrairement aux superficies complantées qui ont diminué de **-3.13 %** par rapport à la campagne précédente.

La production s'élève à **3 980 180 Qx**, enregistrant une hausse appréciable de **19.16 %** par rapport à 2005, cette hausse est nettement plus importante par rapport à la moyenne 2000-2006 soit **38,48 %**.

Les rendements ont aussi connu un accroissement de **10,36 %** par rapport à 2005 et **16,08 %** par rapport à la moyenne 2000-2006.

## 1.10. L'Oléiculture :

Tableau n° 78 : L'olivier : superficies, production et rendements :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Superficie (ha)	177 220	190 550	209 730	226 337	239 352	263 352	217 757	10,03	20,94
Oliviers complantés arbres	17 388 980	19 008 590	21 583 240	24 616 600	26 802 790	29 995 980	23 232 697	11,91	29,11
Oliviers en rapport arbres	15 077 790	15 241 100	15 472 280	16 070 800	16 934 410	17 533 390	16 054 962	3,54	9,21
Production totale d'olives (Qx)	2 003 390	1 919 260	1 676 270	4 688 000	3 164 890	2 647 330	2 683 190	-16,35	-1,34
Rendement d'olive (kg/arbre)	13,3	13	10,8	29,2	18,7	15,1	17	-19,21	-9,12

Source : DSASI-MADR

Les superficies occupées par l'olivier sont de l'ordre de **263 352 ha**, progressant de **10,03 %** et de **20,94 %** respectivement par rapport à l'année 2005 et à la moyenne 2000-2006.

Le nombre d'oliviers complantés au niveau national est estimé à **30 millions** d'arbres, soit un écart de **11,91 %** par rapport à l'année dernière,

En terme de production d'olives, la quantité totale produite est en régression depuis la campagne 2004-2005, elle est de **2 647 330 Qx**, enregistrant une chute importante de **-16,35 %** (2005) et de **-1,34 %** (la moyenne 2000-2005). Ce qui explique la chute des rendements qui est de **-19,21 %** et **-9,12 %** respectivement.

Tableau n° 79 : Production et rendements d'olives par destination :

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Production d'olive à huile (Qx)	1 667 930	1 441 570	1 041 530	4 100 020	2 307 858	1 962 580	2 086 915	-14,96	-5,96
Production d'olive de table (Qx)	335 460	477 690	634 740	587 980	857 035	684 750	596 276	-20,10	14,84
Production totale d'olive (Qx)	2 003 390	1 919 260	1 676 270	4 688 000	3 164 890	2 647 330	2 683 190	-16,35	-1,34
Production d'huile (HI)	263 880	256 000	165 780	757 070	379 170	349 920	361 970	-7,71	-3,33
Rendement d'olive (Kg/Arbre)	13,3	12,6	10,8	29,2	18,7	15,1	17	-19,25	-9,13
Rendement d'huile (Litres/Ql d'olive)	15,8	17,8	15,9	18,5	16,4	17,8	17	8,54	4,50

Source : DSASI-MADR

La production totale d'olives a baissé par rapport à l'année 2005 dont :

- La production d'olive de table est de **684 750 Qx** (soit une baisse de **-20,10 %**).
- la production d'olives à huile est de **1 962 580 Qx** (soit une baisse de **-14,96 %**), ce qui a engendré une baisse pour la production d'huile de **-7,71 %**.

Le rendement en huile est de **17,8** litres par quintal d'olives, ce rendement a augmenté de **8,54 %** par rapport à 2005 et de **4,50 %** par rapport à la moyenne (2000-2006).

Le bilan enregistré lors de la campagne oléicole 2008/2009 fait état d'une production d'olives, toutes espèces confondues, de **4.904.942 q**, contre **2.540.670 q** réalisée au cours de l'année 2007/2008, soit une augmentation de **93%**.

La situation par rapport à l'année écoulée se présente ainsi :

Tableau n° 80 : production d'olives 2007-2009.

Produit	2008/2009	2007/2008
Olive de table (q)	1.108.650	910.320
Olive à huile (q)	3.796.292	1.630.350
Huile d'olive (hl)	666.260	263.754

Source : MADR

Cette augmentation est due essentiellement aux excellentes conditions climatiques et à l'entrée en production de jeunes plantations dans le cadre du PNDA.

### 1.11. La phœniciculture.

Tableau n° 81 : Palmiers dattiers : Nombre d'arbres, productions et rendements :

Million d'arbres	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Nombre arbres complantés	12	13,5	14,6	15,3	16,5	17,1	15	3,64	15,28
Nombre arbres en rapport	9	9,4	9,6	9,9	10,3	10,47	10	1,65	7,07
Production (10 <sup>6</sup> Qx)	4,4	4,2	4,9	4,4	5,2	4,92	5	-5,38	5,35
Rendement (kg/arbre)	49	45	51,1	44,5	49,8	47	48	-5,62	-1,54

Source : DSASI-MADR

Le nombre moyen de palmiers dattiers complanté est estimé à **17.1 millions** d'arbres dont **10.47 millions** sont en production (en rapport).

La production de dattes a baissé de **-5.38 %** par rapport à l'année précédente, elle est de l'ordre de **4 920 000 Qx**.

Le rendement moyen toutes espèces confondus, enregistré au cours de cette année est de **47 kg/arbre**, soit une baisse de **-5.62 %** par rapport à 2005 et **-1.54 %** par rapport à la moyenne 2000-2006.

La production de dattes enregistrée pour la campagne 2008 -2009 est de **5.861.070 q** contre **5.527.650 q** pour la campagne 2007-2008, soit une augmentation de **6%**.

Tableau n° 82 : La production de dattes 2008 -2009.

Produit	Unité : quintal		
	2008	2009	Evolution (%)
Dattes	5.527.650	5.861.070	+ 6

Source : MADR

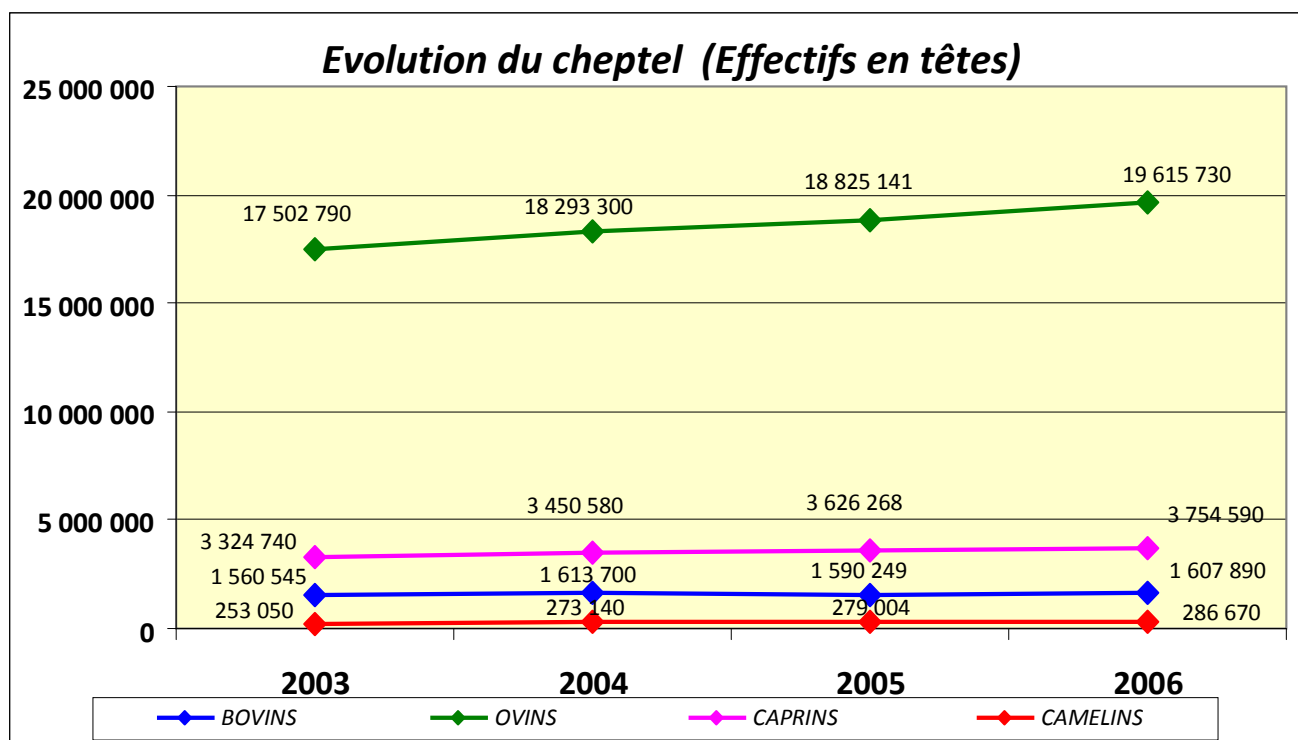
## 2. Les productions animales :

### 2.1. Le cheptel :

Tableau n° 83 : Evolution des Effectifs (en têtes)

ESPECES	Effectifs (en têtes)					Evolution 2006/2005 (%)
	2002	2003	2004	2005	2006	
BOVINS	1 551 568	1 560 545	1 613 700	1 590 249	1 607 890	1,11
OVINS	17 587 742	17 502 790	18 293 300	18 825 141	19 615 730	4,20
CAPRINS	3 280 540	3 324 740	3 450 580	3 626 268	3 754 590	3,54
CAMELIN	249 690	253 050	273 140	279 004	286 670	2,75
APICULTURE (Nombre de ruches)	565 686	718 503	891 497	916 860	964 026	5,14
AVICULTURE CHAIR	70 446 099	71 397 402	76 791 654	77 003 400	154 831 000	101,07
AVICULTURE PONTE	17 349 263	16 344 580	17 705 702	14 428 000	17 132 011	18,74

Figure n° 13 :



Les effectifs ; ovin, caprin, bovin et camelin se sont accrus respectivement de **4,20 %**, **3,54 %**, **1,11 %** et **2,75 %** par rapport à l'année 2005.

L'élevage ovin domine avec un effectif de **19.6 millions** de têtes, en deuxième position la caprin avec **3.7 millions** de têtes, suivi du bovin avec **1.6 millions** de têtes et en dernier la camelin avec **0.3 millions** de têtes.

L'effectif apicole atteint **964 026 ruches** en 2006, soit une progression de **5,14 %** par rapport à celle de 2005.

Tableau n° 84 : Les productions animales :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2006/2005 (%)
Viandes rouges (T)	250 000	259 800	290 762	300 459	320 000	301 568	298 554	-1,00
Viandes blanches (T)	198 000	201 000	150 600	156 800	170 000	143 578	241 166	67,97
Lait (10 <sup>6</sup> litres)	1 550	1 637	1 544	1 610	1 915	2 092	2 244	7,27
Miel (T)	1 100	1 600	1 950	2 051	2 800	2 666	2 543	-4,61
Laine (T)	17 462	18 146	19 752	19 908	20 000	25 296	20 357	-19,52
Œufs (10 <sup>6</sup> U)	2 020	2 160	3 220	3 302	3 629	3 528	3 570	1,19

## 2.2. Les viandes :

La production des viandes rouges a peu baissé de -1 %, passant de **301 568 Tonnes** en 2005 à **298 554 Tonnes** en 2006.

Pour ce qui est des viandes blanches, une hausse très appréciable de **67,97 %** de la production a été enregistrée en 2006 par rapport à 2005. Il en est de même, mais à un degré moindre (**1.19 %**), pour ce qui concerne la production d'œufs, elle s'évalue à plus de **3,5 milliard** d'unités cette année.

La production de viandes rouges a atteint un tonnage de **3.457.103 quintaux** en **2009**, contre **3.157.570 quintaux** en **2008**, soit une **croissance de 9 %**.

Tableau n° 85 : La production de viandes rouges 2008-2009

Unité : quintal			
Produit	2008	2009	Evolution (%)
Viandes rouges	3.157.570	3.457.103	+ 9

La production totale de **viandes blanches** obtenue durant la campagne agricole 2009 est estimée à **2.091.803 quintaux**, contre **3.056.950 quintaux** lors de la campagne 2008, soit une **baisse de 32 %**.

La production d'**œufs**, quant à elle, est estimée à **3.861.244.000 unités**, soit une **hausse de 10 %** par rapport à l'exercice écoulé.

Tableau n° 86 : La production de viandes blanches 2008-2009

Produit	2008	2009	Evolution %
Viandes blanches (q)	3.056.950	2.091.803	- 32
Œufs (10 <sup>3</sup> unités)	3.507.575	3.861.244	+ 10

## 2.3. La production de lait :

L'année 2006 a été exceptionnelle pour la production de lait, elle enregistre une hausse de **7,27 %**, passant de **2 milliards** de litres en 2005 à **2,2 milliards** de litres en 2006.

La production laitière réalisée durant l'année agricole 2009 (1<sup>er</sup> Octobre 2008 - fin septembre 2009) a atteint un volume de **2.394.200.000 litres**, (dont **1.404.914.529 litres** de lait de vache), contre **2.219.708.000 litres** durant l'exercice précédent), soit une **croissance de 8 %**.

Le volume total collecté s'élève à de **299.477.000 litres**, contre **218.678.000 litres** en **2008**, soit une évolution de **+ 37%**.

Tableau n° 87: La production de lait 2008-2009.

Produit	Unité : litres		
	2008	2009	Evolution (%)
Production Lait	2.219.708.000	2.394.200.000	+ 8
Collecte lait	218.678.000	299.477.000	+ 37

#### 2.4. La production de miel :

La production de miel est en évolution depuis l'an 2000 à 2005/2006 où une baisse est enregistrée, elle est de **2 543 Tonnes** en 2006 contre **2 666 Tonnes** en 2005. Soit une baisse de **-4,61 %**.

En 2008, le bilan final de la production de miel fait état d'un retour d'évolution avec un volume de **40.216 quintaux** en 2009, contre **33.120 quintaux** en 2008, soit une hausse de **21 %**.

Tableau n° 88: La production de Miel 2008-2009.

	Campagne 2008	Campagne 2009	Evolution (%)
Production de miel (Qx)	33.120	40.216	21



## Section III : Evolution des facteurs de production.

### 1. Les ressources en sol :

#### 1.1. La mise en valeur des terres par les concessions :

Tableau n° 89: Evolution des projets, superficie des terres par les concessions depuis l'application du PNDA.

Années	2 000	2 001	2 002	2003	2004	2005	2006
Nombre de projets	173	180	123	93	42	9	17
Superficie (ha)	75 475	106 530	137 916	65 804	149 068	1 710	7 512
Concessions	11 531	7 620	4 680	4 271	1 326	480	3 316
Emplois induits (Equivalentes en emplois permanents)	44 410	39 036	25 905	13 159	13 159	1 920	13 264
Coût global (10 <sup>3</sup> DA)	18 430 000	17 320 561	7 782 562	8 364 549	4 725 088	1 226 160	5 803 360
Montant du soutien (FDRMVTTC) (10 <sup>3</sup> DA)	15 750 000	13 704 443	5 843 262	6 065 113	3 091 790	858 312	5 459 810

Source : MDAR

## 2. Les ressources en forêts :

### 2.1. Les réalisations :

Tableau n° 90 : Ressources en forêts depuis l'application du PNDA.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne 00-06	Evolution 2006/2005 (%)	Evolution 06/Moy 00-06 (%)
Superficies en plantation (Ha)	28 624	41 874	36 379	33 209	28 431	24 519	44 530	33 938	81,61	31,21
Essences forestières (Ha)	11 325	6 839	8 138	12 115	14 285	16 641	34 593	14 848	107,88	132,98
Plantations fruitières (Ha)	16 893	33 553	27 298	18 954	12 174	6 860	9 871	17 943	43,89	-44,99
Plantation viticole (Ha)	406	1 474	861	2 044	1 937	851	63	1 091	-92,60	-94,22
Plantation phœnicicole (Ha)	0	8	82	96	35	167	3	56	-98,20	-94,63
Superficies des travaux sylvicoles (Ha)	8 000	18 563	19 138	27 819	19 648	28 602	32 857	22 090	14,88	48,74
Mise en défens de parcours (Ha)	0	10 000	0	20 000	48 850	1 695	9 302	12 835	448,79	-27,53
Amélioration foncière (Ha)	3 700	1 772	2 006	3 956	6 214	6 672	4 505	4 118	-32,48	9,40
Ouverture de pistes (Km)	210	801	758	1 788	870	714	703	835	-1,54	-15,79
Aménagement de pistes (Km)	400	1 140	1 321	1 833	1 223	1 832	2 768	1 502	51,09	84,24
Correction torrentielle (m3)	242 941	377 148	418 602	712 623	843 686	838 313	621 091	579 201	-25,91	7,23
Réfection Banquette (Ha)	2 513	1 326	833	2 748	662	1 531	3 117	1 819	103,59	71,40
Aménagement point d'eau (U)	0	15	72	237	246	380	300	179	-21,05	68,00

Source : Direction Générale des Forêts

Les superficies en plantation ont connu une hausse très significative de **81,61 %** par rapport à l'année 2005. Pour le sous secteur des forêts, on assiste à une reprise des plantations forestières par rapport aux plantations fruitières. En effet une superficie de **34 593 Ha** de plantation forestière a été réalisée en 2006 contre **16 641 Ha** en 2005 soit une forte augmentation de **107,88 %**. Il en est de même pour les plantations fruitières qui ont augmenté de **43,89 %**, passant de **6**

**860 Ha** en 2005 à **9 871 Ha** en 2006. Contrairement aux plantations viticoles et phœnicicoles qui ont vraiment baissé de **-92,60 %** et **-98,20 %** respectivement.

## 2.2 Les plantations arboricoles et viticoles : Tableau n° 91

Groupes d'espèces	Plantations réalisées en 2005	Plantations réalisées en 2006	Part du groupe d'espèces (%)	Potentiel au 31/12/1999	Plantations réalisées de 1999 à 2006	Potentiel au 31/12/2006	Evolution du potentiel 1999-2006 (%)
Agrumes	1 927	796	3	45 338	18 712	62 670	<b>38,23</b>
Rosacées	19 791	6 106	20	68 407	163 262	226 910	<b>231,71</b>
Arbres Rustiques	4 644	2 872	9	75 922	60 292	134 446	<b>77,08</b>
Olivier	24 387	15 407	50	172 002	125 587	296 239	<b>72,23</b>
Vignoble	4 436	1 559	5	56 334	56 139	107 933	<b>91,59</b>
Palmier dattier	19 459	4 334	14	99 746	70 735	170 079	<b>70,51</b>
<b>TOTAL</b>	<b>74 650</b>	<b>31 074</b>	<b>100</b>	<b>517 749</b>	<b>494 727</b>	<b>998 277</b>	<b>92,81</b>

### 3. Lutte contre la désertification :

Des projets de lutte contre la désertification et du développement du pastoralisme ont été engagés et enregistrés au cours de l'année 2006.

Les principaux résultats s'établissent comme suit :

- La régénération de **2 817 194 ha** par la mise en défens,
- La réhabilitation de **25 891 ha** par la plantation pastorale dans les zones très dégradées;
- La réalisation de **526 532 m3** de correction torrentielle;
- L'irrigation de **22 053 ha** par épandage des eaux de crues grâce à la construction de **282 ceds** de dérivation;
- La réalisation de **631 points** d'eau d'abreuvement (puits, sources, forages et mares).

- La réalisation de 206 253 ml de seguias.
- Et l'équipement de 1177 unités en énergie solaires (kits solaires).

#### 4. L'irrigation :

Tableau n° 92 : Répartition des superficies irriguées, par systèmes, par cultures et par ouvrages :

Désignation		Superficie irriguée (ha)		Evolution 2006/2005 (%)
		2005	2006	
Par Système	Irrigation gravitaire	524 503	480 653	-8,36
	Irrigation par aspersion	153 006	175 056	14,41
	Irrigation localisée (goutte à goutte)	147 697	179 488	21,52
<b>Superficie totale irriguée</b>		<b>825 206</b>	<b>835 197</b>	<b>1,21</b>
Par Culture	Cultures maraîchères irriguées	267 476	266 997	-0,18
	Arboriculture irriguée	373 486	396 222	6,09
	Culture fourragère irriguée	62 183	57 695	-7,22
	Cultures industrielles irriguée	21 408	18 590	-13,16
	Céréales irriguées	91 242	84 671	-7,20
	Autres cultures irriguées	9 411	11 022	17,12
<b>Superficie totale irriguée</b>		<b>825 206</b>	<b>835 197</b>	<b>1,21</b>
Par Ouvrage	Irrigation à partir des forages	385 909	369 206	-4,33
	Irrigation à partir des puits	253 749	275 689	8,65
	Irrigation à partir des barrages	38 577	50 067	29,78
	Irrigation à partir des petits barrages et retenues collinaires	7 119	11 629	63,35
	Irrigation à partir des sources	27 837	30 297	8,84
	Irrigation à partir des pompages au fil de l'eau	72 082	76 256	5,79
	Irrigation par épandage de crue	39 933	22 053	-44,77
<b>Superficie totale irriguée</b>		<b>825 206</b>	<b>835 197</b>	<b>1,21</b>

La superficie totale irriguée à fin 2006 s'élève à 835 197 ha contre 825 206 ha en 2005, soit une évolution de 1.21 %.

Par système d'irrigation, la situation se présente comme suit :

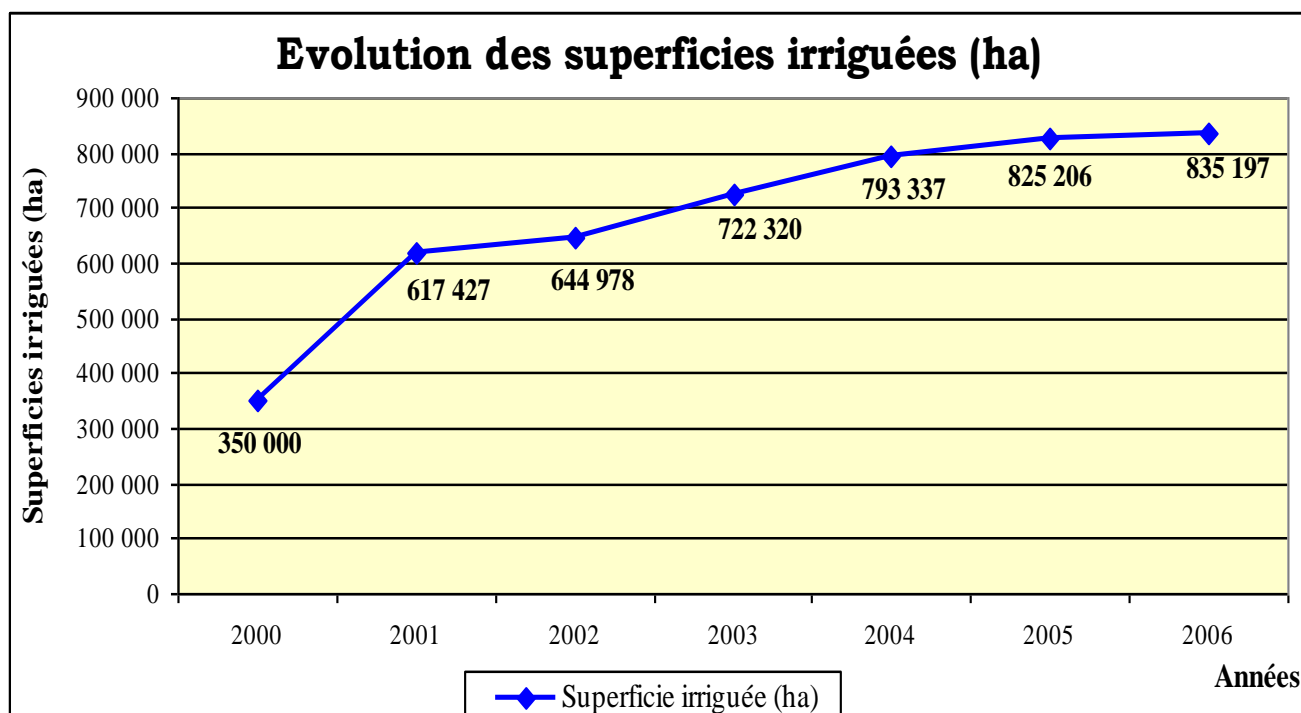
- Superficies irriguées par système d'irrigation gravitaire : 480 653 ha.
- Superficies irriguées par système d'irrigation par aspersion: 175 056 ha.

- Superficies irriguées par système d'irrigation localisé: 179 488 ha.

Tableau n° 93 : Evolution des superficies irriguées :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2006/2005 (%)
Superficie irriguée (ha)	350 000	617 427	644 978	722 320	793 337	825 206	835 197	1,21

Figure n° 14 :



La représentation graphique, nous montre la nette évolution du potentiel en terres irriguées depuis l'avènement du PNDA. Passant de 350 000 ha en 2000 à 835 197 ha en 2006.

## Section IV: Impact sur la balance commerciale.

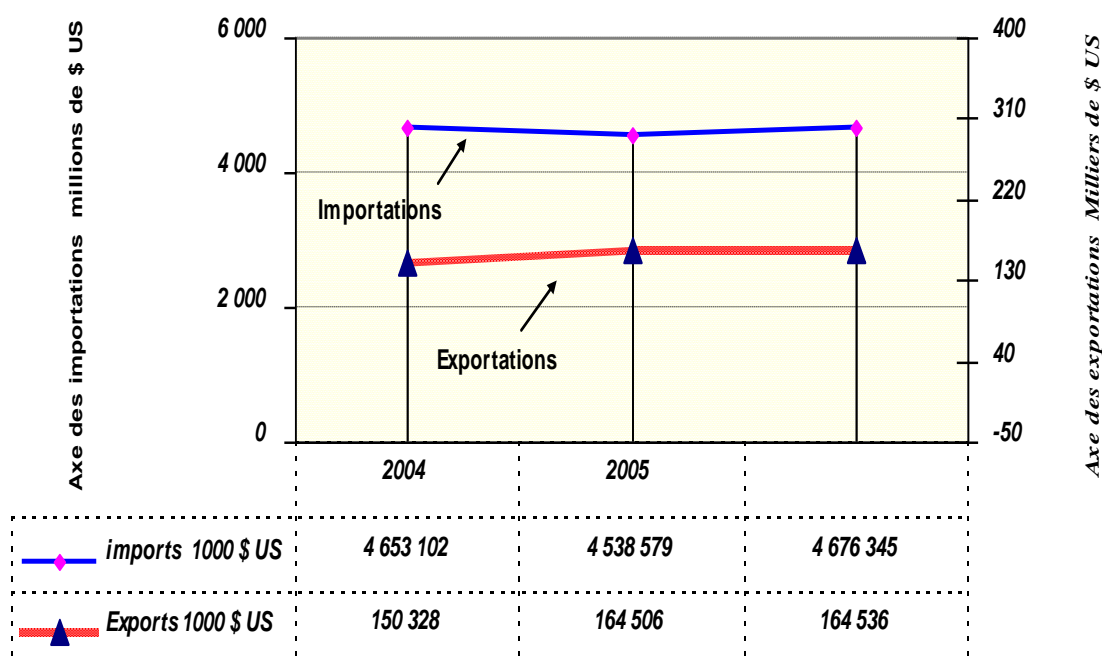
### 1. Balance commerciale agricole et alimentaire : Tableau n° :95

Unité : 1000 DA

Désignation	2004			2005			2 006		
	Export F.O.B	Import C.A.F	Taux de c.ture (%)	Export F.O.B	Import C.A.F	Taux de c.ture (%)	Export F.O.B	Import C.A.F	Taux de c.ture (%)
Produits d'origine animale dont produits de la pêche	2 049 859	80 063 038	2,6	1 839 397	76 283 395	2,4	2 451 918	67 971 379	3,6
	685 258	1 665 049	41,2	864 295	1 536 369	56,3	948 018	1 767 173	53,6
Produits d'origine végétale	3 337 239	212 018 895	1,6	3 885 906	214 016 062	1,8	5 200 336	230 123 478	2,3
Produits de la forêt	890 456	24 461 248	3,6	834 176	24 388 586	3,4	857 568	29 682 916	2,9
Engrais, pesticides, mat. agri.	4 554 719	18 726 285	24,3	5 508 264	18 318 368	30,1	3 441 741	11 995 643	28,7
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>10 832 273</b>	<b>335 269 467</b>	<b>3,2</b>	<b>12 067 743</b>	<b>333 006 411</b>	<b>3,6</b>	<b>11 951 562</b>	<b>339 773 416</b>	<b>3,5</b>

Figure n° 15 :

### Evolution des échanges extérieurs des produits agricoles de 2004 à 2006



### **1.1 Les exportations :**

Les exportations de produits agricoles et ou destinés à l'agriculture au cours des années (2004 -2005 - 2006) ont apporté une recette moyenne de près de 159,8 millions de \$ US ; la tendance affichée est à la hausse, passant de 150,3 millions de \$ US en 2004 à 164,56 millions de \$ US en 2006 soit un accroissement de 9,5 % entre 2004 et 2006

Cependant, par rapport aux exportations globales, elles affichent un niveau très faible au cours des trois années ; elles représentent respectivement 0,47 %, 0,37 % et 0,33 %

### **1.2 Les importations :**

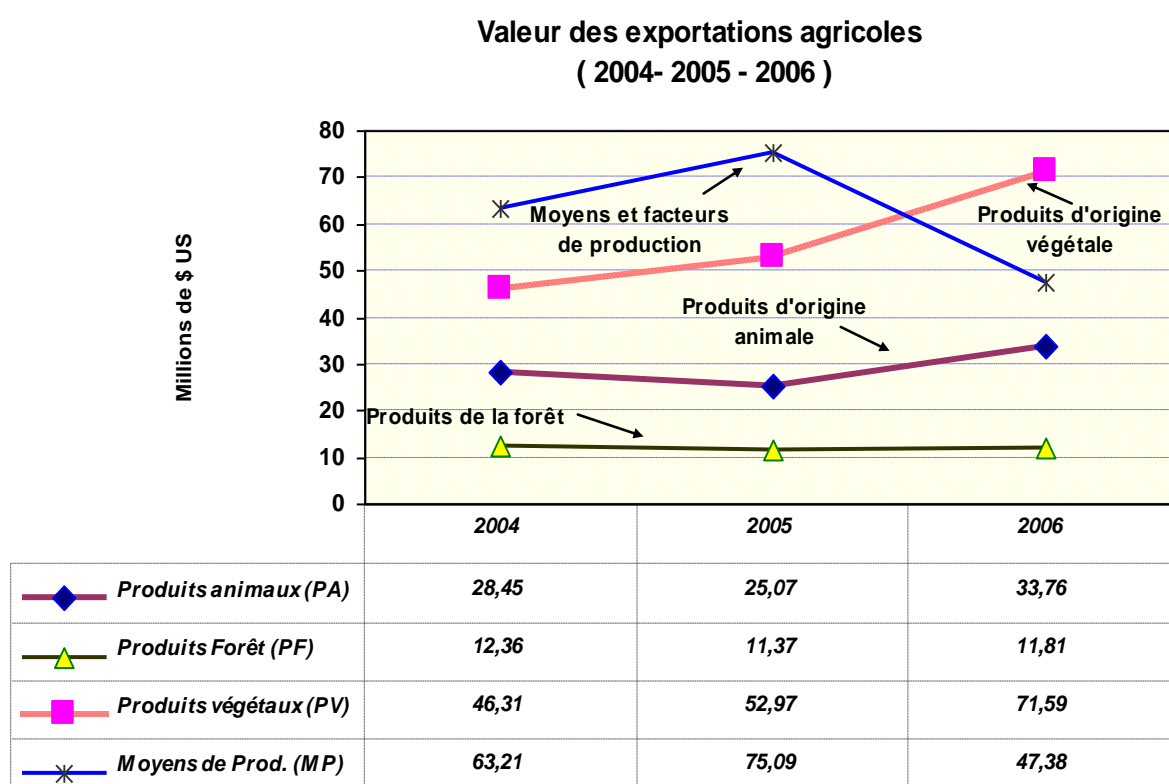
Les dépenses pour les importations de produits agricoles et / ou destinés à l'agriculture affichent une tendance plus au moins stable de l'ordre de 4,62 milliards de \$ US) annuellement au cours de cette période.

### **1.3 Les taux de couverture :**

Le taux de couverture des dépenses pour les importations de produits agricoles et / ou destinés à l'agriculture par les recettes des exportations des ces mêmes produits affichent un niveau très faible .il représente successivement 3,2 % en 2004, 3,6 % en 2005 et 3,5 % en 2006.

## 2. Structure et évolution des échanges extérieurs des produits agricoles et / ou destinés à l'agriculture :

Figure n° 16 :

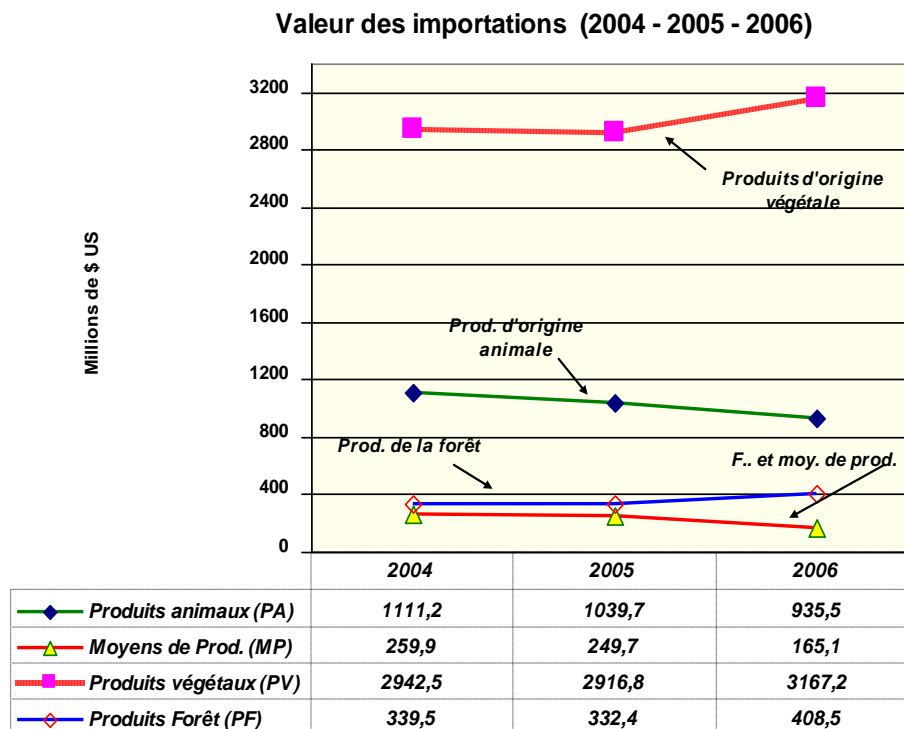


### 2.1 Les exportations :

A la lecture du tableau relatif à la balance commerciale agricole par structure on constate que les exportations de l'ensemble des groupes de produits agricoles (produits d'origine végétale, produits de la forêt et, le groupe des produits d'origine animale) affichent une tendance à la hausse, excepté le groupe des engrais pesticides et matériel agricole qui a enregistré une baisse de **-36,9 %** en 2006 par rapport à 2005 et de **-25 %** par rapport à 2004.



Figure n° 17:



## 2.2 Les importations :

Au cours des trois dernières années (2004, 2005 et 2006), les importations de produits agricoles et / ou destinés à l'agriculture ont connu un léger accroissement de 0,50 % en 2006 par rapport à 2004.

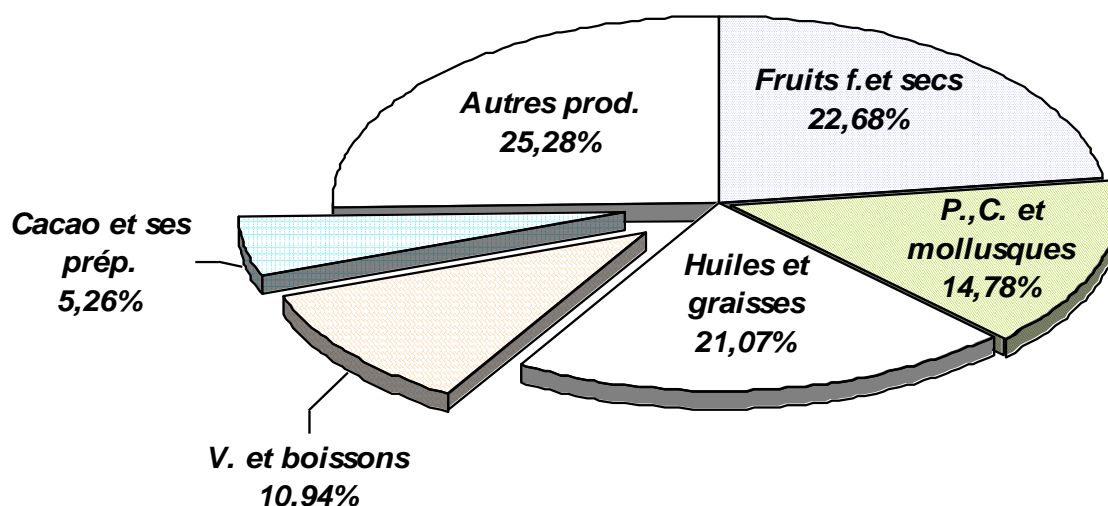
### 3. Balance commerciale des produits alimentaires en 2006 :

Tableau n°96 : Valeur des importations et des exportations des produits alimentaires en 2006 :

Chapitre Libellé	Importations			Exportations			Taux de couverture (%) Exports / Imports
	Poids (Tonnes)	Valeur		Poids (Tonne)	Valeur		
		1000 DA	1000 \$ US		1000 DA	1000 \$ US	
02: Viandes et abats comestibles	66 483	11 917 187	164 018	46	20 497	282	0,17
03: Poissons, crustacés et mollusques	14 390	1 539 539	21 189	2 317	947 816	13 048	61,56
04: Laits et produits laitiers	288 709	51 386 621	707 241	4 702	269 432	3 709	0,52
07: Légumes, plants, racines, tubercules	189 606	7 950 275	109 421	1 493	290 802	4 003	3,66
08: Fruits frais et secs	252 633	7 222 160	99 400	12 427	1 453 873	20 015	20,13
09: Café, thé, épices	132 380	13 066 096	179 830	2	305	4	0,00
10: Céréales de consommation	4 890 915	71 883 007	989 335	2	115	2	0,00
11: Produits de la minoterie	29 646	956 641	13 166	5 128	105 030	1 446	10,98
12: Graines et fruits oléagineux	43 484	1 588 247	21 859	6 802	305 431	4 205	19,23
15: Huiles et graisses	664 232	27 855 797	383 383	27 165	1 350 760	18 596	4,85
16: Préparations de viandes de poissons	5 821	262 361	3 611	1	246	3	0,09
17: Sucres et sucreries	1 067 072	31 759 189	437 106	20 908	330 289	4 547	1,04
18: Cacao et ses préparations	19 394	1 896 338	26 100	1 433	337 145	4 641	17,78
19: Préparations à base de céréales	16 097	1 385 971	19 075	5 542	223 317	3 074	16,11
20: Conserves, de légumes et fruits	68 866	2 951 254	40 618	445	27 023	372	0,92
21: Préparations alimentaires diverses	56 049	8 164 040	112 363	737	32 612	449	0,40
22: Vins et boissons	19 856	1 533 705	21 109	22 624	701 405	9 656	45,73
24: Tabacs	19 030	5 928 495	81 595	5	15 562	214	0,26
<b>Total facture alimentaire</b>	<b>7 844 663</b>	<b>249 246 922</b>	<b>3 430 417</b>	<b>111 780</b>	<b>6 411 660</b>	<b>88 269</b>	<b>2,57</b>

Figure n° 18 :

**Part relative des principaux produits alimentaires exportés durant l'année 2006**



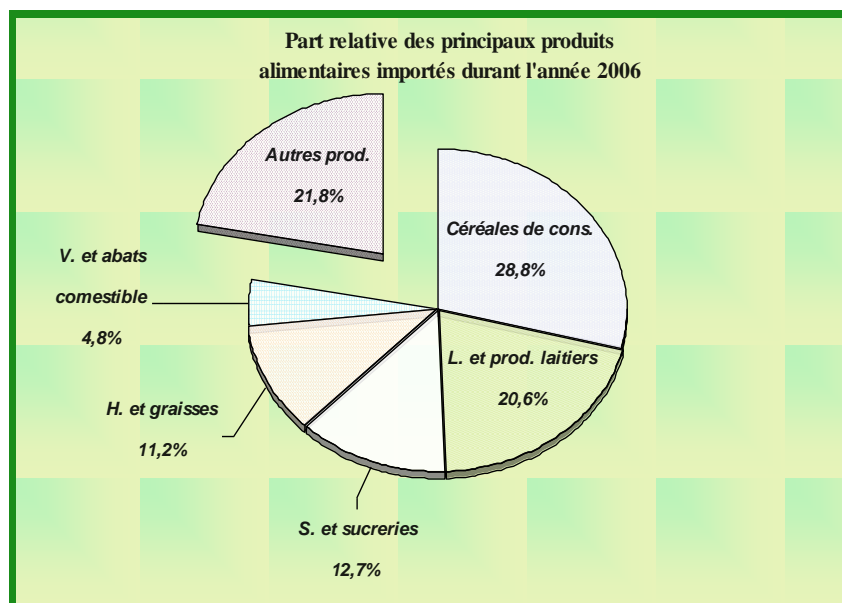
### 3.1 Les exportations :

Au cours de l'année 2006, l'Algérie a expédié une quantité de 111 780 tonnes de produits alimentaires pour une valeur de l'ordre de 88,3 millions de \$ US. Comparativement avec l'exercice précédent dont la quantité exportée était de 101 849 tonnes pour une valeur de 70,2 millions de \$ US, on enregistre une nette amélioration, soit un accroissement de 25,78 % en volume et 9,75 % en valeur.

Par pays, la France occupe la 1<sup>ère</sup> place des pays importateurs de produits alimentaires de l'Algérie avec 27,78 % soit une somme de 24,5 millions de \$ US, suivie par l'Espagne avec 20,16 %, l'Italie avec 10,87 % et la Libye avec 7,88 % des recettes des exportations de produits alimentaires.

Il est à signaler que parmi les produits alimentaires exportés en 2006, le groupe des fruits frais et secs domine avec 22,7 % des recettes de produits alimentaires (dont un peu plus de 98 % sont des dattes), suivi par le groupe des huiles et graisses avec , le groupe des produits de la pêche, le groupes des vins et boissons et le groupe de cacao et ses préparations , qui représentent respectivement 22 ,68 % , 21,07 % , 14,78 % , 10,94 % et 5,26 %.

Figure n° 19 :



### 3.2 Les importations :

Au titre de l'exercice 2006, Concernant les importations de produits alimentaires, l'Algérie a dépensé une somme d'un peu plus de 3,43 milliards de \$ US, comparativement à la facture de l'année précédente (3,27 milliards de \$ US). On enregistre un léger accroissement de 4,90 %.

Par produits, il est à noter un accroissement en 2006 par rapport à 2005 pour les chapitres suivants :

- Sucres et sucreries 5,1 % en quantité et 49,4 % en valeur.
- Huile et graisses 27,5 % en quantité et 25,2 % en valeur

Et un décroissement pour les produits suivants :

- Céréales de consommation -14,8 % en quantité et -6,1 % en valeur
- Viandes et abats comestibles 30,1 % en quantité et 25,5 % en valeur

Les principaux pays fournisseurs de produits alimentaires en 2006 sont : en première place, la France pour une somme d'un peu plus de 727 millions de \$ US représentant 24,11 %, suivie par le Brésil avec 12,08 % et l'Argentine avec 9,49 %.

Quant aux principaux produits alimentaires importés durant l'année 2006, ils sont constitués essentiellement par les céréales de consommation pour une valeur de l'ordre de 989,4 millions de \$ US et qui représentent 28,8 % des importations totales des produits alimentaires, suivies par les laits et produits laitiers avec une valeur de près de 707,2 millions de \$ US représentant 20,6 %, les sucres et sucreries avec 437,1 millions de \$ US représentant 12,7 % et les huiles et graisses avec une valeur de 383,4 millions de \$ US représentant 11,2 % .

La somme total dépensée pour ces quatre groupes de produits s'élève à 2,517 milliards de \$ US ce qui représente 73,4 % des dépenses totales de produits alimentaires.

## Conclusion :

Depuis le lancement du plan de développement agricole en 2000, le secteur a amorcé une période de croissance marquée par une stabilité relative malgré les conditions climatiques difficiles; en témoignent les croissances positives stabilisées ces trois dernières années, avec respectivement, de 2004 à 2006, des taux de 6,41 %, 2,02 % et 4,71 %.

En effet, la valeur ajoutée agricole qui est passée de 322 milliards de DA à 548 milliards de DA au cours de la même période ; conférant au secteur une contribution au PIB de 8 % en moyenne annuelle.

Il en est de même pour la production agricole a enregistré une croissance soutenue ; sa valeur étant passée de 359 milliards de DA en 2000 à 668 milliards de DA en 2006.

Ces performances ont été obtenues malgré une baisse significative du budget sectoriel en 2006 en valeur constante (73 milliards de DA en 2006 contre 79 milliards de DA en 2005) et est resté à 3% du budget de la nation pour la troisième année consécutive.

L'ensemble des emplois directs créés au 31 décembre 2006 s'élève à 104.323 équivalents emplois permanents (EEP), soit en moyenne 151.290 EEP/an.

Parallèlement à cette création d'emplois directs au niveau des exploitations agricoles, le PNDAR a favorisé la création ou la redynamisation de 22 000 entreprises de services de statut privé en amont et en aval de la production agricole.

La création de mini entreprises par des diplômés du secteur (ingénieurs, vétérinaires et techniciens), en chômage a par ailleurs été stimulée grâce à un dispositif

de soutien basé sur le crédit bail (leasing) ; soutien qui mérite d'être poursuivi et accompagné par les banques.

Ce dispositif a permis la création de près de 7 000 mini entreprises de services d'appui à l'exploitation agricole avec à leur tête des universitaires (dans l'ingénierie agricole, les laboratoires d'analyses, les entreprises à façon et de traitement sanitaire et phytosanitaire), auxquelles il faut ajouter 9.000 emplois qualifiés, ces trois dernières années.

Il y a lieu de signaler par ailleurs, que le PNDAR a eu des effets induits sur d'autres programmes de développement et tout particulièrement sur ceux de l'ANSEJ, où un tiers environ des projets nouveaux est consacré aux activités agricoles.

Depuis l'année 2000, les disponibilités en produits agricoles, en particulier les céréales, les fruits, les légumes frais, les viandes rouges, le lait et les œufs, ont connu une amélioration indéniable, que ce soit en termes quantitatifs ou d'accessibilité ; amélioration corroborée par la diversité des produits sur les étals ainsi que par les prix au consommateur, le plus souvent abordables, n'eût été l'effets des derniers aléas climatiques sur les productions de pomme de terre et de fruits.

Parce que l'eau constitue à la fois un puissant levier d'amélioration de la productivité et en même temps un produit de plus en plus rare que l'on affecte en priorité à l'alimentation en eau potable, le secteur a fourni des efforts considérables pour rationaliser son utilisation à des fins d'irrigation ; et ce dès le lancement du PNDAR.

Les surfaces irriguées ont en effet connu une très forte progression passant de 350.000 ha en 2000 à 835.197 ha en 2006.

Plus de 350.000 Ha ont été équipés en systèmes d'irrigation efficaces, économiseurs d'eau (dont 179.488 ha en irrigation localisée).

Les volumes d'eau ainsi économisés, évalués à plus de 850 millions de m<sup>3</sup>, soit l'équivalent de près de 5 barrages moyens, correspondent aux besoins en irrigation de quelques 106.000 hectares.

Le potentiel de production arboricole et viticole est passé de 517.000 ha en 2000 à pré d'un million d'hectares en 2006 ; soit un doublement du potentiel de production.

Les incendies de forêts, l'efficacité du dispositif mis en place, qui s'appuie sur la détection précoce des foyers naissants, l'intervention immédiate des brigades forestières locales, couplée à l'implication des populations riveraines des forêts commencent à donner des résultats probants. En effet, la superficie totale parcourue par le feu durant l'année 2006 a été estimée à 16.916 ha, contre 24.464 ha en moyenne annuelle et 55 782 ha en 2000

Quant à la protection des sols, il y a eu la restauration de 2.817.194 ha par la mise en défens, et la réhabilitation de plus de 25.891 ha par la plantation pastorale.

Enfin, il ya lieu de noter l'amélioration du taux de couverture des besoins

alimentaires du cheptel à 55 % par la production, soit une économie annuelle de 25 millions de quintaux d'orge.

L'impact consenti du PNDAR est positif et touche plusieurs aspects, mais il est plus significatif sur certains que sur d'autres. Il est globalement possible de distinguer dans les statistiques de la production agricole que la remise en culture des terres est parfaitement visible sur le terrain; avec des nouvelles plantations installées faisant une extension des surfaces cultivées, et le développement des systèmes d'irrigation économiseurs d'eau, aussi un certain nombre d'infrastructures techniques telles que (serres, bassins d'irrigation.....) et la création d'unités oléicoles et de petites centrales de collecte laitière qui ont été mis en œuvre avec les aides du PNDAR sur ce point l'effet moteur du plan est incontestable .

Toutefois, le PNDAR a financé des plantations de cultures durables (vignes, fruitières, phoeniculture,....) dont l'entrée en production se fait progressivement. Il faut donc, attendre encore pour en mesurer tous les effets réels.

L'impact du PNDAR reste de toute façon incontestable et sûrement excellent si l'on prend en compte les effets en amonts et en aval. Les actions réalisées dans le cadre du PNDAR ont aussi fait appel à des fournisseurs divers, des artisans et des entreprises qui ont mobilisés de la main d'œuvre. A celle-ci s'ajoute la main d'œuvre intervenant sur les exploitations dans l'acte de production.

Par contre, l'accroissement de la production agricole, devenue certaine et visible, manque d'une organisation de filières capable de définir une stratégie de production et de commercialisation (fruits, légumes, lait....) dans ce domaine tout reste à faire.

L'impact le plus frappant est sans doute l'amélioration du revenu des agriculteurs quelle que soit leur taille et l'activité subventionnée ; certainement avec des marges différentes, ceci est traduit par une augmentation de niveau de vie des ruraux, ce qui va permettre de stabiliser progressivement les populations rurales.



## Conclusion Générale.

## Conclusion générale :

La théorie le suggère et l'histoire le montre : jamais, sauf en cas de rares périodes, l'agriculture a été laissée au marché. L'histoire des politiques agricoles est celle de l'impossible quête du libéralisme agricole<sup>409</sup>. Ainsi, et comme le souligne J-M. Boussard, « *Il y a donc toutes les raisons d'avoir une politique agricole, même si ce n'est pas forcément celle que souhaitent les agriculteurs.* »<sup>410</sup>. L'objectif de la politique agricole, c'est l'intérêt à long terme du consommateur ; c'est lui le premier bénéficiaire de cette politique, qui est donc, en réalité, une politique alimentaire. La politique alimentaire est dominée par le souci du pouvoir politique d'assurer la subsistance du peuple, d'approvisionner les villes et de maintenir les prix alimentaires suffisamment bas, pour protéger le pouvoir d'achat des consommateurs.

Aujourd'hui encore, malgré leurs appellations, les politiques agricoles occidentales sont des politiques alimentaires : l'évolution même du prix des produits agricoles en apporte une preuve irréfutable. Néanmoins, quel est le sens de ces prix agricoles qui sont aujourd'hui si bas que les aides représentent la moitié, parfois la totalité, du revenu des agriculteurs ? Cette politique systématique de baisse des prix des produits agricoles constitue un point commun manifeste entre la politique agricole commune de la Communauté européenne et le *Farm Bill* du gouvernement américain et provoque de graves dommages tant pour les agriculteurs du Nord et que pour les paysanneries du Sud.

Le « *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* » ou *Fair Act* de 1996, a constitué un véritable bouleversement de la politique agricole américaine : il s'agissait non seulement de redonner aux producteurs la liberté de gérer leurs roulements, mais aussi de faire en sorte que leurs décisions soient inspirées des signaux des marchés, tout en poursuivant les politiques de protection de l'environnement et de développement rural. Pour ce faire, la loi a non seulement fixé de nouvelles aides, dégressives sur 7 ans et découplées des quantités produites comme de l'évolution des marchés (suppression des prix d'objectif), mais aussi rendu aux agriculteurs la liberté de choisir leurs cultures tout en bénéficiant d'aides calculées à partir de leurs « références historiques ». Les agriculteurs s'engageaient à respecter

---

<sup>409</sup> J-M. Boussard, *Faut-il encore des politiques agricoles ?* Déméter, 2001, op. cit. p. 122.

<sup>410</sup> J-M. Boussard, *Quelques principes de politique agricole*, Conseil Economique et Social, 20 novembre 2002.

des pratiques environnementales et à « maintenir la terre à un usage agricole » (la loi n'en disait pas davantage) ; ils devaient bénéficier de surfaces de référence en céréales ou en coton sur la période 1991-1995, surfaces qui servaient de base au paiement de l'aide. L'obligation de la jachère était supprimée, mais la loi maintenait la jachère environnementale décennale<sup>411</sup>

Néanmoins, les principaux indicateurs disponibles confirment l'échec de cette législation, au regard des objectifs fixés. Le revenu agricole net, hors aides directes, est tombé à des niveaux historiquement bas, alors que l'objectif de départ était de maintenir le revenu sans aides publiques<sup>412</sup>

- Les dépenses de soutien à l'agriculture ont explosé : en 1996, un peu moins de 5 milliards de \$ ; en 2000 : 20 milliards de \$ ; en 2001 : 32 milliards de \$ ; Or, l'objectif était la maîtrise des dépenses budgétaires;
- Les exportations agricoles ont régressé depuis leur pic de 1996 (1996: 59,8 milliards de \$ contre 49,2 en 1999 ; 50,9 en 2000 et 53 en 2001), alors que l'objectif était aussi de renforcer la compétitivité des produits agricoles américains sur les marchés internationaux.

Les stocks en fin de campagne pour les principales cultures (blé, maïs, soja) ont été égaux, voire supérieure à ceux du début des années 1990, ce qui contribue à tirer les prix vers le bas.

Par ailleurs, les programmes d'aide alimentaire sont particulièrement importants aux Etats-Unis. Ils constituent à la fois une politique d'appui aux pays dont la sécurité alimentaire n'est pas assurée et un instrument essentiel pour le développement des marchés à l'exportation et l'écoulement des excédents des produits agricoles américains (produits laitiers, céréales, oléagineux...). En volume, les Etats-Unis représentent ainsi entre 40 et 70 % de l'aide alimentaire mondiale selon les années. La *Public Law*, PL 480, à l'origine intitulée *Agricultural Trade Development and Assistance Act* (1954), représente le principal instrument de l'aide alimentaire américaine.

Ensuite, l'aide alimentaire intérieure contribue très indirectement à soutenir l'agriculture à travers de différents programmes. Ainsi, le *Food Stamp Program* (FSP) reconduit par le *FSRIA* de 2002 bénéficie à 17,3 millions de personnes (année fiscale de 2001) pour un montant de 16,6 milliards de dollars (22,6 milliards de dollars ont été

---

<sup>411</sup> Mission économique de Washington, *Panorama de l'agriculture américaine, de son industrie agro-alimentaire et des politiques qui les soutiennent*. op. cit. p. 4.

<sup>412</sup> Wally Tyner, *the 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultu'es?* op. cit, p. 6.

inscrit au budget pour 2003). Les *Commodity Distribution Programs* et les programmes d'alimentation pour les enfants complètent le dispositif. L'aide alimentaire intérieure est en partie approvisionnée par les achats réalisés par l'USDA - en s'appuyant sur l'article 32 de la loi de 1935 - grâce au prélèvement d'environ 30 % des recettes douanières américaines et dont l'objectif est de soutenir les marchés agricoles.

Le nouveau *Farm Act* vise d'abord à garantir le revenu des producteurs américains. La création des aides peut-être perçue comme une incitation à produire, quels que soient les signaux du marché, qui provoqueraient une augmentation de la production agricole et une baisse des cours sur les marchés intérieurs et mondiaux. C'est sur ce point que les critiques des analystes économiques et d'un grand nombre de pays ont été les plus sévères, reprochant aux Etats-Unis d'aller à l'opposé de la discipline libérale qu'ils n'ont pourtant cessé de prêcher. Au plan national, des observateurs s'interrogent encore sur une dépense publique aussi généreuse pour une catégorie sociale qui est loin de figurer parmi les plus défavorisées, Néanmoins, en intervenant pour soutenir durablement et parfois massivement le revenu agricole, les Etats-Unis reconnaissent l'érosion de compétitivité de leur agriculture par rapport aux agricultures des grands PED (Brésil, Argentine) et s'engagent à soutenir durablement le revenu agricole, même si les avis divergent sur l'étendue et la nature de ce soutien<sup>413</sup>. En outre, Selon, MM Berger et Kozal - de la Mission Economique de Washington - «*Il est clair que les Etats-Unis favorisent leurs exportations agricoles et limitent les importations de produits agricoles.* » L'émergence de nouveaux compétiteurs à bas coûts de production pousse les producteurs américains à la spécialisation (soja, maïs,...) et explique le côté « agressif » du Farm Bill de 2002<sup>414</sup>, présenté par G. W. Bush. Les exportations de l'ex-URSS, de la Chine, de l'Inde, de l'Argentine et du Brésil représentaient 30 millions de tonnes de céréales et de soja en 1994/1995, soit 13 % environ des exportations mondiales. En 2002, les exportations de ces mêmes pays ont dépassé 100 millions de tonnes, soit à peu près 38 % du commerce mondial.

Alors que l'Union Européenne développe l'idée d'une agriculture qualitative nécessairement plus repliée sur elle-même, les américains sont toujours attachés à la « vocation exportatrice » de leur secteur agricole et agroalimentaire, et pour cause :

- il s'agit de l'un des rares secteurs affichant une balance commerciale positive ;
  - 1 hectare sur 3 produit pour l'exportation, qui génère le quart du revenu agricole et près de 800 000 emplois directs et indirects (chaque milliard de \$ d'exportations supplémentaires génère 15 000 emplois) ;
- les gains de productivité sont de l'ordre de 2 % par an (20 % en dix ans), alors que la demande américaine ne croît que de 0,8 % et que de grandes superficies pourraient encore être mises en valeur sur le territoire américain ;
- 96 % de la population mondiale vit en dehors des Etats-Unis.

---

<sup>413</sup> Ph. Chalmin, *Après le Farm Bill: Les agriculteurs américains déterminés à ne pas abandonner leurs soutiens dans la négociation agricole de l'OMC*, in Cyclope « Les marchés mondiaux », juillet 2003.

<sup>414</sup> Ph. Chalmin, Cyclope « Les marchés mondiaux », 2003, op. cit. p. 27.

Selon les dirigeants européens la PAC est liée à la lutte contre la pauvreté en Afrique en faisant valoir que les subventions à l'exportation, dont profitent les agriculteurs européens, font une concurrence déloyale aux producteurs pauvres. Ce constat est, encore une fois, erroné car il est négligeable de croire que l'élimination des subventions aux exportations de produits agricoles - acquis à Hong Kong<sup>415</sup> - suffira pour sortir l'Afrique du sous-développement et de la pauvreté : ce ne sont pas les subventions aux exportations qui fustigent l'agriculture de ce continent mais les exportations de produits bradés qui empêchent l'Afrique de développer son agriculture et de parvenir à son autosuffisance alimentaire. Depuis les réformes successives de la PAC (1992, 1999, 2003), l'Union européenne exporte plus de produits agricoles avec moins d'aides à l'exportation. Entre 1988 et 2003, les subventions à l'exportation sont passées de 10 milliards d'euros à près de 3 milliards d'euros. Pendant la même période, les exportations de produits agricoles de la Communauté ont plus que doublé, passant de 29 milliards d'euros en 1988, contre 60 milliards en 2003. Pour faciliter ses exportations et réduire le budget de la PAC, l'Union européenne, suivant l'exemple des Etats-Unis, a diminué artificiellement ses prix agricoles intérieurs pour exporter au prix du marché extérieur. Mais quel est le sens économique et politique de prix agricoles qui sont aujourd'hui si bas que les aides représentent une part très importante, parfois la totalité, du revenu des agriculteurs occidentaux ? Les aides européennes ont représenté, en 2003, 90 % du revenu moyen des exploitations, selon les chiffres du Réseau d'informations comptable agricole (RICA) mais malgré ces aides, 40 % des agriculteurs français ne gagnent pas le SMIC. Progressivement, la politique agricole commune s'est métamorphosée en une politique alimentaire commerciale au détriment des agriculteurs européens et des agriculteurs des pays en développement.

Eliminer les aides agricoles américaine et européenne est une priorité de court terme pour aider l'Afrique et lutter contre la crise agricole mondiale, mais au-delà, la solution passe par des politiques de maîtrise de l'offre, négociées au niveau international : les faits montrent clairement que les prix bas sont la cause des importantes subventions américaine et européenne et non la conséquence. En effet, en quoi la PAC serait-elle responsable de l'effondrement des prix des produits tropicaux tels que le café ou le cacao ? Pour aider l'Afrique, il faut non seulement défendre la nécessité des politiques agricoles mais également reconnaître le bien-fondé et la pertinence des instruments de régulation à l'échelle internationale.

La situation en milieu rural en Algérie a montré que les conditions de vie des populations, les interventions publiques menées dans le cadre de politiques sectorielles ou de programmes de développement local ont, dans l'ensemble, permis d'atteindre des taux satisfaisants de couverture des besoins sociaux. Mais cela est resté insuffisant pour assurer la stabilisation des populations. Ces constats, appellent des initiatives fortes en matière

---

<sup>415</sup> OMC – Conférence Ministérielle de Hong Kong, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, Sixième session, OMC, Hong Kong, 13-18 décembre 2005.

de politique d'investissements dans des zones subissant des handicaps naturels, des contraintes environnementales pour réduire les inégalités territoriales existantes et promouvoir un développement national équilibré et harmonieux.

La société rurale a supportée les effets de l'absence d'une réelle politique de développement rural. Son maintien dans une situation où les sentiments d'exclusion ou de marginalisation sociales et les frustrations risquent de s'exacerber dans un contexte national difficile, est porteur d'incertitudes et suscite des appréhensions légitimes. L'avancée des idées de démocratie, de participation, de décentralisation, voire même de régionalisation, qui ne sont plus l'apanage des seules populations ou élites citadines, met en évidence l'idée que le développement rural ne doit plus être perçu sous le seul angle de l'injection de fonds publics dans la réalisation d'infrastructures sociales ou d'équipements publics. Le développement rural dont ont besoin les populations est celui qui organise les synergies économiques et sociales et qui se fonde sur une implication pleine et responsable des autorités au niveau local et des populations concernées dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique participative active. C'est aussi celui qui permet à l'administration d'évoluer pour devenir effectivement une administration offrant des services de proximité aux citoyens. Dans cet esprit, les démarches que la stratégie propose et les outils sur lesquels elle s'appuie, postulent une profonde adaptation et mutation des institutions, de leurs méthodes de travail, des efforts d'information des citoyens et la mise en place de cadres de concertation facilitant les relations avec les populations.

La situation d'avant le PNDAR se caractérisait par :

- des systèmes de production inadaptés à nos conditions pédoclimatiques;
- une stagnation, voire un recul, de la production et une situation inquiétante de la sécurité alimentaire du pays ;
- un désinvestissement amplifié par un financement bancaire inexistant ;
- un désintérêt croissant des opérateurs économiques pour les activités agricoles, avec pour corollaire l'abandon des exploitations agricoles ;
- une dévitalisation des territoires ruraux et une précarisation des conditions de vie des populations rurales aggravées par la détérioration de la situation sécuritaire ;
- une rupture marquée des équilibres écologiques, avec pour principale conséquence la désertification de près de 7 millions d'hectares en milieu steppique ;
- des structures agraires très complexes et inadaptées à une agriculture moderne.

Près de 70% des exploitations agricoles algériennes ont moins de 10 hectares, 51% de ces exploitations ne sont pas titrées et 50% d'entre elles sont dans l'indivision. Face à cette situation, fallait-il continuer à ignorer cette réalité, avec toutes les conséquences que cela suppose et laisser les importations de denrées alimentaires atteindre des proportions illimitées ?

Le Plan national de développement agricole et rural (PNDAR) est une réponse sans équivoque à cette interrogation. Il est venu consacrer dans les faits une volonté de changement exprimée par l'ensemble des partenaires et décidée par les pouvoirs publics.

Après dix années de mise en œuvre, les résultats sont là et les impacts avérés:

1 - Effectivement, l'une des priorités de la politique consacrée par le PNDAR concerne la reconversion ou l'adaptation des systèmes de cultures à nos conditions pédoclimatiques. Il s'agit de mettre un terme à un système de culture céréalière qui non seulement ne contribuait pas à améliorer la production mais, bien au contraire, aggravait la détérioration des terres avec le phénomène de la désertification.

Près de 500 000 ha ont été soustraits, avec la libre adhésion des agriculteurs, à la céréaliculture marginale. Cette superficie a fait l'objet d'un traitement différencié (mise en défens, plantations arboricoles, plantations pastorales) selon la nature des écosystèmes existants.

De ce fait, le sol céréalière, qui était en moyenne de 3,7 millions d'hectares, a été stabilisée à 3,2 millions d'hectares avec une production moyenne annuelle qui est passée de 21 millions de quintaux (1980-1999) à 31 millions de quintaux (2000-2006). Comme on le voit, les programmes de reconversion et d'intensification ont non seulement permis l'augmentation de la production céréalière et des rendements, mais aussi et surtout, ils ont permis la préservation et la valorisation de près de 500 000 ha de terres fragiles vouées à la désertification.

L'agronomie est une science à part entière qui ne peut s'accommoder d'affirmation péremptoire. Cette conviction profonde a conduit le secteur de l'agriculture à engager, dès 2001, une opération de classement général de nos terres agricoles pour en évaluer le potentiel et la valeur agronomique afin d'identifier les cultures qui peuvent idéalement leur convenir.

2 - S'agissant de la mise en valeur, certains s'évertuent à ignorer que pour le seul programme de mise en valeur des terres par la concession, la surface agricole utile (SAU) a été augmentée de 500 000 hectares entre 1999 et 2007. Ce programme a permis la création de 45 000 exploitations et généré 151 000 emplois<sup>416</sup>. Tout cela, sans compter les résultats des autres programmes de mise en valeur mis en œuvre dans le cadre du PNDAR.

3 - Pour ce qui est de la facture alimentaire, c'est vrai que les importations alimentaires se sont élevées à la fin de l'année 2007 à 3,6 milliards de dollars. Cette augmentation est due à l'autorisation de L'État algérien a importé 100 000 tonnes de pommes de terre en 2007.

D'autre part, si l'on excepte le café, le thé et certains autres produits exotiques, impossibles à produire localement, quatre produits forment la structure de l'essentiel des importations alimentaires de l'Algérie. Il s'agit des blés, des huiles autres que l'huile d'olive, du lait et du sucre. Ainsi, pour les huiles et le sucre l'Algérie reste, pour l'instant, totalement et structurellement dépendante des importations. Pour le lait et les blés, et contrairement à ce qui est tenu pour acquis, en volume nos importations ont soit stagné, soit diminué depuis 2000. Ceci est particulièrement vrai pour les importations des blés durs, qui ont diminué, et pour les importations des blés tendres qui se sont stabilisées. Par ailleurs, il convient de noter que ces premiers résultats prennent tout leur sens lorsque l'on sait que la population algérienne a augmenté de près de 3 millions d'habitants entre 2000 et 2006<sup>417</sup> et lorsque l'on sait également qu'une partie des blés importés a permis à l'Algérie de se constituer aujourd'hui un stock stratégique confortable qui nous permet d'être relativement sereins quant à l'approvisionnement régulier de notre marché.

---

<sup>416</sup> Statistiques ONS

<sup>417</sup> Statistiques ONS

Néanmoins, force est de reconnaître que si les importations en volume de ces produits se sont globalement stabilisées depuis 2000, en valeur elles ont connu un accroissement significatif. En effet, et pour illustrer notre propos, les prix moyens des blés durs sont passés de 230 dollars la tonne en 2003 à 790 dollars en 2007, alors que ceux des blés tendres sont passés, pour la même période, de 175 dollars la tonne à 362 dollars. Quant au prix moyen de la tonne de lait, il est passé de 1750 dollars en 2003 à 5 000 dollars en 2007. Il est à noter que de janvier à juillet 2007, le prix de la tonne de lait a augmenté de 2 000 dollars.

4 - Nous ne pouvons enfin passer sous silence cette propension à considérer allègrement que des sommes faramineuses ont été consacrées au PNDAR.

En effet, entre 2000 et 2006, les montants destinés au soutien à l'investissement s'élèvent à 284 milliards de DA (près de 4 milliards de dollars), soit une moyenne annuelle de 40,5 milliards de DA. Le budget global de l'agriculture durant cette période n'a représenté en moyenne que 3% du budget de la nation. S'il est vrai que l'État a consenti des moyens importants pour relancer l'agriculture algérienne et assurer la sécurité alimentaire de nos concitoyens, nous ne pouvons nous résoudre à accepter que, par la magie du langage, on en vienne à qualifier ces moyens de colossaux juste pour signifier surnoisement qu'ils ont été gaspillés.

Les pays de l'OCDE, dont la population rurale n'excède pas 4% de la population totale, consacrent chaque année près de 300 milliards de dollars en divers soutiens à leur agriculture. Les soutiens internes que ces pays accordent à cette dernière varient de 19% (USA) à 71% (Suisse). Quant à l'Algérie, la population rurale représente environ 40% de la population globale, le soutien interne est de l'ordre de 7%, l'État algérien ayant consenti, en l'espace de sept ans (2000-2007), près de 4 milliards de dollars, soit environ 570 millions de dollars par an.

Par ailleurs, il convient de souligner que la valeur de la production agricole algérienne représente en 2006, 9,2 milliards de dollars et que notre agriculture contribue à hauteur de 9%, en moyenne annuelle 2000-2006, à la production intérieure brute et totalise la création de plus de 1 million d'emplois. En outre, nous devons rappeler que le PNDAR ne se résume pas au seul soutien à l'exploitation agricole. Il englobe, en effet, d'autres dimensions tout aussi importantes, que d'aucuns s'évertuent à occulter. Ce programme contribue à améliorer les conditions de vie dans le monde rural, lutte contre la désertification, boise et reboise nos montagnes, redonne vie à la steppe, traite les bassins versants pour protéger nos barrages, développe l'irrigation et économise l'eau (près de 60% des soutiens accordés ont été affectés à l'économie de l'eau).

Paradoxalement, le nombre d'agriculteurs annuellement reconnus n'est pas un indice pertinent, puisque le nombre d'agriculteurs ne cesse de diminuer depuis 2000, année de l'application du PNDA. Le constat alarmant, se présente comme suit : la majorité des agriculteurs ont plus de 50 ans.<sup>418</sup>

Le renouvellement des générations d'agriculteurs constitue un enjeu capital pour le développement du secteur agricole car la catégorie d'âge d'agriculteurs entre 18-35 ans représente une faible part.

---

<sup>418</sup> Voir Annexe n 18.



A ce titre, il est primordial de considérer et d'intégrer cette catégorie de jeunes agriculteurs (18-35) dans la politique agricole future pour la promotion et le développement de ce secteur à fin d'assurer la relève et limiter l'exode rural. Pour cela, il faut apporter tous les moyens nécessaires pour promouvoir et faciliter l'installation des jeunes en agriculture, les former et enfin , médiatiser ce métier auprès du grand public.

Pour encourager les jeunes à s'intégrer dans l'agriculture, l'Etat doit mettre des dispositifs de soutiens nécessaires à la promotion de cette catégorie. A cet effet, il faut créer un organisme qui gère le fonds d'investissement pour la relève agricole.

# Plan Détaillé.

# Plan Détaillé

Introduction Générale.	1
<b><u>Première Partie</u> : <i>L'expérience des principaux pays les plus imposants en matière des politiques de développement agricole.</i></b>	
<b>CHAPITRE I : Aspects Théoriques de la stratégie et de la politique de développement agricole.</b>	
Introduction.	15
Section I : L'agriculture et ses multiples fonctions.	
1. Définition de l'agriculture.	16
2. Les multiples fonctions de l'agriculture.	16
2.1 La fonction environnementale.	16
2.2 La fonction économique.	16
2.3 La fonction sociale.	16
3. Les avantages des fonctions multiples de l'agriculture.	19
Section II : Stratégie et politique agricoles.	
1. La stratégie agricole.	22
1.1 Structure de la stratégie.	26
2. La politique agricole.	28
2.1 Définition de la politique agricole.	28
2.2 Différence entre les politiques, les programmes (plans) et les projets.	33
2.3 La mise en œuvre de la politique agricole.	34
2.4 Les politiques agricoles et Le changement structurel.	35
Section III: Le cadre théorique de l'agriculture.	
1. Le rôle de l'Etat dans l'économie agricole.	37
2. L'agriculture et le développement économique.	39
3. Relation entre la politique agricole et la macroéconomie.	45

4.	L'aspect juridique.	49
	Conclusion.	51

## **CHAPITRE II: L'histoire des politiques agricoles dans le monde.**

	Introduction.	53
--	---------------	----

	Section I : L'économie Antique.	54
--	---------------------------------	----

1.	L'économie égyptienne.	54
2.	Les Mayas.	55
3.	La Chine.	55
4.	Le développement économique du monde romain.	56
4.1	L'économie de Rome à l'époque républicaine.	56
4.2	La politique « agro structurelle » contre le développement des grands domaines.	58
4.2.1	Columelle et la réforme du domaine agricole.	58
4.2.2	Pour une autre agriculture : la thèse de Pline l'Ancien.	59
4.2.3	La crise agricole et la décadence du Bas-Empire.	59

	Section II : L'économie agricole du Moyen Age européen. (VIII <sup>e</sup> au XV <sup>e</sup> siècle).	61
--	--	----

1.	Structure du mode féodal de production.	61
2.	Le « collectivisme agraire ».	61
3.	L'époque des famines et des disettes.	62

	Section III : La première révolution agricole des temps modernes.	64
--	---	----

1.	Les conditions juridiques de la première révolution agricole.	64
2.	Les conditions économiques.	65
3.	Les conditions politiques et culturelles.	65
4.	Les tenants de la « nouvelle agriculture ».	65

	Section IV : Le XIX <sup>e</sup> siècle et la première crise de surproduction.	68
--	--	----

	Conclusion.	70
--	-------------	----

## Chapitre III: La politique agricole aux Etats-Unis.

Introduction.	72
Section I : Les caractéristiques de l'agriculture américaine.	74
1. Population et structures agricoles aux Etats-Unis : des exploitations de grande taille majoritairement familiales.	74
2. L'importance de la pluriactivité pour les agriculteurs	75
3. Les programmes nutritionnels de l'USDA : Une agriculture sociale .	76
4. L'importance des exportations agricoles pour l'économie des Etats-Unis.	76
4.1 L'excédent commercial de l'agriculture.	77
4.2 Le soutien politique et budgétaire aux exportations de produits agricoles.	79
4.2.1 Les programmes de garanties des crédits à l'exportation.	79
4.2.2. Les programmes d'assistance à l'exportation.	80
4.2.3. Le programme «d'accès au marché ».	80
4.3. Les Subventions déguisées à l'exportation : les Etats-Unis condamnés.	80
5. La puissance des industries agro-alimentaires.	81
5.1 Un complexe industriel d'envergure mondial.	81
5.2 Un secteur stratégique sur le plan intérieur.	81
Section II : Un interventionnisme dans le secteur agricole.	83
1. De 1933 à 1996: une politique agricole fondée sur la régulation de l'offre et le soutien des prix.	83
2. Une agriculture à la conquête des marchés internationaux.	85
3. Une régulation libérale ou administrée ?	86
3.1 La loi agricole de 1977 et la création des stocks à moyen terme.	86
3.2 La crise agricole des années 1980.	87
3.3 Le Programme PIK de 1983 : le retour des mécanismes de gestion de l'offre.	88
3.4 La grande réforme de 1985, la régulation par l'exportation.	89
Section III : Le FAIR Act de 1996 et l'échec de la libéralisation de la politique agricole.	91
1. Le défi du « FAIR Act » américain.	91
2. Le vrai visage du « FAIR Act ».	94

Section IV : Le Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.	97
1. Les principales dispositions.	98
1.1 Les programmes liés aux productions.	98
1.2 Vers une modulation des aides agricoles ?	99
1.3 La hausse des aides à l'exportation.	99
2. Le renforcement des programmes agri-environnementaux.	101
3. Le coût budgétaire du FSRIA: l'agriculture américaine est-elle compétitive ?	102
4. Les Enjeux et les Conséquences du Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007.	104
4.1. Le revirement idéologique.	104
4.2. Les implications de la nouvelle loi pour les négociations internationales.	105
4.3. Le problème de compatibilité avec les règles de l'OMC.	107
4.4. Une stratégie commerciale axée sur les accords bilatéraux.	109
Conclusion.	111

## Chapitre IV : La politique agricole de l'Union européenne.

Introduction .	115
Section I : Le droit institutionnel de la PAC.	118
1. Les objectifs de la PAC.	118
1.1 Le contenu des objectifs de la PAC.	119
1.1.1. Les objectifs « économiques » de la PAC.	120
1.1.2. Les objectifs sociaux de la PAC.	120
1.1.3. L'objectif politique de la PAC.	121
1.2 La portée des objectifs de la PAC.	121
2. Les principes des la PAC.	121
2.1 La liberté des échanges : le principe de l'unicité du marché.	
2.2 L'avenir de la préférence communautaire dans l'ordre juridique communautaire.	122
2.2.1 Définition du principe.	122
2.2.2 Un principe général du droit communautaire.	123
2.2.3. La finalité de la déclaration n° 14 du traité CE.	123
2.2.4. La solidarité financière.	124
2.2.5. La coresponsabilité financière.	124
3. Les organisations communes de marché.	125

3.1	Définition de l'organisation commune de marché.	125
3.2	L'objectif de l'OCM : la jurisprudence Charmasson.	126
3.3	Les OCM et le pouvoir d'intervention des Etats membres.	126
Section II : Les réformes successives de la PAC.		127
1.	La réforme de 1992.	128
1.1	La création des aides directes.	128
1.2	Le bilan contrasté de la réforme de 1992.	129
2.	L'Agenda 2000 ou l'évolution libérale de la politique agricole commune.	130
2.1	Le contexte de la réforme de 1999.	131
2.2	Les objectifs de l'Agenda 2000.	132
2.2.1	La confirmation de la baisse des prix.	132
2.2.2	Un accroissement des aides directes.	134
2.3	Le développement rural : second pilier de la PAC.	135
3.	L'accord de Luxembourg de 2003 : le découplage des aides à l'agriculture.	136
3.1	Les principaux éléments de la réforme.	138
3.1.1	Le paiement unique découplé par exploitation.	138
3.1.2	Le découplage partiel.	140
3.1.3	Le découplage et le droit rural : vers une généralisation de la rente.	140
3.1.4	La réforme de 2003 et le secteur laitier.	143
3.1.5	La réforme de 2003 et le secteur du riz et des céréales.	144
3.2	La modulation des aides et la discipline financière.	144
3.2.1	La modulation des aides.	144
3.2.2	La discipline financière.	146
3.3	Le développement rural et la conditionnalité des aides.	147
3.3.1	La conditionnalité des aides	147
3.3.2	Le renforcement du développement rural.	148
4.	Le découplage et l'organisation des marchés.	148
4.1	Les droits à paiement et l'absence de contrôle de l'offre.	148
4.2	La position critique du Parlement européen sur la réforme du découplage.	149
5.	La stratégie ambivalente de la Commission.	151
5.1	Une politique favorable à la concentration des exploitations et à la pluriactivité ?	151
5.2	Une politique favorable à la diminution des prix agricoles et à la vulnérabilité du revenu des agriculteurs ?	152
5.2.1	La diminution des prix agricoles.	152
5.2.2	La vulnérabilité du revenu agricole.	153

Section III : La politique commerciale de la Communauté et son influence sur la PAC.	155
1. L'influence des négociations commerciales internationales dans les réformes successives de la PAC.	155
2. La politique commerciale européenne à l'égard des pays en développement.	157
2.1 Les Accords ACP.	157
2.2 Les autres accords bilatéraux et régionaux.	157
2.3 Le système de préférences généralisées (SPG).	158
2.4 L'initiative « Tous sauf les armes » (TSA) en faveur des PMA.	158
3. La PAC dans le budget de l'union Européenne	159
Conclusion.	160
<b>CHAPITRE V : L'agriculture et les politiques agricoles des principaux pays en développement.</b>	
Introduction	162
Section I : L'Agriculture et la politique agricole au Brésil.	165
1. Une puissance agricole et commerciale	165
2. La politique agricole dans le cadre d'une stabilisation macroéconomique.	166
2.1 Une politique agricole combinant politique macroéconomique et politique sectorielle.	167
2.2 Les effets de la dévaluation du réal sur la compétitivité agricole.	168
3. Une politique commerciale « offensive » à l'OMC.,	168
4. Une stratégie durable	169
4.1 Des inégalités sociales accentuées.	169
4.2 Le G-20 : un obstacle pour les intérêts agricoles du Brésil ?	171
Section II : L'agriculture et la politique agricole en Chine.	173
1. Les étapes de la politique agricole chinoise.	173
2. La croissance importante de la production agricole depuis 1980.	174
3. Des contraintes obérant le développement de l'agriculture chinoise.	176
4. La priorité sociale de la politique agricole chinoise.	177
Section III : L'agriculture et la politique agricole en Inde.	179
Section IV : L'agriculture et la politique agricole au Maroc.	181



1.	Historique des reformes agricole au Maroc.	181
2.	Les atouts de l'agriculture marocaine.	183
3.	Contribution de l'agriculture a l'économie nationale du pays.	186
4.	Les politiques de développement agricole et de développement rural au Maroc.	188
4.1.	Le Plan Maroc vert.	189
4.2	Les grandes lignes du Plan Maroc Vert.	189
4.3	Impact Attendu.	190
	Conclusion.	192

## **Deuxième Partie : *La politique de développement agricole et rurale en Algérie.***

### **CHAPITRE I : Historique des politiques de développement agricole en Algérie.**

	Introduction.	193
	Section I : L'agriculture algérienne de 1962-1979.	196
1.	L'autogestion agricole durant la période 1962-1973.	196
1.1	Taille des exploitations du secteur autogéré.	197
1.2	Les caractéristiques économiques du secteur autogéré.	197
2.	Le secteur agricole privé de 1962 à 1979.	199
2.1	Données techniques.	199
2.2.	Les caractéristiques économiques du secteur privé.	201
3.	Le secteur de la révolution agraire en 1971.	201
3.1	Données techniques	201
3.2	Caractéristiques économiques du secteur de la révolution agraire.	203
4.	Résultats obtenus.	204
5.	Les investissements agricoles 1967-1977.	208
	Section II : L'agriculture algérienne durant la période 1980-1987.	209
1.	Les plans quinquennaux .	209

2.	Les résultats quinquennaux de l'agriculture.	211
Section III : L'agriculture algérienne de 1987 à 1999.		212
1.	La politique foncière.	212
1.1	Réorganisation du secteur agricole 1987 (fin de l'expérience socialiste).	212
1.2	La loi d'orientation foncière.	214
Le programme de mise en valeur des terres par la concession.		216
2.	La politique financière.	217
2.1	Le soutien à l'activité agricole.	217
2.2	Le fond national de développement agricole FNDA.	217
3.	Les investissements agricoles 1989-1999.	218
Section IV : La politique du renouveau agricole et rural depuis 2000.		219
1.	Le plan national de développement agricole.	219
2.	La politique de renouveau rural.	220
3.	L'élargissement des missions de l'agriculture au développement rural (2002-2003).	220
Conclusion.		223
<b>CHAPITRE II : Etat de lieu de l'agriculture algérienne, un besoin d'une nouvelle stratégie de développement agricole.</b>		
Introduction.		226
Section I : La situation économique et sociale du milieu rural en Algérie.		230
1.	La typologie des communes rurales.	230
1.1	Les principaux domaines du développement rural retenus pour la typologie.	231
1.2	Les indices utilisés pour la typologie.	231
1.3	Les regroupements en cinq classes de communes rurales.	232
2.	Les mutations actuelles du milieu rural.	233
2.1.	La concentration des populations et la marginalisation des espaces ruraux.	233
2.2	Une population jeune mais des perspectives d'emploi faibles.	234
2.3	Le poids d'une agriculture encore important.	235
Section II : Etat de lieu du secteur agricole en Algérie.		237
1.	L'agriculture une activité productive.	237
1.1	L'agriculture, une activité de croissance.	237

1.2 L'agriculture : source de l'alimentation.	237
1.3 L'agriculture gage du développement durable.	239
2. L'état du secteur.	239
2.1 Les données.	240
2.2 Le poids des réformes.	242
Section III : Le besoin d'une nouvelle stratégie agricole.	245
1. Eléments théoriques et méthodologiques.	245
2. Les orientations et axes stratégiques.	247
3. Les contraintes et les enjeux.	248
3.1 La question foncière.	249
3.2 Les structures agraires.	255
3.3 L'interdépendance agriculture industrie.	258
3.4 Les perspectives d'ouverture.	261
Section IV : les grandes problématiques de la stratégie agricole.	265
1. La steppe.	265
2. La forêt.	267
3. Les filières agro - alimentaires.	269
3.1 Les céréales.	269
3.2 Le lait.	271
3.3 Les semences.	272
Conclusion.	273
<b>CHAPITRE III : La politique du renouveau rural.</b>	
Introduction :	276
Section I : Les outils de la politique de renouveau rural (PRR).	280
1. Le Projet de proximité de développement rural intégré (PPDRI).	280
1.1 Les principes du PPDRI.	281
2. Le système d'information de la politique de soutien au renouveau rural (SI-PSRR).	282
3. Le Système d'Aide à la Décision pour le Développement Rural (SADDR).	283
Section II : Les modalités de financement des activités en milieu rural.	284

1.	Les mesures de soutien.	284
2.	Les limites des instruments sectoriels et la promotion de nouveaux dispositifs.	286
3.	La promotion du financement de proximité.	287
4.	Les Différents fonds et dispositifs de soutien et leurs actions soutenues.	287
4.1.	Fonds de Développement Rural et de la Mise en Valeur des Terres par la Concession (FDRMVTC).	287
4.2.	Fonds de Lutte contre la Désertification et Développement du Pastoralisme de la Steppe (FLDDPS).	287
4.3.	Fonds national de soutien à l'emploi des jeunes (FNSEJ).	288
4.4.	Fonds Développement Social - ADS.	288
4.5.	Fonds de caution mutuelle de garantie des risques crédits des investissements des chômeurs promoteurs (FCMGRCICP) (dispositif CNAC).	288
4.6.	Dispositif de l'Agence Nationale de gestion du Micro-crédit (ANGEM).	289
4.7.	Fonds de promotion des activités de l'artisanat traditionnel (FNPAAT).	289
4.8.	Fonds national du logement (FONAL).	289
4.9.	Fonds spécial de développement du sud (FSDRS).	289
4.10.	Fonds de Soutien des Activités Economiques dans les Hauts Plateaux (FSAEHP).	289
4.11.	Fonds National de Régulation de la Production Agricole (FNRPA).	290
4.12.	Fonds national de développement des industries agricoles (FNDIA).	290
Section III : Recueil de textes relatifs aux fonds du secteur agricole.		291
1.	Fonds national de développement de l'investissement agricole (FNDIA).	291
1.1	Lois.	291
1.2	Décret exécutif.	291
1.3	Arrêté interministériel.	291
1.4	Décisions.	291
1.5	Instruction.	292
1.6	Convention.	292
2.	Fonds national de régulation de la production agricole FNRPA.	292
2.1	Loi - Ordonnance.	292
2.2	Décret exécutif.	292
2.3	Arrêtés interministériels.	293
2.4	Décisions.	293
2.5	Instruction.	293
3.	Fonds de la promotion zoo sanitaire et de la protection phytosanitaire- FPZPP.	293
3.1	Lois.	293
3.2	Décret exécutif.	294

3.3	Arrêté interministériel.	294
3.4	Décision.	294
4.	Fonds de lutte contre la désertification et développement du pastoralisme de la steppe FLDDPS.	294
4.1	Ordonnance.	294
4.2	Décret exécutif.	294
4.3	Arrêté interministériel.	294
4.4	Décisions.	295
4.5	Conventions.	295
5.	Fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession FDRMVTC.	295
5.1	Loi.	295
5.2	Décret exécutif.	296
5.3	Arrêté interministériel.	296
5.4	Décision.	296
5.5	Conventions.	
	Conclusion.	297

## **CHAPITRE IV : Le plan national de développement agricole et rural.**

	Introduction.	299
	Section I : Présentation du PNDA et sa mise en œuvre.	302
1.	Présentation du PNDA.	302
1.1	Les composantes du PNDA.	302
1.2	Le financement du PNDA.	303
1.2.1	L'instrument financier.	303
1.2.2	L'encadrement technique.	304
1.3	L'adhésion au PNDA.	305
2.	Méthodologique de mise en œuvre du PNDA.	305
2.1	La phase de conception (les orientations).	305
2.2	La phase de mise en œuvre.	306
2.2.1	La mise en œuvre des financements.	307

2.2.2	Démarches pour la mise en œuvre du PNDA.	308
2.2.3	La réalisation financière des investissements autorisés par le CTW.	309
2.3	La phase de suivi.	311
2.3.1	Processus de décision.	312
2.3.2	Processus de mise en œuvre financier.	313
2.3.3	Clôture du projet.	314

Section II : L'apport du PNDA au développement du secteur et les politiques de son accompagnement. 315

1.	L'apport du Plan National du Développement Agricole à la stratégie de développement du secteur.	315
2.	Les politiques d'accompagnement et les actions de soutien.	322
2.1	La formation.	322
2.2	La vulgarisation.	323
2.3	La préservation des sols : la fertilisation.	324
2.4	L'apport de l'irrigation.	325
2.5	L'équipement agricole : la mécanisation.	326
2.6	La profession : acteur du développement agricole.	329
2.7	Le marché et les prix.	330
2.8	Le financement.	333

Section III : Plan National de Développement Agricole et Rural (PNDAR). 336

1.	Règles de base du PNDAR.	337
2.	Les composantes du PNDAR.	338
	Conclusion.	339

**CHAPITRE V : Le soutien de l'Etat à l'agriculture.**

	Introduction :	341
	Section I : Soutien de l'Etat à l'agriculture (Période 1962-1999).	342
1.	Evolution des subventions de 1980 à 1989.	342
1.1	Régime de prix libres (ou déclarés)	345
1.2	Régime de prix réglementés	345
2.	Évolution des subventions de 1990-1994	345
2.1	La subvention directe à la production	347
3.	Evolution des subventions de 1995-1999.	347

Section II : Soutien et dotations budgétaires de l'Etat à l'agriculture

	(Période PNDA-PNDAR).	349
1.	Fonds national de relance et de développement agricole (FNRDA) :	349
2.	Procédures d'utilisation du FNRDA	350
2.1.	Procédures de choix des projets à soutenir.	351
2.1.1	Les projets soutenus	351
2.1.2	Qui accepte les projets.	352
2.1.3	Les bénéficiaires éligibles du FNRDA.	352
3.	Rôle de la CNMA et de la BADR.	354
4.	Evolution des dotations financières du FNRDA.	355
4.1.	Evolution des dotations financières du FNRDA comparées à la valeur ajoutée de l'agriculture	356
4.2.	Evolution des dotations financières du FNRDA comparées au budget du Ministère de l'Agriculture.	357
4.3.	Evolution des dotations financières du FNRDA comparée aux dépenses effectives du FNRDA.	358
	Conclusion	360

## **CHAPITRE VI : Impact du PNDA/PNDAR sur le développement économique.**

	Introduction :	361
	Section I : Impact de l'agriculture sur l'économie nationale après application du PNDA.	363
1.	La place de l'agriculture dans le PIB :	363
2.	Taux de croissance de la valeur ajoutée agricole.	364
3.	Taux de croissance de la production.	365
4.	Contribution de l'agriculture a l'emploi.	368
4.1	Résultats de l'enquête main d'œuvre agricole 2006.	368
4.2	Emploi Global 2006.	370
4.3	Emploi créés durant l'année 2006.	371
4.4.	Evolution de l'emploi créé par wilaya entre 2005 et 2006.	372
4.5	Emploi structuré 2006.	374
4.5.1.	L'encadrement administratif.	374
4.5.2.	L'encadrement économique.	374
4.5.3.	L'encadrement technique.	375
4.5.4.	Les sociétés de gestion des participations.	375
	Section II : Evolution des productions agricoles.	377
1.	Les productions végétales.	377
1.1.	Les céréales.	377

1.2.	Cultures Fourragères.	383
1.3	Les légumes secs.	384
1.4.	Les cultures maraîchères.	385
1.5.	La culture de pommes de terre.	386
1.6.	Les cultures industrielles.	387
1.6.1.	La tomate industrielle.	388
1.6.2.	Le tabac.	388
1.6.3.	Les arachides.	389
1.7.	L'arboriculture fruitière à noyaux et pépins.	389
1.8.	Les agrumes.	390
1.9.	La viticulture.	391
1.10.	L'Oléiculture.	391
1.11.	La phœniciculture.	393
2.	Les productions animales.	394
2.1	Le cheptel.	394
2.2.	Les viandes.	396
2.3.	La production de lait.	396
2.4.	La production de miel.	397
Section III : Evolution des facteurs de production.		398
1.	Les ressources en sol.	398
1.1.	La mise en valeur des terres par les concessions.	398
2.	Les ressources en forêts.	399
2.1.	Les réalisations.	399
2.2	Les plantations arboricoles et viticoles.	400
3.	Lutte contre la désertification.	400
4.	L'irrigation.	401
Section IV: Impact sur la balance commerciale.		403
1.	Balance commerciale agricole et alimentaire.	403
1.1	Les exportations.	404
1.2	Les importations.	404
1.3	Les taux de couverture.	404
2.	Structure et évolution des échanges extérieurs des produits agricoles et / ou destinés à l'agriculture.	405
2.1	Les exportations.	405
2.2	Les importations.	406



3.	Balance commerciale des produits alimentaires en 2006.	407
3.1	Les exportations.	408
3.2	Les importations.	409
	Conclusion.	411
	<b>Conclusion Générale.</b>	<b>414</b>
	Index des tableaux.	
	Index des figures.	
	Index des Annexes.	
	Bibliographie Classée par ordre de parution.	
	Annexes.	
	Plan détaillé avec pagination.	

## **Bibliographie Classée par ordre de parution.**

## Bibliographie Classée par ordre de parution.

### Ouvrages:

- 1- P.BAIROCH, « *L'agriculture des pays développés. 1880 à nos jours - production, productivité, rendements* » Edition : Economica, Paris, 1999.
- 2- K. MYRDAL, « *Planifier pour développer. De l'Etat providence au monde providence* », 1960, cité par Y. HAYAMI et V.W. RUTTAN, « *Agriculture et développement, approche internationale* », Edition : INRA, Paris, 1998.
- 3- W.ARTHUR LEWIS prix Nobel des sciences économiques 1979, « *L'ordre économique international -Fondement et évolutions* », Edition : Economica. Paris, 1981.
- 4- J-P. DELAS, « *Economie Contemporaine : faits, concepts et théories.* ». Ellipses, Edition : Marketing, Paris, 2001.
- 5- M. BIALES, R, Leurion, J-L RIVAUD, « *Notions fondamentale d'économie* », 3<sup>ème</sup> Edition : Foucher, Paris, 2002.
- 6- M.GILLIS, D-H. PERKINS, M.ROEMER, « *Economie du développement* », New York, 1996, traduction française, DE BOECK, université de Bruxelles, 1998.
- 7- J. MELLOR, « *Agriculture on the Road to industrialization* », The John Hopkins University press, Baltimore, 1995.
- 8- J. Loyat & Y. Petit, « *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société.* », Réflexe Europe, La Doc. Française, 2<sup>ème</sup> édition, 2002.
- 9- Georges Vedel, « *Le plan Mansholt, Avenir à long terme de l'agriculture française, 1968-1985.* », Décembre 1968.
- 10-Cl. Blumann, « *La réforme de la PAC* », RTDE. 29 (2) Avril-Juin 1993.
- 11-- ROGER D.Norton, Renforcement des capacités en politiques agricoles et alimentaires 2. FAO, Rome, 2005.
- 12-*The Rise of cities*, les éditeurs de Time-Life Books, Alexandria, Virginie, 1990.
- 13-Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction de Germain Garnier de 1881, Les Classiques des sciences sociales, Université du Québec 1997.
- 14- John W. Mellor, *Economie de développement agricole*, Cornell University Press (édition de poche), Ithaca, 1966.

- 15- M. Mazoyer & L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*. Le Seuil. Paris. 1998.
- 16- F. Hartmann, *L'agriculture dans l'ancienne Egypte*, Paris, 1923.
- 17- I. Lissner, *Ainsi vivaient nos ancêtres*, Buchet-Chastel, Paris, 1957.
- 18- E. Thompson, *Grandeur et décadence de la civilisation Mayas*, Payot, 2003.
- 19- S. Ragot & A. Breton, *Mayas : Guatemala. Les oubliés de l'histoire*. éd. Autrement, 2002.
- 20- D. Elisseeff, *Histoire de la Chine*, Coll. Histoire, éd. du Rocher, 2003, Paris.
- 21- R. Bouillenne, cité par D. Gaigneaux, *Agriculture, premier impératif du développement, Phytobiologie*, Masson, Paris, 1946.
- 22- R. Grousset, *Histoire de l'Extrême Orient*, T. 1, Payot, Paris.
- 23- R. Rémondon, *La crise de l'Empire romain, de Marc Aurèle à Anastase*. Paris, 1994.
- 24- R. Besnier, *L'état économique de Rome au temps des Rois*, Paris, 1934.
- 25- M. Mazoyer & L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*. Le Seuil. Paris. 1998.
- 26- P. Garnsey, *Famine et approvisionnement dans le monde gréco-romain*, Oxford, trad. Française, Les Belles Lettres Histoire, Paris, 1996.
- 27- Ph. Salomon, *Recherches d'Histoire économique*, Paris, 1964
- 28- J.-Ph. Lévy, *L'économie antique*, PUF, 1990.
- 29- R. Martin, *Recherches sur les agronomes latins*, Les Belles Lettres, 1971.
- 30- Caton, Columelle, Palladius, Varron, « *Texte et traduction* », collection Nisard, Didot, Paris.
- 31- J.-M. Boussard, *Introduction à l'économie rurale*, Cujas, 1992.
- 32- L. Malassis, *Traité d'économie agro-alimentaire. Essai sur une histoire sociale de l'alimentation et de l'agriculture*. Ed. Cujas, Paris, 1997.
- 33- J. Barbey et J. Thibaut-Payen, *Histoire des institutions publiques de l'Antiquité à la Révolution Française*. PUF, 1998.
- 34- H. Pirenne, *Histoire économique et sociale du Moyen Age*, Paris, 1969.
  
- 35- M. Bloch, *Les caractères originaux de l'histoire rurale, française*, A. Colin, 1952.
- 36- F. Braudel et E. Labrousse, *Histoire économique et sociale de la France*, PUF, 1970.
- 37- M. Cépède et H. Gounelle, *La Faim*, PUF, 1967, 124 p.
- 38- F. Galiani, *Dialogues sur le commerce des blés, 1770*, Londres. Réédition, Corpus des œuvres de philosophie en langue française, (sous la dir. de M. Serres), Fayard, 1984, Paris.
  
- 39- A. L. de Lavoisier, *Rapports à l'Académie, notes et rapports divers ; Economie politique, Agriculture et Finances, 1893*, Imprimerie Nationale, Paris-Sorbonne BIU Centrale.
  
- 40- G. King, *Observations et conclusions naturelles et politiques sur l'Etat et les conditions de l'Angleterre, 1696*.
- 41- M. Augé-Laribé, *La révolution agricole*, Paris, Albin Michel, coll. «l'évolution de l'humanité».

- 42-Jethro Tull, *The New Horse-hoeing Husbandry*, 1731.
- 43-Duhamel du Monceau, *Traité de la culture des terres*, 1750-1760.
- 44-Cité par L. Malassis, *Nourrir les Hommes*, p. 58. Coll. Dominos, éd. Flammarion, Paris, 2000.
- 45-F. Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, 1764.
- 46-G. Duby, G. Wallon (sous la direction de), « Apogée et crise de la civilisation paysanne de 1789 à 1914 » in *Histoire de la France Rurale*, Tome III, Paris, Editions du Seuil, Coll. «Univers historique ». 1976.
- 47-R. Barre, *Economie Politique*, T. 2, PUF édition, 1997.
- 48-M. Duverger, *Finances Publiques*, Thémis, Sciences politiques, PUF, 1978.
- 49-J-M. Boussard, *Quelques principes de politique agricole*, Conseil Economique et Social, 20 novembre 2002.
- 50-A. Kaspi, *Franklin Delano Roosevelt*, éd. Fayard, Paris, 1988.
- 51-J. Loyat & Y. Petit, « *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société.* », Réflexe Europe, La Doc. Française, 2ème édition, 2002.
- 52-P-A. Gourion & G. Peyrard, *Droit du Commerce International*, Coll. Systèmes Droit, LGDJ, Paris 2001.
- 53-J-C Debar, *1945-2002, Evolution des aides directes agricoles aux Etats-Unis.*
- 54-S Devienne, «Les leçons de l'agriculture américaine ou la quintessence de la méthode René Dumont », in M. Dufumier (coord.), *Un agronome dans son siècle, Actualité de René Dumont*, éd. Kartala, Paris, 2002, pp. 45-53.
- 55-J.-C. Debar, *La révolution agricole américaine*, (sous la Dir. de A. Revel), M. Goussot, Les Etats-Unis dans la Nouvelle Economie Mondiale.
- 56-Y. Gazzo, *La Politique agricole des Etats-Unis*, Economica, Paris, 1984.
- 57-Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Gestion internationale, Ed. Vuibert, 2002.
- 58-J Blanchet, C. Chéreau, J-C. Debar & A. Revel, *La Révolution Agricole Américaine*, 1997.
- 59-Georges Vedel, « *Le plan Mansholt, Avenir à long terme de l'agriculture française, 1968-1985.* », Décembre 1968.
- 60-A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, 2 tomes, Gallimard, Quarto, Paris.
- 61-J. Loyat & Y. Petit, « *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société.* », Réflexe Europe, La Doc. Française, 2ème édition, 2002.
- 62-J. Boulouis & R-M Chevalier., *Grands Arrêts de la jurisprudence communautaire*, Dalloz 5<sup>e</sup> éd. Paris, 2002.
- 63-C. Blumann, *Politique Agricole Commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, Paris, 1996.

- 64-J.M. Favret, *Droit et pratique de l'Union européenne*, Manuel, Gualino éditeur, 1996.
- 65-J. Blanchet & A. Revel, *L'Agriculture européenne. face aux enjeux internationaux*. Coll. Economie agricole & agro-alimentaire, Economica, Paris, 1999.
- 66-Dictionnaire de la Politique Agricole Commune, *Le guide de la nouvelle Europe verte*, Agra-Europe, 1994, Paris.
- 67-O. de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Vuibert, 2002.
- 68-E. Pisani, *Un vieil homme et la Terre, neuf milliards d'êtres à nourrir*. Ed. Le Seuil, coll. Histoire immédiate, 2004.
- 69-M.-P. Le Hénaff, *L'Agriculture chinoise*, MINEFI - Missions économiques, Pékin, mai 2004.
- 70-J.-P. Bertrand, «Politique agricole, stabilisation macroéconomique et politique commerciale au Brésil, 1994-2004 », in P. Rainelli (sous la dir.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?*, éd. Bruylant, Paris, 2005.
- 71- E. Sabourin (coord.), *Agricultures brésiliennes*, Cirad Montpellier, éd. John Libhey Eurotext, Paris, 2004.
- 72-R. Dumont, *Révolution dans les campagnes chinoises*, éd. Le Seuil, Paris, 1957.
- 73-C. Aubert, Y. Cheng & L. Xiande, « Ethique et Economie Paysanne en Chine », publié in M. Dufumier (sous la dir.), *Un agronome dans son siècle, actualité de René Dumont*, éd. Kartala, Paris, 2002.
- 74-S. Diop & Ph. Rekacewicz (sous la dir.), *Atlas mondial de l'eau*, publication du Programme des Nations unies pour l'environnement, éd. Autrement, Paris, 2004.
- 75-Larbi TOUMI « *La Nouvelle Stratégie Agricole au Maroc (Plan Vert ) :Les Clés de la Réussite* ». Novembre 2008.
- 76-« *Agriculture 2030 ; Quel avenir pour le Maroc ?* », prospective Maroc 2030, en collaboration avec le conseil général du développement agricole.
- 77-Mohamed KHIATI « *L'agriculture algérienne, de l'ère précoloniale aux réformes libérales actuelles* » Ed :ANEP. Alger. 2008.
- 78-Abdelhamid BRAHIMI « *Stratégies de développement pour l'Algérie, défis et enjeux* ».Ed : Economica, Paris.1991.pp.108-112.
- 79-HERZI. A « *Les mutations des structures agraires en Algérie depuis 1962* ». Ed. OPU Alger. 1979 .
- 80- ECREMENT .M « *Indépendance politique et libération économique*» Ed. ENAP. OPU, 1986. Alger.
- 81-BADILLO. D. « *Stratégie agroalimentaire pour l'Algérie* ». Collection Maghreb contemporain, 1968.
- 82--BENISSAD. M. « *Economie de développement de l'Algérie* ». Ed : OPU.Alger et economica Paris,1982.
- 83- BEDRANI. S. « *L'agriculture algérienne depuis 1966* ». Ed : OPU/Economica. Alger. 1980.
- 84- Mohamed KHIATI « *L'agriculture algérienne, de l'ère précoloniale aux réformes libérales actuelles* » Ed :ANEP. Alger. 2008.
- 85- Abdelhamid BRAHIMI « *Stratégies de développement pour l'Algérie, défis et enjeux* ».Ed : Economica, Paris.1991.

86- BEDRANI .S « L'agriculture algérienne depuis 1966 ». Ed. OPU/Economica .1980.Alger.

### Revue, documents, journaux et site d'internet :

1- G. ETIENNE, « *Comment faire reculer la misère rurale ? Les leçons de l'Asie* », in *Géopolitique de la Faim*, pp 321-331.

2- A.B.W., Effland, "US Farm Policy: The first 200 years", *Agricultural Outlook*, USDA Economic Research Service, mars 2000, pp. 21-25.

3- G. Bazin, S. Devienne, J-P. Charvet, « La politique agricole américaine » in *Annales de Géographie*, n° 641, 2005, pp. 3-26.

4- Agenda 2000, « Pour une agriculture plus forte et plus large. » Bull. UE, sup. 5/1997. COM (97) 2000.

5- « *L'intérêt Général* », Rapport public 1999, Jurisprudence et Avis 1998, page 272.

6-Europa, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_fr.htm), « *Réforme de la PAC: une perspective à long terme pour une agriculture durable* », 26 juin 2003.

7-Les Règlements CE n° 2081/92 et 2082/92, JOCE L 148.

8-Règlement CE n° 2081/92 modifié par Règlement CE n° 692/2003, JOCE 5 avril 2003.

9-P. Lamy et F. Fischler, cités par le Monde « *La réforme de la politique agricole relance les négociations au sein de l'OMC* », 28 juin 2003, page 6.

10-La Tribune « *L'Europe se prépare aux futurs chocs agricoles* », 28 juin 2003, page 2.

11-Omar Bessaoud, « *L'agriculture algérienne : des révolutions agraires aux réformes libérales (1963-2002)* », in *Du Maghreb au Proche-Orient, les défis de l'agriculture*, L'Harmattan, Paris, pp. 73-99.

12- Bertrand Hervieu, Roberto Capone, Sébastien Abis, « Mutations et défis pour l'agriculture au Maghreb », Les notes d'analyse du CIHEAM N°16 - Octobre 2006. Page : 1

13- Les politiques agricoles des pays de l'OCDE . Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions, OCDE, oct. 2005, Paris.

14- Multiples fonctions de l'agriculture et des terres: l'analyse, Document établi pour la Conférence FAO/Pays-Bas sur "*Le caractère multifonctionnel de l'agriculture*", Maastricht, Pays-Bas, 12 - 17 septembre 1999, page : 2-3

- 15- *Quels besoins en services pour l'agriculture du xxiè siècle ?* conseil économique et social 2007, Rapport présenté par M. François Heyman, Année 2007 - N° 5 .
- 16- J.M Boussard « Maîtriser la production agricole », *Revue Française d'économie*, volume III, numéro 4, 1988, page : 239-261.
- 17- Thierry Pouch, *L'agriculture : entre théorie et histoire*, la première partie de l'article, numéro 2767 du 26 juin 2002, in *problèmes économiques*. pp : 5-7
- 18- Les accords de Marrakech signés en 1994.
- 19- Lucien Bourgeois, *Les politiques agricoles plus que jamais d'actualité*. in *Projet* 265. 2001. p : 15.
- 20- Goddard, E., Weersing, A., Chen, K., Turvey, C.G. (1993). *economics of structural change in agriculture*, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 41, p. 475-489.
- 21- Ahearn, M.C., Yee, J., Korb, P. (2004). *Agricultural Structural Adjustment to Government Policies: Empirical Evidence* [en ligne]. Document présenté à la réunion annuelle de l'American Agricultural Economics Association. Denver, Colorado. 1-4 août 2004, 34 p.
- 22- J. M. Boussard “ Revenus, marchés et anticipations : la dynamique de l'offre agricole”, *Economie Rurale*, numéro : 220-221. Mars - juin 1994, Page : 61
- 23- D. Gale Johnson, *Agriculture and the Wealth of Nations*, Course Richard T. Ely, *American Economic Association Papers and Proceedings*, *revue économique Américaine*, vol. 87, № 2, mai 1997, p. 2.
- 24- Bruce F. Johnston et John W. Mellor, *Le rôle de l'agriculture dans l'économie de développement*, *revue américaine de l'économie* , volume 51, 1961, pages 566-593.
- 25- Steven Block et C. Peter Timmer, *Agriculture and Economic Growth: Conceptual Issues and the Kenyan Experience*, Institut d'économie de développement de Harvard, Cambridge, Massachusetts, 1994.
- 26- Chambard P, Granval P, et Pinet J.M « *Agriculture et développement durable* », Office National de la Chasse et Institut National Agronomique, Paris 1995, Page : 28.
- 27- F. Quesnay écrivit des articles : « *Le droit Naturel* » 1765 ; « *Analyse de la formule arithmétique du tableau économique* » 1766 ; « *Fermiers* » 1756 ; « *Grains* » 1757.
- 28- Le Marquis de Mirabeau : « *L'Ami des Hommes* » 1758 ; « *Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture* » 1763, en collaboration avec Quesnay.



29- S. Dairaines, *Un socialisme d'Etat quinze siècles avant.J.C. , thèse Droit Paris I, 1933. p.102.*

30- Les politiques agricoles des pays de l'OCDE . Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions, OCDE, Panorama, Paris, oct. 2005.

31-Missions économique de Washington, Bimensuel agroalimentaire des missions économiques en Amérique du Nord, MINEFI – DREE/Trésor. Christian Berger et Emmanuel Kozal, septembre 2003.

32-Missions économiques de Washington, Bimensuel agroalimentaire des missions économiques en Amérique du Nord, MINEFI - DREE/Trésor, Christian Berger et Emmanuel Kozal, n° 4-11 juillet 2003.

33-Chambre d'Agriculture, *Commerce extérieur américain, une goutte d'excédent agricole dans un océan de déficit global »*, APCA, Economie agricole, N° 925, p. 7, octobre 2003.

34- La Tribune, O. Baron, Le déficit commercial continue de se creuser, mercredi 14 mai 2003.

35- Mission Economique de Washington, C. Berger et E. Kozal, *Panorama de l'agriculture américaine, de son industrie agro-alimentaire et des politiques qui les soutiennent*, source USDA, Washington, juillet 2003.

36- J-C. Debar, Les politiques de soutien à l'agriculture en Europe et aux Etats-Unis vu à travers les chiffres, Agri US Analyse, Colloque SFER Europe/Etats-Unis, Paris, 9-10 octobre 2002.

37- USDA, *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Washington, 1998.

38- G. Debailleul, *L'évolution de la politique agricole américaine : une approche régulationniste*, thèse INA-PG, Paris, mai 1989, 367 p.

39- G. Dorel, *La grande agriculture aux Etats-Unis*, Thèse, Université Paris 1, 1983.

40- S. Devienne, *La politique agricole aux Etats-Unis*, Cours DESS sciences économiques de l'Université de Paris 1, 2001-2002.

41- USDA, <http://www.Agriculture.house.gov.fannbill.htm>; J-C. Debar, le *Farm Security and Rural Investment*, Agri US Analyse, numéro 85, septembre 2002; Wally Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultures?* Séance Académie d'Agriculture de France, 27 novembre 2002.

42- Agri US Analyse d'après USDA, numéro 85, septembre 2002.

43- J-C. Debar, Agri US Analyse, Numéro 85, septembre 2002, source Agri US Analyse d'après OCDE.

44- U.S. House of Representatives. *"Farm Bill Conference Sannmary "*, April 30, 2002.

45- Wally Tyner, *The 2002 American Farm Bill. What does it mean for American and World Agricultures?*, Department of agricultural Economics, Purdue University, C. R. Académie d'Agriculture de France, juin 2003.

46- Lovejoy S. & Doering O. 2002. – *Conservation and Environnement Enhancement in the2002 Farm Bill*, Purdue University.

47- Gray, A. W. 2002. – *Possible consequence of the 2002 Farm Bill*, Purdue University.

- 48- M. Petit, La nouvelle loi agricole américaine. Enjeux et conséquences ». Problèmes Economiques, la Doc. Française, n° 2.796.
- 49- Le Monde, *L'Union européenne fait sa révolution agricole*, Vendredi 27 juin 2003.
- 50- <http://www.agriculture.house.gov/stat.htm>, Purdue University, Department of Agricultural Economics (Allan Gray, Steve Lovejoy, Wally Tyner). Pennsylvania State University, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology (David Blandford),
- 51- R. Ichter, Problèmes Economiques, « Politique agricole américaine et OMC. Faites ce que je dis, ne faites pas ce que je fais. », N° 2.739, 5 décembre 2001.
- 52- Herald Tribune, T. Fuller, EU Farm policy gets 'historic' overhaul, ("Reform aim to curb overproduction, but critics say change isn't deep enough"), Friday, June 27, 2003 ; Financial Times, T. Buck, EU reform cuts CAP's subsidy link to output, ("Subsidies have simply been repackaged. This is a huge disappointment"), Friday, June 27, 2003
- 53- F. Fischer, Commissaire européen à l'agriculture, cité par le journal Le Monde du 10 mai 2002.
- 54- OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions*, OCDE, oct. 2005, Paris ; OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama*, OCDE, oct. 2005, Paris.
- 55- C. Legrand, « Echec au libre-échange dans les Amériques », Le Figaro, 8 novembre 2005.
- 56- S. Dugas, « Amérique Centrale : le libre-échange inquiète », site de l'Association des Etats de la Caraïbe, mai 2005 ([www.asc.aec.org](http://www.asc.aec.org)), cité par L. Medina-Nicolas, « Les enjeux de l'intégration en Amérique Centrale », in *L'Amérique Latine*, (sous la direction.) S. Hardy & L. Medina-Nicolas, éd. Du Temps, 2005.
- 57- Ph. Chalmin, *Après le Farm Bill: Les agriculteurs américains déterminés à ne pas abandonner leurs soutiens dans la négociation agricole de l'OMC*, in Cyclope « Les marchés mondiaux », juillet 2003.
- 58- Agenda 2000, « Pour une agriculture plus forte et plus large. » Bull. UE, sup. 5/1997. COM (97) 2000.
- 59- « *L'intérêt Général* », Rapport public 1999, Jurisprudence et Avis 1998.
- 60- Europa, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_fr.htm), « *Réforme de la PAC: une perspective à long terme pour une agriculture durable* », 26 juin 2003.
- 61- Les Règlements CE n° 2081/92 et 2082/92, JOCE L 148, ont ainsi institué l'Appellation d'Origine Contrôlée (AOP), l'Indication Géographique Protégée (IGP) et l'Attestation de Spécificité (AS). Règlement CE n° 2081/92 modifié par Règlement CE n° 692/2003, JOCE 5 avril 2003.
- 62- Art. 6 et Art. 174%IU Traité instituant la Communauté européenne.
- 63- Cl. Blumann, « *La réforme de la PAC* », RTDE. 29 (2) Avril-Juin 1993.
- 64- P. Lamy et F. Fischler, cités par le Monde « *La réforme de la politique agricole relance les négociations au sein de l'OMC* », 28 juin 2003, page 6, et par la Tribune « *L'Europe se prépare aux futurs chocs agricoles* », 28 juin 2003, page 2.

65- V. Adam, sous la Dir. de C. Blumann, *La réforme de la politique agricole de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Thèse de doctorat – droit public, Tours, 2000, éd. L'Harmattan, Paris, 2001.

66- J-MW Siron, « *L'agriculture, le GATT et le marché.* », in *Déméter* 94/95, Paris, Armand Colin, p. 13-69.

67- Directive « Modernisation » 72/159 ; Directive « Cessation » 72/160 ; Directive « Information » 72/161. *JOCE* L 96 du 23 avril 1972. Se reporter à C. Blumann « *Politique Agricole Commune. Droit Communautaire agricole et agro-alimentaire* ».

68- Directive n° 75/268, *JOCE* L 128 du 19 mai 1975.

69- Traité instituant les Communautés européennes, article 44 (1) & article 44 (2), p. 255, communautés européennes, office des publications officielles des Communautés européennes.

70- CJCE, 13 mars 1968, Beus, Aff. 5/67, Rec, 125.

71- Ph. Manin, *Les Communautés Européennes, l'Union européenne*, Etudes Internationales, n° 6, Pedone, 1999.

72- Règlement n° 1 079/77 du 17 mai 1977, *JOCE* L 131 du 26 mai 1977.

73- CJCE, 13 novembre 1964, Commission c/. Grand Duché de Luxembourg, 91/63, Rec., p. 1217.

74- Commission des Communautés Européennes, *Le Plan Mansholt. Agriculture 1980: Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la CEE*, Bruxelles, 1969. G. Vedel, *Le plan Mansholt. Le rapport Vedel*, Paris, 1969, SECLAF, 581 p.

75- A. Blogowski & N. Pingault, *Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1992 à 2002* », Notes et études économiques, avril 2002, n° 16, du ministère français de l'agriculture et de la pêche.

76- J-M. Sermier, *Une PAC forte pour l'Europe élargie*, Ass. Nationale, Délégation de l'Union Européenne, Rapport d'information n° 889, juin 2003.

77- Règlement CE n° 1257/99 du 17 mai 1999: Règlement Cadre du Développement Rural. *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.

78- Europa, SCADplus, *La réforme de la PAC*, <http://europa.eu.int/scadplus>, 23/01/2004.

79- *Agenda 2000*, cité par Chambre d'Agriculture, « *La PAC, bilan et perspective* », juillet-août 2002, n° 912.

80- Europa, SCADplus, *La réforme de la PAC*, <http://europa.eu.int/scadplus>, 23/01/2004.

81- Règlement de Développement Rural, RDR, CE n° 1257/99 du 17 mai 1999. *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.

82- D. Quinty, *Revue de Droit Rural*, *Le développement rural : nouvelle orientation de la PAC*, avril 2001.

83-F. Fischler, *Le Monde*, *La France s'est ralliée à une réforme en profondeur de la politique agricole*, 27 juin 2003.

84- Règlement (CE) n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ; règlement 1783/2003 (développement rural) ; règlement 1784/2003

85- M-J. Jacquot, *La réforme de la politique agricole commune de juin 2003*, L'observateur de Bruxelles - Barreau de Paris - édité par la Délégation des Barreaux de France, Bruxelles, n° 53, décembre 2003.

86- J. Le Cacheux, *L'agriculture européenne en jachère ?*, Lettre de l'OFCE, n° 239, juillet 2003.

87- Commission européenne, DG Agriculture, cité par 7 Jours Europe - Représentation en France de la Commission européenne , *L'UE réforme en profondeur sa politique agricole*, n° 144, 30 juin 2003,

88- F. Fischler, cité par 7 Jours Europe, *l'UE réforme en profondeur sa politique agricole*, n° 144, 30 juin 2003.

89- V. Adam, « Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la politique agricole commune », RMCUE n° 475, février 2004, pp. 96-106.

90- Règlement CE 29 septembre 2003, *J.O.U.E*, L 270, 21 octobre 2003.

91- Quotas : règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

92- 93-RPU : règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003).

94-Règlement (CE) n° 1784/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003) ; Règlement (CE) n° 1785/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003) ; Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (JO L 141 du 30.04.2004) ; Règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (JO L 141 du 30.04.2004) ; Règlement (CE) n° 1973/2004 de la Commission du 29 octobre 2004 (JO L 345 du 20.11.2004).

95-Règlement (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003 ; Règlement (CE) n° 795/2004 et (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 (JO L 141 du 30.04.2004).

96-Règlement n° 1257/1999 du 17 mai 1999, *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.

97-S. Lambert, Conseiller Diplomatique du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, entretien du 12 novembre 2003 au Ministère de l'Agriculture.

98-Académie d'Agriculture de France, *La nouvelle réforme de la PAC et les négociations internationales. Conséquences de la réforme sur l'agriculture française*, séance du 3 décembre 2003, présidée par J-C. Clavel.

- 99-D. Bianchi, « La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune », RMCUE n° 475, février 2004, pp. 91-96.
- 100-Règlement 1257/1999 du 17 mai 1999, *J.O.CE*, L 160, 26 juin 1999.
- 101-Règlement de Développement Rural, RDR CE n°1257/99 du 17 mai 1999, *J.O.C.E*, L 160, 26 juin 1999.
- 102-Rapport du Parlement Européen, G. Garrot, *L'évolution des revenus agricoles dans l'Union européenne, (2002/2258 INI)*, Final A56022/2004, Parlement européen, janvier 2004.
- 103-D. Drouet, *Les conséquences de la réforme sur l'agriculture française*, CER France, AAF, 3 décembre 2003.
- 104-Comité économique et social européen, « La grande distribution – tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs », *Avis du CES, 2005/C 255/08*, Journal officiel de l'Union européenne, 14 octobre 2005, C 255/44. Bruxelles, 2005.
- 105-Avis de la Cour n° 194. 15 novembre 1994: Rec. CJCE 1994,1, p. 5267.
- 106-Règlement du conseil (EC) n° 3290/94 du 22 décembre 1994, JOCE n° L 349 du 31 décembre 1994.
- 107-M. Jacquot, *La politique commerciale communautaire dans les réformes de la PAC*, Conférence à l'Académie (l'Agriculture de France, 12 novembre 2003, Paris.
- 108-OCDE, *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation 2005, Principales conclusions*, OCDE, oct. 2005, Paris
- 109-OMC – Conférence Ministérielle de Hong Kong, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, Sixième session, OMC, Hong Kong, 13-18 décembre 2005.
- 110-OCDE, *Etude économique du Brésil 2005*, Synthèse, OCDE, 2 novembre 2005, Paris.
- 111- Chiffre de la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB) cité par J. Ziegler, Rapporteur Spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, *Le droit à l'alimentation*.
- 112- A. Sharma, "Understanding India's Aggressive and Defensive Stance in Agricultural Negotiations", in P. Rainelli (sous la dir.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?* pp. 129-160.
- 113- J.G. Casques, "Desempenho e Crescimento do Agronegócio no Brasil", IPEA, n° 1009, Brasilia, février 2004.
- 114- E. Canal-Forgues, *Le règlement des différends à l'OMC 2<sup>e</sup> éd.*, Bruylant, 2004 ; E. Canal-Forgues & T. Flory, *GATT/OMC, recueil de contentieux du 1 janvier 1948 au 31 décembre 1999*.
- 115- L. Bourgeois, *Le Brésil sera-t-il la ferme du monde ?*, Conjoncture Agricole, APCA, mars 2005.
- 116- N. Boudeville (sous la dir.), *L'analyse de l'impact des négociations de l'OMC sur le développement durable*, rédigé pour la Commission européenne sous le

contrat-cadre EC TRADE 02-F3-02, Institute for Development Policy and Management de l'Université de Manchester, Janvier 2003.

117- [http://www.sia-gcc.org/acp/download/rapport\\_preliminaire\\_-version\\_31janvier\\_2003\\_version.pdf](http://www.sia-gcc.org/acp/download/rapport_preliminaire_-version_31janvier_2003_version.pdf)

118- C. Aubert, « L'agriculture chinoise après son entrée à l' OMC », document de travail, janvier 2004, in P. Rainelli (sous la dir.), *Les politiques agricoles sont-elles condamnées par la mondialisation ?*, éd. Bruylant, Paris, 2005.

119- C. Aubert, « L'économie agricole chinoise après l'entrée à l'OMC », in Séminaire *Les paysanneries du monde et le territoire*, organisée par l'INRA–INAPG – CIRAD, INA, Paris, 15 octobre 2003.

120- F. Chipaux, *Les fermiers du Pendjab indien ne s'adaptent pas à l'agriculture moderne*, Le Monde, 24.08.05.

121- Le site officiel du Ministère de l'Agriculture/Direction des Statistiques. Maroc.

122- Najib Akesbi, « *Evolutions et perspectives de l'agriculture marocaine* », rapport publié en 2006 dans le cadre de l'initiative royale pour le développement humain.

123- Jacques Ould Aoudia, *Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens*, Notes et documents n°28, Agence française de développement, Paris, juillet 2006.

124- Bertrand Hervieu, Roberto Capone, Sébastien Abis; « *mutations et défis pour l'agriculture au Maghreb* » les notes d'analyse du CIHEAM n °16 - Octobre 2006.France.

125- PASCON Paul, "*Interrogations autour de la réforme agraire*" in Bulletin économique et social du Maroc, N° 123-124-125, 1974.

126- Conseil général du développement agricole, « *Etude sur les avantages comparatifs de l'agriculture marocaine* », juin2007.

127- Plan vert : première perspectives sur la stratégie agricole. Ministère de l'agriculture. Avril 2008.

128- Omar BESSAOUD « *L'Algérie agricole : de la construction du territoire à l'impossible émergence de la paysannerie* » in Revue Inssaniyat, n° 7, Janvier-Avril 1999, (Vol.III,1). Crasc. Oran. pp : 5-32

129- Rapport du conseil national économique et social. « *Problématique de développement agricole :Eléments pour un débat national* ». Commission Perspectives de Développement Economique et Social. Alger. Novembre 1999.

130- Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. 31 janvier 2004. P. 7

131-FAO, document de la Journée Mondiale de l'Alimentation ; « *Un millénaire libéré de la faim* », Rome, 2000.

132- « *Problématique du développement rural* » collection : Les mutations du monde rural. In la revue du CENEAP Analyse et prospective. N° 23. Alger.2003. p.21.

133- Haut Commissariat au Plan (HCP) " *Prospectives Maroc 2030*", Mai 2007.

134- Document ; « *stratégie du plan national du développement agricole* », MADR, Alger, 2000.

135- « *Appui à la mise en œuvre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)-Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)* ».Volume I de V. Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT). Septembre 2006.p. 6.

136- Document du Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. 31 janvier 2004.

137- « *Le Renouveau Rural* ». Kit Pédagogique. « Approche Méthodologique consolidée pour la formation, la confirmation, la validation, l'approbation, le suivi, le contrôle et l'évaluation des projets de proximité de développement rural intégrés PPDR » . Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. Décembre 2007.

138- BACI. L « *Réformes agraires en Algérie* ». Option méditerranéenne. Vol : 36.1994.

139- HAMADI. S. « *Les reformes agraires ; la question foncière. P.F.E* ».

Document : département d'agronomie. Blida. 1993. BACI. L, « *Réformes agraires en Algérie* ». Option méditerranéenne. Vol : 36.1994.

140- KARSANTY J.C. « *La politique agricole algérienne* ». Maghreb -Machrek n° 77, 1977.

141- BOUCHARREB. A. « *Contribution à l'analyse des reformes agricoles en Algérie 1962.1993* ». doc : Département d'agronomie. Blida. 1993.

142- HADJADJ .S. « *Stratégie de développement de l'arboriculture fruitière dans la wilaya de Blida* ». Document : département d'agronomie. Blida. 2003.

143- HAMIDI .H. « *Bilan du PNDA dans la wilaya de Blida* », 2002.département d'agronomie Blida.

144- Document ; « *stratégie du plan national du développement agricole* », MADR, Alger, 2000, p. 13.

146- BEDJAOUI. M. « *Les ressources alimentaires essentielles en tant que " patrimoine commun de l'humanité* ». Revue Algérienne des Relations internationales, Alger. pp. 15-35.

147- FAO, document de la Journée Mondial de l'Alimentation ; « *Un millénaire libéré de la faim* », Rome, 2000.

148- « *Problématique du développement rural* » collection : Les mutations du monde rural. In la revue du CENEAP Analyse et prospective. N° 23. Alger.2003.

149- Conseil National Economique et Social « Rapport sur la *sur la ville algérienne et le devenir urbain du pays* ». B.O. n°6, Alger, XII<sup>e</sup> session, 29 et 30 novembre 1999.

150- Conseil National Economique et Social « *L'environnement en Algérie. Enjeu du développement* ». Commission ATE, IX<sup>e</sup> session 28 et 29 octobre 1997.

151- Conseil National Economique et Social. DESMS « *Stratégie de développement de l'agriculture* » Alger.

152- MESLI Elyes « *Les vicissitudes de l'agriculture algérienne* ». Ed, Dahlab, Alger.1996.

153- Conseil National Economique et Social « *Communication sur le foncier agricole* ». 5<sup>ème</sup> session (avril 1998), Commission; Aménagement du territoire et de l'environnement (ATE), Alger.

154- Conseil National Economique et Social « *L'eau en Algérie : le grand défi de demain* ». B.O. n°9. Alger, session, (15 et 16 mai 2000).

155- Conseil National Economique et Social. DESMS « *Stratégie de développement de l'agriculture* » Alger. 2003.

156- Conseil National Economique et Social « *Problématique de développement agricole: éléments Pour un débat national* ». Commission PDES, session : (nov. 1999), Alger. Page : 273.

157- « Le Renouveau Rural ». Kit Pédagogique. « Approche Méthodologique consolidée pour la formation, la confirmation, la validation, l'approbation, le suivi, le contrôle et l'évaluation des projets de proximité de développement rural intégrés PPDR » Ministère délégué chargé du développement rural. Alger. Décembre 2007.

158- JORA N° 52 du 26.07.2005.

159- JORA N° 72 du 02.11.2005.

160- JORA N° 44 du 04.07.2006.

161- JORA N° 45 du 09.07.2006

162- JORA N° 42 du 27 .07. 2008.

163- JORA N° 92 du 25.12.1999.

164- JORA N° 79 du 23.12.2001.

165- JORA N° 31 du 04.06.2000.

166- JORA N° 57 du 25.08.2002.

167- JORA N° 53 du 27.08.2000.

168- JORA N° 15 du 28-02-2002

169- JORA N° 67 du 13-10-2002.

170- JORA N° 86 du 25-12-2002.

171- JORA N° 23 du 02 .04. 2003.



172- JORA N° 36 du 08.06.2003.

173-

www.minagri.dz/client/ ?r=pnda&b=stratigiedr&PHPSESSID=031bcdb8670220b6ec2925d33dceld

174- BEDRANI. S, CHEHAT. F et ABABSA .S. « *L'agriculture algérienne en 2000, une révolution tranquille : le PNDA* ». Prospective agricole n°1. INRA. Alger. 2001.

175- DJENNANE A. M. « *Reformes économiques et agriculture en Algérie* ». Thèse de doctorat, Université Ferhat Abbas - Sétif, 1997. 260 p.

176- BEDRANI S., BOUKHARI N. et DJENNANE « *Eléments d'analyse des politiques de prix, de subvention et de fiscalité sur l'agriculture en Algérie* » Options Méditerranéennes, Sér. B / n°11, 1997 - Prix et subventions : effets sur les agricultures familiales méditerranéennes. In web :

<http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b11/C1971489.pdf>

177- BEDRANI. S, CHEHAT. F et ABABSA .S. « *L'agriculture algérienne en 2000, une révolution tranquille : le PNDA* ». Prospective agricole n°1. INRA. Alger. 2001.

178- « *Le PNDA, pour le développement de l'agriculture* ». Revue FILAHA n°73. 2006. pp : 18-33.

179- J-M. Bousard, *Quelques principes de politique agricole*, Conseil Economique et Social, 20 novembre 2002.

180- Ph. Chalmin, *Après le Farm Bill: Les agriculteurs américains déterminés à ne pas abandonner leurs soutiens dans la négociation agricole de l'OMC*, in Cyclope « Les marchés mondiaux », juillet 2003.

181- OMC – Conférence Ministérielle de Hong Kong, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, Sixième session, OMC, Hong Kong, 13-18 décembre 2005.

# **Index des Tableaux.**

## Index des Tableaux

N° de Tableau	Titre	Page
Tableau n° 1	: Part de la production agricole des Etats-Unis et des principaux producteurs.	74
Tableau n° 2	: Données générales.	74
Tableau n° 3	: Pourcentage de production exportée.	78
Tableau n° 4	: Dépenses de la politique agricole américaine dans le secteur des cultures arables depuis 1996.	95
Tableau n° 5	: Part du Brésil dans les exportations mondiales.	165
Tableau n° 6	: Croissance des principaux produits agricoles.	174
Tableau n° 7	: Superficie agricole utile (SAU)	181
Tableau n° 8	: Part du PIBA dans le PIB total.	187
Tableau n° 9	: Répartition des superficies et des exploitations en 1960	196
Tableau n° 10	: Répartition des exploitations du secteur autogéré.	198
Tableau n° 10'	: Principales superficies affectées et productions du secteur agricole autogéré. 1973.	198
Tableau n° 11	: Structure des exploitations du secteur privé (1964-1966).	199
Tableau n° 12	: Répartition des spéculations du secteur privé agricole par rapport à l'ensemble du secteur agricole entre 1970-1972.	200
Tableau n° 13	: Evolution des rendements du secteur agricole privé 1966-1979.	201
Tableau n° 14	: Répartition des exploitations de la révolution agraire (1ère phase)	202
Tableau n° 15	: Répartition des exploitations de la révolution agraire.	203
Tableau n° 16	: Production moyenne par secteur juridique (1974-1977).	205
Tableau n° 17	: Structure moyenne d'affectation de la SAU par type de culture et structure juridique 1974-1977.	206
Tableau n° 18	: Rendements moyens par type de culture et par secteur juridique.	207
Tableau n° 19	: Répartition des crédits d'investissements par plan de développement	208
Tableau n° 20	: Evolution de la consommation par groupe de produits, selon les prévisions du plan quinquennal (1985-1989).	210
Tableau n° 21	: Répartition des EAI et EAC.	212
Tableau n° 22	: Répartition des exploitations agricoles sur les terres du domaine public selon la superficie et le nombre d'attributaires (1992-1999).	215
Tableau n° 23	: Regroupant les cinq niveaux de développement rural soutenable (IDRS)	

	et leurs effectifs (Nombre de communes de chaque classe).	232
Tableau n° 24	: Evolution des populations en Algérie (1950-2010)	234
Tableau n° 25	: Taux d'emploi par Sexes et par secteurs.	235
Tableau n° 26	: Répartition des exploitations d'après leur standing (lors des R G A de 1958 et 1973)	256
Tableau n° 27	: Répartition des exploitations par strate (Recensement de 1973)	256
Tableau n° 28	: les démarches de l'agriculteur auprès de la banque.	307
Tableau n° 29	: Les étapes de réalisation.	310
Tableau n° 30	: Etapes à suivre pour l'élaboration de l'Attestation de service fait.	311
Tableau n° 31	: Les actions et les acteurs de suivi du programme de deuxième et troisième année.	312
Tableau n° 32	: Processus de mise en œuvre financier.	313
Tableau n° 33	: Evolution des achats de matériel agricole (Unité)	327
Tableau n° 34	: Evolution des prix de cession des matériels agricoles	328
Tableau n° 35	: Evolution des dépenses du FCP	343
Tableau n° 36	: Evolution des subventions aux intrants et matériels agricoles.	343
Tableau n° 37	: Evolution de la part du secteur agricole dans les subventions totales durant 1980-1987.	344
Tableau n° 38	: Evolution des aides à l'agriculture	346
Tableau n° 39	: Evolution de l'utilisation des engrais.	346
Tableau n° 40	: Evolution de la consommation des engrais.	346
Tableau n° 41	: Evolution des subventions à la production.	347
Tableau n° 42	: Réalisation financière des principales filières soutenues par le FNRDA.	354
Tableau n° 43	: Evolution des dotations financières du FNRDA comparées à la valeur ajoutée de l'agriculture	356
Tableau n° 44	: Evolution des dotations financières du FNRDA comparées au budget du ministère de l'agriculture.	357
Tableau n° 45	: Les dotations financières du FNRDA	358
Tableau n° 46	: Evolution des dotations financières du FNRDA comparées aux dépenses effectives.	358
Tableau n° 47	: Part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB (%) :1996-2002	363
Tableau n° 48	: Part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB (%) :2000-2006	363
Tableau n° 49	: Taux de croissance des valeurs ajoutées par secteur (milliards de dinars).	364
Tableau n° 50	: Evolution des grands agrégats (Milliards de dinars) 2000-2006.	365
Tableau n° 51	: Taux de croissance de la production agricole (2000-2006).	365

Tableau n° 52	: Valeur de la production agricole :	366
Tableau n° 53	: Indices et taux de croissance de la production agricole.	367
Tableau n° 54	: Nombre de travailleurs par type d'exploitation.	368
Tableau n° 55	: Comparatif des résultats de l'enquête 2005-2006 par type d'exploitation.	369
Tableau n° 56	: Comparatif des résultats de l'enquête 2004-2005-2006 par catégorie de travailleurs.	370
Tableau n° 57	: Population active selon le secteur d'activité.	370
Tableau n° 58	: Evolution de la création d'emplois en EEP 2000-2006 par type de programme.	371
Tableau n° 59	: Bilan par Wilaya de l'emploi crée de 2000 à 2006.	373
Tableau n° 60	: Les superficies emblavées et récoltées par espèces de céréales.	374
Tableau n° 61	: Superficie emblavée (2008/2009).	378
Tableau n° 62	: la production par espèce 2009.	379
Tableau n° 63	: La répartition par espèce en 2009.	380
Tableau n° 64	: La récolte réalisée en 2009 par espèce.	380
Tableau n° 65	: Production et rendements des céréales.	382
Tableau n° 66	: La production et les rendements des fourrages.	383
Tableau n° 67	: Bilan de la production fourragère 2008-2009.	384
Tableau n° 68	: La production et les rendements des légumes secs.	384
Tableau n° 69	: Superficies, productions et rendements des cultures maraîchères.	385
Tableau n° 70	: Pomme de terre par saison : superficies, productions et rendements.	386
Tableau n° 71	: Production de la pomme de terre 2008-2009.	387
Tableau n° 72	: Cultures Industrielles : superficies, productions et rendements.	387
Tableau n° 73	: Production des tomates industrielles 2008-2009.	388
Tableau n° 74	: Evolution de l'arboriculture fruitière.	389
Tableau n° 75	: Les agrumes : superficies, productions et rendements.	390
Tableau n° 76	: Production d'agrumes 2008-2009.	390
Tableau n° 77	: Le vignoble : superficies, production et rendements.	391
Tableau n° 78	: L'olivier : superficies, production et rendements :	391
Tableau n° 79	: Production et rendements d'olives par destination.	392
Tableau n° 80	: Production d'olives 2007-2009.	393
Tableau n° 81	: Palmiers dattiers : Nombre d'arbres, productions et rendements.	393
Tableau n° 82	: La production de dattes 2008 -2009.	394
Tableau n° 83	: Evolution des Effectifs (en têtes)	394
Tableau n° 84	: Les productions animales :	395

Tableau n° 85	: La production de viandes rouges 2008-2009	396
Tableau n° 86	: La production de viandes blanches 2008-2009	396
Tableau n° 87	: La production de lait 2008-2009.	397
Tableau n° 88	: La production de Miel 2008-2009.	397
Tableau n° 89	: Evolution des projets, superficie des terres par les concessions depuis l'application du PNDA.	398
Tableau n° 90	: Ressources en forets depuis l'application du PNDA.	399
Tableau n° 91	: Plantations arboricoles et viticoles.	400
Tableau n° 92	: Répartition des superficies irriguées, par systèmes, par cultures et par ouvrages.	401
Tableau n° 93	: Evolution des superficies irriguées.	402
Tableau n° 94	: Balance commerciale agricole et alimentaire.	403
Tableau n° 95	: Valeur des importations et des exportations des produits alimentaires en 2006.	407

## **Index des Figures.**

## Index des Figures

N° de Figure	Titre	Pag e
Figure n° 1	: Exportations de maïs des Etats-Unis vers le Mexique, de 1991 à 2001.	109
Figure n° 2	: Part de la PAC dans le budget de l'UE.	159
Figure n° 3	: Croissance des principaux produits agricoles	175
Figure n° 4	: Indicateur d'avantages comparatifs	185
Figure n° 5	: Ressources en eau pour l'agriculture de plusieurs pays Méditerranéens et PIB agricole généré par équivalent m <sup>3</sup> d'eau	186
Figure n° 6	: Part du PIBA dans le PIB Global (%).	188
Figure n° 7	: Evolution des structures agraires en Algérie depuis 1962 à 1987.	213
Figure n° 8	: Evolution des dotations financières FNRDA comparées à la valeur de l' agriculture.	356
Figure n° 9	: Répartition de la population occupée par secteur d'activité.	371
Figure n° 10	: Evolution de la création d'emploi en EEP par type de programme.	372
Figure n° 11	: Répartition des superficies emblavées.	378
Figure n° 12	: Répartition des superficies récoltées	381
Figure n° 13	: Evolution du Chaptel (effectifs en tête)	395
Figure n° 14	: Evolution des superficies irrigées (ha)	402
Figure n° 15	: Evolution des échanges extérieurs des produits agricoles de 2004 à 2006.	403
Figure n° 16	: Valeur des exportations agricoles 2004-2005-2006.	405
Figure n° 17	: Valeur des impotations agricoles 2004-2005-2006.	406
Figure n° 18	: Part relative des principaux produits agricoles exportés	



Figure n° 19	durant l'année 2006.	408
	: Part relative des principaux produits agricoles importés durant l'année 2006.	409

# Index des Annexes

<b>Annexes</b>	<b>Titres</b>
Annexe n° 1	: Aides aux Céréaliculteurs.
Annexe n° 2	: Aides aux Multiplicateurs et Producteurs de semences de céréales.
Annexe n° 3	: Aides aux Producteurs de légumes secs.
Annexe n° 4	: Aides aux Oléiculteurs.
Annexe n° 5	: Aides aux Producteurs de Fruits.
Annexe n° 6	: Aides aux Producteurs de pomme de terre.
Annexe n° 7	: Aides aux Multiplicateurs et Producteurs Plants de Pomme de terre.
Annexe n° 8	: Aides aux Pépiniéristes Plants Agricoles et viticoles.
Annexe n° 9	: Aides aux Aviculteurs, Producteurs, Opérateurs de la filière agricole et petits élevages.
Annexe n° 10	: Aides aux Apiculteurs.
Annexe n° 11	: Aides aux Producteurs de Tomate Industrielle.
Annexe n° 12	: Aides aux Producteurs de raisins.
Annexe n° 13	: Aides aux Producteurs de semences de légumineuses.
Annexe n° 14	: Aides aux Eleveurs ovins et caprins.
Annexe n° 15	: Aides aux Eleveurs équins et camelins.
Annexe n° 16	: Aides aux Production de dattes.
Annexe n° 17	: Aides aux Producteurs de fruits.
Annexe n° 18	: Structures e la population professionnelle agricole reconnue.02/2011.

