

## L'intervention de l'Etat dans l'agriculture en Algérie : constat et propositions pour un débat

Bedrani S.

*in*

Allaya M. (ed.).  
Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000

Montpellier : CIHEAM  
Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 14

1995  
pages 83-99

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1960044>

To cite this article / Pour citer cet article

Bedrani S. **L'intervention de l'Etat dans l'agriculture en Algérie : constat et propositions pour un débat.** In : Allaya M. (ed.). *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000.* Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 83-99 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 14)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# L'intervention de l'Etat dans l'agriculture en Algérie : constat et propositions pour un débat

**Slimane Bédrani**

INA et CREAD, Alger (Algérie)

**Résumé.** L'intervention de l'Etat dans l'agriculture se fait au cours de ces dernières années dans le cadre de mouvements politiques et sociaux nouveaux et dans le cadre d'une politique d'ajustement structurel d'abord autonome, puis négociée avec le FMI.

La diminution de la croissance des dépenses publiques, dans le cadre de la politique d'ajustement structurel, se traduit pour l'agriculture par une diminution absolue, en termes constants, des investissements. Cette diminution n'a pas été compensée par la fiscalisation des agriculteurs dont la situation économique est suffisamment prospère pour participer aux recettes de l'Etat, ni par l'amélioration du système fiscal général qui reste très défaillant.

En matière foncière, l'Etat privatise l'usage des terres agricoles dont il a la propriété et envisage de les vendre. En matière d'orientation des productions, il laisse désormais le marché fournir aux producteurs les signaux nécessaires, sauf encore pour les blés. L'Etat continue cependant d'assumer le rôle traditionnel d'appui à l'agriculture par ses politiques financière (subventions à certains investissements des agriculteurs), douanière, organisationnelle (professions, marchés).

**Mots clés.** Algérie – Etat – Agriculture – Politiques agricoles – Budget public – Politique foncière – Soutien à l'agriculture

**Abstract. State intervention in agriculture in Algeria: observations and proposals for discussion**

*State intervention in agriculture in recent years has been within the framework of new political and social movements and that of a structural adjustment policy that was first autonomous and then negotiated with the International Monetary Fund. Decreased public expenditure as part of the structural adjustment policy has meant decreased investment in agriculture in absolute terms. This has not been compensated by taxing farmers, whose economic situation is sufficiently prosperous for them to contribute to state revenues, nor by the improvement of the general tax system, which is still markedly inadequate. In landholding, the state is privatising the use of farm land that it owns and is considering selling it. In crop guidance, it now leaves the market to give farmers the signals, except for wheat. The state nevertheless continues to play its traditional agricultural support role through its financial (subsidies for certain investments by farms), customs and organisational (occupations, markets) policies.*

**Keywords.** Algeria - The State – Agriculture – Agricultural policies – National budget – Landholding policy – Support for agriculture

## Introduction

En matière d'agriculture et d'alimentation, dans un pays en développement, l'intervention de l'Etat, de façon générale, est d'assurer la sécurité alimentaire du pays de façon permanente, de favoriser l'accroissement de la productivité de toutes les terres disponibles (terres labourables, parcours et forêts), et enfin, particulièrement dans les pays méditerranéens du Sud, de préserver à long terme la fertilité de ces terres (lutte contre l'érosion et la désertification). Il s'agit là de missions de service public que tout Etat digne de ce nom se doit d'assumer.

En Algérie, des années 1960 jusqu'à la deuxième moitié des années 1980, l'intervention de l'Etat pour assurer ces missions a été faite dans le cadre d'un système politique et économique déterminé (régime de parti unique, secteur public économique dominant et fortement centralisé, relative déconnexion par rapport au marché mondial...). Durant cette période, cette intervention s'est traduite par des résultats modestes en matière d'accroissement de la production agricole et, corrélativement, a eu pour effet une augmentation considérable de la dépendance alimentaire.

La formidable chute des prix des hydrocarbures en 1986, les événements politiques de 1988 et les bouleversements mondiaux depuis la destruction du mur de Berlin ont amené l'Etat à modifier son interven-

tion dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation<sup>1</sup>. Le présent papier voudrait faire le constat de cette intervention dans différents domaines et proposer les éléments d'un débat sur son bien-fondé, tant il est vrai que cette intervention peut prêter à contestation dans ses modalités et ses objectifs.

## I – Le nouveau cadre des interventions de l'Etat

### 1. Le cadre politique : le multipartisme avorté

L'Algérie a vécu sous un régime de parti unique jusqu'à la Constitution de 1989, laquelle a autorisé pour la première fois dans l'histoire du pays la formation libre de partis politiques. Plusieurs dizaines se sont créés en l'espace de quelques mois. Les élections municipales de juin 1990 et législatives de décembre 1991 révèlent que ce foisonnement n'est pas la traduction d'une atomisation politique de la société algérienne. Seuls quatre partis arrivent à recueillir un nombre relativement appréciable de suffrages : le Front Islamique du Salut (FIS) qui réalise un raz de marée aussi bien aux municipales qu'aux législatives, le Front de Libération Nationale (FLN), le Front des Forces Socialistes (FFS) et Hamas qui arrivent très largement derrière le premier<sup>2</sup> (Fontaine, 1992). L'interruption du processus électoral avant le deuxième tour des élections législatives aboutit au maintien en place au niveau du pouvoir des mêmes forces qui ont depuis toujours géré le pays en s'appuyant sur l'appareil du FLN (et/ou plutôt en l'utilisant). Bien que cet appareil passe formellement dans l'opposition à partir de 1992, la haute et moins haute administration ainsi que les directions des entreprises publiques restent par la suite dominées par les mêmes personnes et les mêmes groupes, cela entraînant une certaine rigidité de la politique économique et sociale au cours de ces dernières années. Elle se modifie d'autant moins que le pouvoir subit la pression d'un parti qui, en dernière analyse, voudrait réaliser les mêmes objectifs que le FLN proclamait d'atteindre mais n'a jamais atteints. En effet, ainsi que le note fort justement Addi (1994), « le FLN est le père du FIS » en ce que ce dernier, comme le FLN, a « une idéologie (le populisme) qui mythifie le peuple, qui considère ce dernier comme une entité politique homogène ne devant avoir qu'un seul parti pour le représenter et le diriger... ». Le FIS, affirme Addi, ne conteste le FLN que parce que celui-ci n'a pas pu (ou su, ou voulu) aller au bout du modèle socio-politique qu'il a mis en place au lendemain de l'indépendance. Le FIS ne cherche pas « à détruire le modèle » mais à « l'améliorer, à le perfectionner », à lui donner « une coloration religieuse pour le purifier des pratiques séculières qui l'auraient souillé durant les trente années de gestion du FLN » (Addi, 1994, p. 97). En somme, le FIS a comme programme de tenir les promesses populistes du FLN, accusant celui-ci de ne pas les avoir suffisamment tenues et de renoncer à les tenir, cela s'expliquant d'après le FIS par le fait que les dirigeants étaient des corrompus. Selon ce parti, il suffit de promouvoir aux postes-clés des personnes intègres, parce que craignant Dieu, pour que tout aille pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles.

L'intervention de l'Etat dans l'agriculture va donc se faire dans cette ambiance politique de populisme relativement séculier (celui du FLN) n'arrivant pas à tenir ses promesses, agonisant sous les assauts du populisme religieux qui porte le FIS, les tenants du pouvoir tentant de préserver leur situation par différents moyens, entre autres en coupant l'herbe sous les pieds de leur opposant principal : essayer de continuer à faire du populisme dans la mesure des moyens dont ils peuvent disposer. Il faut donc moduler les interventions de l'Etat pour s'attirer la sympathie, sinon la neutralité, des ruraux et des couches sociales ayant appuyé le nouveau courant politique.

### 2. Le contexte économique : stabilisation et ajustement structurel

On conviendra, compte tenu de l'expérience des différents pays développés, que l'effort d'investissement, intense et soutenu pendant une longue période, nécessaire à la mise en place et à la pérennisation d'une économie de marché autocentrée, et la formation d'une force de travail à la fois disciplinée et détachée des liens sociaux traditionnels, demande un pouvoir d'Etat fort en tous les cas, fort et légitime dans le meilleur des cas. Au niveau interne, cet Etat fort permet de créer et de maintenir la discipline du travail sans laquelle tout accroissement rapide et durable de la productivité du travail est impossible. Au niveau externe, cet Etat fort protège les investisseurs nationaux contre la concurrence étrangère, tout du moins tant que ces derniers n'arrivent pas objectivement à soutenir cette concurrence.

Le populisme régnant au cours des trente premières années de l'indépendance n'a pas permis la création de ce type d'Etat. Si des investissements relativement importants ont été faits, ils l'ont été non grâce à la production interne de valeur – ou très marginalement –, mais grâce à la rente pétrolière et à un accroissement de l'endettement externe. Si la salarisation de la force de travail a connu un rythme d'évolution rapide, on ne peut pas dire que cette dernière se trouve en fin de période avec des aptitudes et des comportements conformes aux exigences d'une économie de marché moderne. Les pouvoirs populistes qui ont dirigé l'Algérie depuis l'indépendance n'ont su gérer ni les capitaux ni la force de travail. L'explication de leur échec se trouve dans leur nature même. Pour se maintenir à la tête de l'Etat, les clans et groupes dirigeants se devaient d'interdire l'éclosion de toutes les forces de contestation politiques légales, forces qui auraient pu, par leur action, au moins empêcher les grandes erreurs de gestion de l'économie et de la société. Pour la même raison, ils se devaient de ne pas être exigeants vis-à-vis de la force de travail en particulier, et de toutes les autres couches de la population en général, afin d'éviter toute contestation violente de leur pouvoir. Ainsi a-t-on créé des emplois sans aucunement tenir compte d'un minimum d'exigences en matière de productivité du travail, subventionné des entreprises publiques perpétuellement déficitaires, obligé les mêmes entreprises à vendre en-dessous de leurs prix de revient, accru de façon considérable les effectifs de la fonction publique, accordé des avantages sociaux comparables à ceux de pays fortement développés, accepté que le système fiscal ne soit qu'un simulacre... Tous les groupes sociaux, mais bien sûr certains beaucoup plus que d'autres, ont profité de la manne pétrolière qui permettait « l'économie distributive »<sup>3</sup>.

L'énorme gaspillage de ressources dû à la gestion populiste et aux fuites de capitaux que cette gestion permet<sup>4</sup> était masqué par l'importance de la rente pétrolière. Dès que celle-ci chute brusquement en 1986, et continue d'être faible de façon durable, le système populiste rentre en crise. Le pays ne peut plus à la fois honorer ses engagements extérieurs (paiement du service de la dette), importer les biens et services nécessaires au fonctionnement des entreprises et à la création d'entreprises nouvelles, importer les biens et services de consommation auxquels les différentes couches de la population ont été habituées. La rareté des moyens de paiement extérieurs a conduit dans un premier temps à trouver des emprunts à des conditions désavantageuses et, parallèlement, à tenter de diminuer les dépenses en devises étrangères. Dans un deuxième temps, il a bien fallu accepter le rééchelonnement de la dette et les contraintes qui l'accompagnent.

La diminution des dépenses en devises ne pouvait pas, pour des raisons politiques, intéresser les biens de consommation courante (alimentation, médicaments et les biens industriels nécessaires au maintien – ne serait-ce qu'au même niveau – de la fourniture de biens et services de base : énergie, eau potable, habitat...). Elle a donc principalement touché les importations de biens d'équipement et des biens nécessaires au fonctionnement des entreprises. Ce qui a accru la crise. S'ensuivent la faiblesse de la création d'emplois alors que la demande est très forte, les licenciements accrus dans le secteur privé, l'aggravation du déficit des entreprises publiques auxquelles on interdit plus ou moins explicitement des compressions de personnel, la détérioration du budget de l'Etat obligé de supporter le déficit des entreprises publiques et de continuer à verser des salaires à une administration pléthorique.

Bien qu'une politique d'ajustement structurel « volontaire » ait commencé à être menée par les différents gouvernements dès le début des années 1980 (Bedrani, 1993), le premier accord de stabilisation (*stand-by*) avec le FMI ne date que de 1989. Un autre accord intervient en 1991 et ne sera pas conduit à son terme du fait que le gouvernement de l'époque adopte un programme économique ne respectant pas les principaux points de l'accord. Le véritable premier accord de stabilisation, conclu et respecté, avec le FMI a été signé début avril 1994 et couvre la période du 1er avril 1994 au 31 mars 1995. Depuis, l'Algérie subit les contraintes habituelles résultant d'un pareil programme<sup>5</sup>. La dévaluation de la monnaie s'accélère, l'encadrement du crédit devient très strict, le rythme des dépenses publiques diminue grâce à la suppression d'un grand nombre de subventions, le commerce extérieur se libéralise, la vérité des prix s'instaure progressivement (mais parfois brusquement), l'Etat commence à se désengager...

Les résultats du plan de stabilisation en 1994 restent faibles, d'après les dernières déclarations des autorités gouvernementales : 0,2 % de taux de croissance (le plan prévoyait 3 %) contre -2,2 % en 1993 ; 0,5 % de croissance de la consommation (contre -2,1 % en 1993) ; 1,2 % de croissance de l'investissement contre -3,2 % en 1993 ; réduction du déficit du Trésor de 9,1 % à 5,4 % du PIB entre 1993 et 1994 ; inflation maintenue à 28,5 % (Mahrez, 1995).

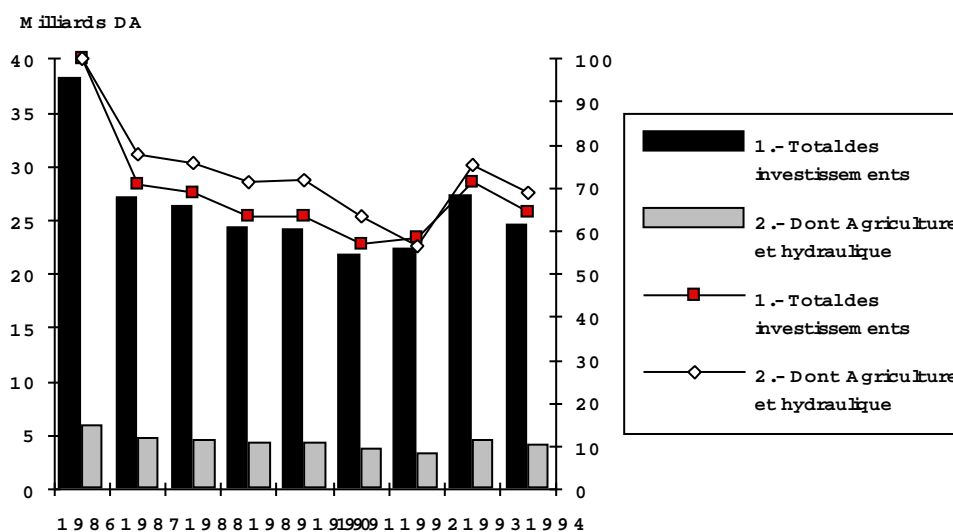
## II – Les investissements publics

Le principal indice mesurant l'importance de l'intervention de l'Etat dans l'agriculture est constitué par les ressources financières affectées aux investissements publics par le budget de l'Etat.

### 1. La crise des finances publiques oblige à une diminution des dépenses de l'Etat. Comment cela se traduit-il en matière de dépenses publiques pour l'agriculture ?

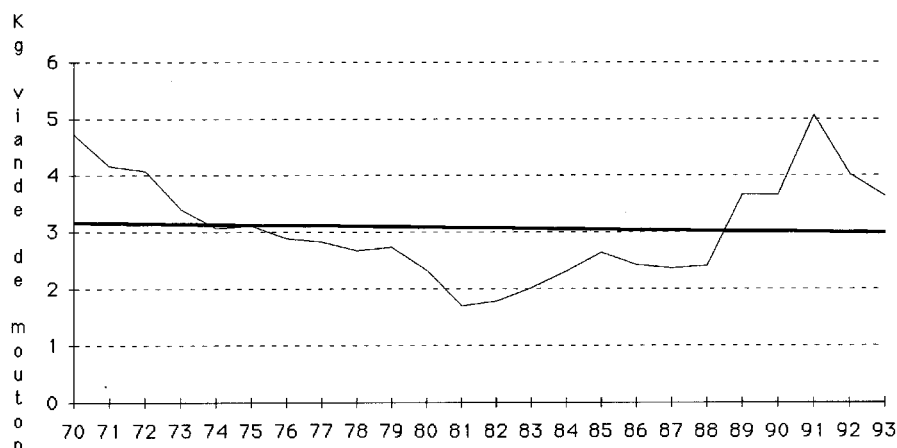
Exprimés en dinars constants (1982), les investissements financés par le budget d'équipement pour ce qui est de l'ensemble agriculture-hydraulique ont fortement chuté ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

**Figure 1. Evolution de la part de l'agriculture et de l'hydraulique dans les investissements publics (DA constants 1982, axe de gauche). Même évolution en indice 100 = 1986, axe de droite**



Les investissements en matière d'hydraulique se maintiennent mieux que les investissements agricoles qui eux ont connu une chute beaucoup plus forte. C'est ce que permet de conclure la comparaison des courbes des indices du graphique ci-dessous avec le précédent. Mais cela ne signifie pas forcément que l'hydraulique agricole ait été favorisée outre mesure : du fait que les dépenses pour l'hydraulique recouvrent aussi bien l'hydraulique pour l'alimentation en eau potable que l'hydraulique agricole, il est fort probable que celle-ci ait davantage été favorisée que celle-là à cause de la forte pression des populations urbaines pour être servies en eau.

**Figure 2. Budget d'équipement de l'agriculture (dinars constants 1982, base 100 en 1986)**



## 2. La baisse des investissements publics est-elle la seule solution à la crise des revenus de l'Etat ?

Il s'agit en fait de la solution la plus « simple ». D'autres existent qui exigent sans doute plus de temps, de ténacité, de rigueur et de courage politique.

Il faut d'abord améliorer la productivité des administrations publiques dont les dépenses en traitements et salaires englobent presque le tiers des recettes de l'Etat, bien plus que les investissements publics dont l'utilité globale est bien plus grande (*Tableau 1*).

**Tableau 1. Certaines dépenses de l'Etat en % des recettes budgétaires**

Type de dépenses	1990	1991	1992	1993	1994
Traitements et salaires	32	26	33	39	32
Dépenses en capital	28	19	23	32	26

Source : Calculé d'après des données du FMI.

Des dizaines de milliers (peut-être des centaines) de fonctionnaires ne travaillent réellement, en moyenne, qu'une ou deux heures quotidiennement tout en percevant des salaires relativement confortables pour un pays en développement.

La fonction publique algérienne a vu ses effectifs considérablement augmenter ainsi que le montrent les chiffres ci-dessous (*Tableau 2*).

**Tableau 2. Evolution de l'emploi dans les administrations publiques**

Période	Taux de croissance annuel moyen	Facteur de multiplication
1957-1969	6,0	2,0
1969-1989	9,9	6,6
1957-1989	8,4	13,4

Cette augmentation s'explique d'une part par la faiblesse de création d'emplois par les différents secteurs de l'économie par rapport au flux croissant de demandeurs d'emplois dû à la forte croissance démographique, d'autre part par le laxisme des gouvernants lesquels sont – et ont toujours été – davantage préoccupés par la constitution et le maintien de clientèles que par le souci de gérer les deniers de l'Etat au mieux de l'intérêt général à court, moyen et long termes.

La diminution drastique du nombre de fonctionnaires est-elle souhaitable dans un pays où le chômage est déjà important ? On dira qu'elle l'est d'autant plus. Et cela pour deux raisons au moins.

D'abord, les ressources ainsi économisées, une fois investies de façon productive (forages, fonçage de puits pour l'irrigation des cultures, ateliers de réparation de matériels – agricoles ou autres –, petites entreprises de sous-traitance de biens manufacturés...) permettront de créer davantage d'emplois que ceux qui sont provisoirement perdus. Quant à la façon de procéder au dégraissage de la fonction publique, elle peut être relativement douce : pourquoi ne pas maintenir le salaire des fonctionnaires quittant, volontairement ou non, l'administration pendant une certaine période (à négocier) et fournir à ces derniers des prêts à intérêts bonifiés pour créer leur propre activité ?

Ensuite, cela permettra de fournir davantage de moyens de travail aux fonctionnaires restant dans les administrations (en consacrant à cela une partie des ressources économisées). Ce faisant, on contribuera à transformer les comportements et les attitudes négatives des fonctionnaires vis-à-vis de leur travail et la perception des usagers vis-à-vis de l'administration, ou tout du moins de beaucoup d'entre eux.

Il faut ensuite que le patrimoine productif de l'Etat dégage enfin des ressources<sup>6</sup>. Par exemple, il n'est pas pensable que les terres appartenant à l'Etat, qui comptent parmi les plus fertiles du pays, contribuent pour zéro aux recettes budgétaires. En ce domaine, une rémunération domaniale est instituée par l'article 33 de la loi de finances pour 1972 puis modifiée par l'article 144 de la loi de finances pour 1989.



Cette redevance, pourtant relativement faible (*Tableau 4*) quand on considère les potentialités des terres, n'a jamais été prélevée par les services fiscaux. La loi de finances pour 1994 fait passer cette redevance de 1200 à 7 500 DA/ha, mais le prélèvement continue à ne pas s'effectuer. Par ailleurs, environ 180 000 ha affectés aux fermes « pilotes » gérées sous la tutelle de l'administration agricole semblent ne pas fournir encore beaucoup de bénéfices au Trésor.

Pour ce qui est du secteur public non agricole, il faut s'attacher à régler définitivement le problème des entreprises publiques structurellement déficitaires afin, au moins, d'économiser les ressources actuellement dépensées par l'Etat pour les maintenir à flot. Pour les trois années 1991-1993, les fonds consacrés à l'assainissement de ces entreprises ont représenté 8 % des recettes du budget de l'Etat. En 1994, les fonds prévus pour l'assainissement des entreprises publiques (c'est-à-dire leur remise à flot) représentent 58 % des investissements publics et 39 % du total des investissements publics et des opérations en capital (état C du budget de l'Etat).

Il est possible, enfin, d'améliorer le système fiscal pour améliorer les recettes du budget de l'Etat. Ainsi que le montre le *Tableau 3*, les impôts sur les revenus non salariaux restent très faibles du fait des sous-déclarations, de la fraude fiscale et aussi du fait des exonérations dont bénéficient certaines entreprises (cf. ci-dessous pour ce qui est de la fiscalité agricole). Par ailleurs, la fiscalisation du secteur dit informel et une lutte plus active contre la contrebande pourraient sans doute apporter des recettes supplémentaires non négligeables au budget de l'Etat.

**Tableau 3. Structure des recettes du budget de l'Etat (en %)**

	1990	1991	1992	1993	1994
Recettes hydrocarbures	47,6	59,3	61,5	56,0	52,3
Recettes hors hydrocarbures	52,4	40,7	38,5	44,0	47,7
Recettes fiscales	49,2	39,0	36,5	41,2	38,9
Impôts sur les revenus et les profits	13,5	8,3	8,9	10,9	8,9
Taxes sur biens et services	26,5	22,7	17,4	18,7	16,4
Droits de douane	7,1	6,8	8,6	9,4	12,0
Impôt sur le capital	2,2	1,3	1,7	2,2	2,7
Recettes non fiscales	3,2	1,7	2,0	2,8	2,7
<b>Total recettes budgétaires</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Calculé d'après les données du FMI.

### III – Fiscalité et agriculture

Depuis 1972 et jusqu'à présent, les agriculteurs et éleveurs, qu'ils soient du secteur agricole d'Etat ou du secteur privé, n'ont subi aucun prélèvement fiscal ni sur leur chiffre d'affaires ni sur leurs revenus.

La loi de finances complémentaire pour 1991 institue un droit d'enregistrement des actes administratifs accordant le droit de jouissance des terres agricoles publiques de 500 DA pour les exploitations agricoles individuelles (EAI) et 1 500 DA pour les exploitations agricoles collectives (EAC). C'est le seul impôt que paient ces dernières.

Pour les autres agriculteurs, il faut attendre 1994 pour que la loi de finances rétablisse la taxe foncière sur les terres agricoles (payable par les propriétaires fonciers), taxe qu'elle fixe à 3 % de la valeur locative, celle-ci étant déterminée par zone en fonction des potentialités<sup>7</sup> conformément au *Tableau 4*.

**Tableau 4 . Valeur locative des terres pour le calcul de la taxe foncière (en dinar par hectare)**

Zones	Terres irriguées		Terres en sec	
	Redevance par ha 1989 (EAC-EAI)	Valeur locative 1991	Redevance par ha 1989 (EAC-EAI)	Valeur locative 1991
A	1200	7500	720	1250
B	900	5625	540	937
C	480	2981	288	497
D	288	375	288	375

Si l'exemption fiscale des agriculteurs et éleveurs pouvait quelque peu se justifier durant la période faste où se conjugaient une population encore peu nombreuse et des revenus pétroliers élevés, elle ne se justifie plus depuis que ces derniers sont devenus plus modestes et que la population atteint un chiffre représentant plus du double de celui de 1966. Elle se justifie d'autant moins que les activités non agricoles commencent à stagner et avec elles l'évolution de l'assiette fiscale. A cela s'ajoute le principe de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt : aucune raison ne justifie le paiement de l'impôt par le petit salarié<sup>8</sup> et son non-paiement par l'agriculteur ayant un revenu plus élevé.

Certes, tous les agriculteurs ne sont pas justiciables de l'impôt sur le revenu. Sans doute, une grande majorité d'entre eux ne devraient pas être touchés du fait de la faiblesse de leurs ressources et de la nécessité où ils se trouvent de reproduire leur exploitation, sinon d'améliorer son niveau de productivité par quelque investissement. Mais quelques travaux de recherche récents (Bedrani *et al.*, 1995 ; Mazouzi, 1993 ; Mammeri, 1993) indiquent de façon claire qu'un certain nombre d'agro-éleveurs et agriculteurs bénéficient de revenus extrêmement confortables sur lesquels il ne serait que justice de voir la collectivité nationale prélever une part.

Sur le plan économique, en outre, un certain niveau de fiscalisation de l'activité agricole incite les agriculteurs à améliorer leur niveau de production et de productivité. Il n'est, en effet, pas normal, ainsi que le montrent certaines recherches (Mazouzi, 1993), que des exploitations irriguées et bien situées sur le plan climatique (régions côtières à hiver doux) se contentent d'un taux d'occupation du sol égal à l'unité, ou parfois inférieur.

## IV – L'intervention de l'Etat en matière de propriété foncière agricole

Le grand problème, non encore résolu en 1995, en matière de propriété foncière agricole, est de savoir ce qu'il faut faire du domaine privé de l'Etat. Ce domaine comprend les terres de l'ex-secteur autogéré (terres ayant appartenu jadis à des colons français) et les terres pastorales et à vocation pastorale comprises entre les isohyètes 100 et 400 mm. Faut-il maintenir le statut actuel de ces terres ou faut-il en privatiser le droit d'usage ou le droit de propriété ? Comment doit intervenir l'Etat en la matière, si on accepte que son objectif est de promouvoir une croissance et un développement aussi rapides que possible ?

Le rôle de l'agriculture, dans la construction d'une économie de marché qui se veut compétitive, a toujours été de produire des biens alimentaires aux coûts les plus bas possibles. L'achat de biens alimentaires qui constitue, dans les pays en voie de développement, une part importante de l'utilisation des salaires<sup>9</sup> permet, en effet, de maintenir ceux-ci à un niveau compatible avec les exigences d'une accumulation rapide du capital. Cela implique que les producteurs agricoles n'arrivant pas à accroître suffisamment leur productivité et à diminuer leurs coûts soient éliminés pour laisser place à d'autres, capables de mieux faire sur ces plans. Cette élimination se fait par les mécanismes du marché, les propriétaires-exploitants et les fermiers tentant d'y résister souvent en sous-rémunérant leur travail.

Avec les réformes entreprises depuis 1988, l'intervention de l'Etat en Algérie va donc viser à rendre la terre plus facilement transmissible des moins efficaces des agriculteurs, du point de vue du marché, aux plus efficaces. Le problème principal est de savoir, du point de vue de la croissance et du développement, s'il faut vendre ce domaine ou seulement en louer le droit d'usage. Le deuxième problème est de savoir à qui faut-il vendre ou louer.

### 1. L'ex-secteur colonial, ex-secteur autogéré

Fin 1987, une loi privatise le droit de jouissance des terres de ce secteur tout en maintenant une forme d'exploitation collective. Elle est un compromis, au niveau du pouvoir, entre la volonté de certains de vendre purement et simplement aux plus offrants, la volonté d'autres d'individualiser le droit de jouissance, et la volonté de certains autres de sauvegarder au moins les apparences d'une gestion collective de ces terres<sup>10</sup>, le problème de fond étant qu'il fallait supprimer impérativement un système qui avait amplement prouvé son incapacité à permettre l'obtention d'une productivité et d'une production correctes (Bedrani, 1989). Cette loi, comme beaucoup d'autres, a été mal appliquée : certains attributaires sous-louent les terres qu'ils sont censés travailler directement, beaucoup d'exploitations agricoles collectives (EAC) ont éclaté *de facto* en exploitations individuelles (alors que l'exploitation des terres, selon la loi, doit être collective), le prix de location de la terre n'a jamais été versé au Trésor, la banque de l'agri-



culture n'a jamais pu saisir le droit de jouissance des attributaires défallants dans le règlement de leurs emprunts... Début 1995, la situation des formes d'exploitation et/ou de propriété du domaine agricole privé de l'Etat reste marquée par l'incertitude. Un texte serait en discussion au niveau du gouvernement tendant à résoudre définitivement ce problème. Il faut espérer que des considérations politiques à court terme ne l'emportent pas, en ce domaine, sur la sauvegarde de l'intérêt général à long terme. Quelles sont les différentes alternatives ?

L'idée de cession gratuite, ou pour un prix symbolique, des terres aux actuels occupants est bien sûr défendue par beaucoup parmi ces derniers et par certains idéologues pseudo-marxistes. Les arguments avancés pour défendre ce point de vue sont que les attributaires ont un droit d'occupant (parfois depuis de nombreuses années) et qu'ils ne peuvent pas acheter les terres au même prix que seraient prêts à les payer les gens fortunés. L'autre argument est qu'il n'y a aucune raison pour qu'on n'applique pas aux terres agricoles d'Etat les mêmes dispositions que celles appliquées pour le domaine immobilier locatif, lequel a été bradé, au sens fort du terme, aux occupants dans les années 1980.

La cession gratuite, ou le bradage à des prix bas, serait une injustice sociale intolérable vis-à-vis des millions de chômeurs que compte le pays, et un don injustifiable à des citoyens qui accéderaient ainsi à un enrichissement sans cause. Pourquoi, en effet, donner à des citoyens qui travaillent aux dépens de citoyens chômeurs, ou même à certains chômeurs et pas à d'autres ?

La vente des terres de l'ex-secteur agricole d'Etat a depuis longtemps la faveur des possesseurs de capitaux ruraux et urbains. Pour ces derniers, l'achat de terres est non seulement une bonne façon de placer leur argent pour se prémunir contre l'inflation, mais aussi de s'ouvrir des possibilités d'investissements très profitables dans l'agriculture, mais aussi d'acquérir du prestige social, la possession de biens fonciers étant encore déterminante de ce point de vue dans une société encore largement rurale. Le principal argument avancé en faveur de la vente est que la propriété du sol incite plus à l'investissement à long terme que la location. Cet argument semble irrecevable compte tenu de l'expérience de beaucoup de pays. En 1970, la moitié des terres cultivables de la France ne sont pas exploitées par leurs propriétaires (Gervais *et al.*, 1976). Cela n'a pas empêché l'investissement et la formidable modernisation de l'agriculture de ce pays.

Du point de vue économique, la vente des terres signifie la cession définitive à des particuliers du droit d'encaisser le prix de location de la terre, autrement dit la rente foncière. Pour les économistes libéraux, celle-ci grève inutilement les coûts de production des biens alimentaires et fait donc diminuer les profits (par le biais de l'augmentation des salaires). Ricardo, dans son *Essai sur l'influence des bas prix du blé sur les profits*, écrivait que « les intérêts des propriétaires fonciers sont toujours opposés à l'intérêt de toutes les autres classes sociales » (cité par Albertini, 1991). Il démontrait le caractère injuste de la rente, parce que ne provenant d'aucun travail, et son caractère dangereux du fait que, la population augmentant, elle risquait de réduire les profits à néant et, du même coup, l'accumulation. Walras, théoricien de l'équilibre général et opposant s'il en est du marxisme, préconisait plus tard dans son *Traité d'économie sociale* que toute la terre soit propriété de l'Etat afin que celui-ci puisse s'approprier la rente et ainsi supprimer l'impôt, cela permettant d'améliorer les conditions de l'échange. Plus récemment, des prix Nobel d'économie et des hommes d'affaires américains écrivaient à Gorbatchev, Président de ce qui était encore l'URSS, d'avoir à se garder de la vente des terres et lui soulignaient la nécessité, pour une plus grande croissance économique, d'en maintenir la propriété à l'Etat (Coulomb, 1993). Les correspondants de Gorbatchev font valoir deux arguments :

1. Tous les citoyens ont un droit égal à ce que produit la nature. La fertilité naturelle de certaines terres, première source d'une partie de la rente foncière, est la propriété de tous les nationaux et ne peut être accaparée à quelque titre que ce soit par quelques-uns.
2. La croissance de la population et les équipements publics sont les deux autres sources de la rente foncière<sup>11</sup>. Leurs effets ne peuvent pas, et encore moins que l'effet dû à la fertilité naturelle, être appropriés privativement.

Il est donc légitime, disent-ils, que la rente foncière soit prélevée par la collectivité nationale (l'Etat) qui pourrait l'utiliser pour financer les équipements publics (dont l'usage est commun à tous) et promouvoir des actions de développement.

A l'heure actuelle, la location des terres agricoles de l'ex-secteur autogéré pourrait rapporter à l'Etat et aux collectivités locales au minimum environ 17 milliards de dinars par an, soit 7,7 % des recettes d'hydrocarbures ou 10 % des recettes fiscales<sup>12</sup> du budget de 1994. Si on ajoute à cela la location des 20 millions d'hectares de parcours steppiques à seulement 1000 DA/ha/an qui procurerait 20 milliards de DA, on aurait alors de quoi financer de façon correcte, régulière et surtout pérenne, les nécessaires actions de préservation des ressources naturelles (eau, sol et végétation) et celles nécessaires à l'accroissement de la productivité des terres.

En regard, la vente des terres rapportera sans doute beaucoup moins et posera beaucoup de problèmes. La mise sur le marché de toutes ces terres déprimera les prix, même si on décide de les vendre progressivement. Par ailleurs, les acquéreurs, surtout parmi les actuels occupants, feront pression pour qu'on leur accorde des facilités de paiement (délais, taux d'intérêt), ce qui diminuera d'autant la valeur de cession. En outre, il y aura de forts risques de voir les actuels occupants résister de façon active à leur expulsion des terres qu'ils n'auront pas pu, ou voulu, acquérir aux conditions du marché. Enfin, comme le soulignent les économistes libéraux écrivant à Gorbatchev, il vaut mieux prémunir contre les excès politiques d'aujourd'hui l'héritage du futur : les générations de demain ont autant droit à la rente foncière que les actuelles. Il faut leur laisser la possibilité de fixer le niveau de la rente en fonction de leurs propres conditions futures et ne pas décider pour elles aujourd'hui en vendant la terre.

Pour toutes ces raisons, la location semble de loin la solution la plus préférable sur le plan de l'intérêt général. La mise aux enchères du droit d'usage de la terre est socialement beaucoup plus acceptable que sa vente. Plus que celle-ci, elle autorise les actuels occupants, surtout les plus dynamiques, à supporter la concurrence des possesseurs de capitaux candidats à l'exploitation des terres. En effet, la capacité d'augmenter les enchères pour le droit d'usage dépend davantage de la compétence à faire produire la terre que des capacités financières dont on dispose. Autrement dit, le bon agriculteur, actuel occupant ou non, se trouvera mieux placé pour enchérir que le possesseur de capitaux ignorant des choses de l'agriculture, surtout si un système bancaire efficace se trouve là pour lui avancer au moins partiellement le capital d'exploitation nécessaire.

## 2. Les terres pastorales et à vocation pastorale

Ces terres couvrent aux environs de 20 millions d'hectares formant tampon entre les contrées désertiques du pays (à pluviométrie inférieure à 100 mm) et l'Algérie du Nord limitée par l'isohyète 400 mm (ou 300 mm selon les auteurs travaillant sur les problèmes de la steppe et de la désertification). Elles constituent ce qu'on appelle communément les zones steppiques de l'Algérie et ont, en tant que domaine privé de l'Etat, une histoire différente des ex-terres coloniales du Nord. Dans leur très grande majorité, le *Senatus Consulte* de 1863 les a réparti en terres *arch* (appartenant en jouissance collective aux tribus), communales et domaniales. On peut estimer entre 2,5 et 3 millions d'hectares la part de ces terres qui a été défrichée depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle par des particuliers et appropriée de fait. Le reste a toujours été utilisé en parcours communs et, de ce fait, a subi une dégradation souvent importante du couvert végétal (Bedrani, 1994).

Pour lutter contre la désertification due à l'exploitation minière des parcours, un texte de loi est en gestation depuis quelques années, mais qui n'arrive pas à sortir tant les pouvoirs publics, semble-t-il, craignent les réactions des différents groupes d'intérêt. La dernière mouture de ce texte tend à établir un droit d'usage exclusif des parcours de la commune en faveur des agro-pasteurs y résidant à condition que l'élevage constitue leur principale source de revenu et à condition qu'ils se constituent en « exploitations pastorales collectives ». Un cahier des charges est imposé à ces exploitations par l'administration. Les principales critiques pouvant être faites à ce projet sont qu'il donne des charges et des pouvoirs trop importants à l'administration, sans faire participer suffisamment les populations locales aux décisions qui les concernent et sans suffisamment prévoir les nécessaires ressources à collecter pour le droit d'usage des terres steppiques<sup>13</sup>. Il est à craindre que, de ce fait, l'application de ce projet ne soit, d'une part, très lourde (on connaît la diligence de l'administration !), et d'autre part, ne constitue un gouffre pour les finances publiques<sup>14</sup>.

Il serait plus sage que ce projet soit remanié afin de laisser une complète initiative aux populations locales pour partager les terres steppiques et les exploiter comme elles l'entendent. L'important pour la collectivité nationale, du point de vue de la préservation des ressources naturelles, est qu'elle ait des personnes morales ou physiques ayant un droit d'usage exclusif des superficies attribuées (suppression

du droit d'usage collectif des biens publics) d'une part, et d'autre part qu'elle fasse payer le droit d'usage des terres attribuées afin de financer les actions nécessaires à la lutte contre la désertification. Une fois les terres ainsi partagées par les concernés eux-mêmes (pour une fois, l'Etat ne sera pas accusé d'avoir favorisé telle ou telle personne, tel ou tel groupe !), rien n'empêche à l'Etat de mettre en oeuvre des projets allant dans le sens d'une meilleure utilisation des ressources naturelles. Il lui faudra alors convaincre les usagers des parcours (ou des terres cultivées) de l'avantage qu'ils auraient à utiliser telle ou telle technique de culture ou d'élevage plutôt qu'une autre. C'est moins simple que d'interdire, mais sans doute plus efficace et moins coûteux.

De manière générale, le rôle de l'Etat, en ce qui concerne le foncier, doit être la constitution d'exploitations économiquement viables, c'est-à-dire pouvant faire vivre correctement une famille tout en lui permettant d'investir suffisamment pour accroître la productivité de la terre. Les actions de gestion du domaine privé de l'Etat doivent se conjuguer avec une action législative en matière de droit de succession dans le secteur agricole privé.

## V – L'intervention en matière d'orientation des productions

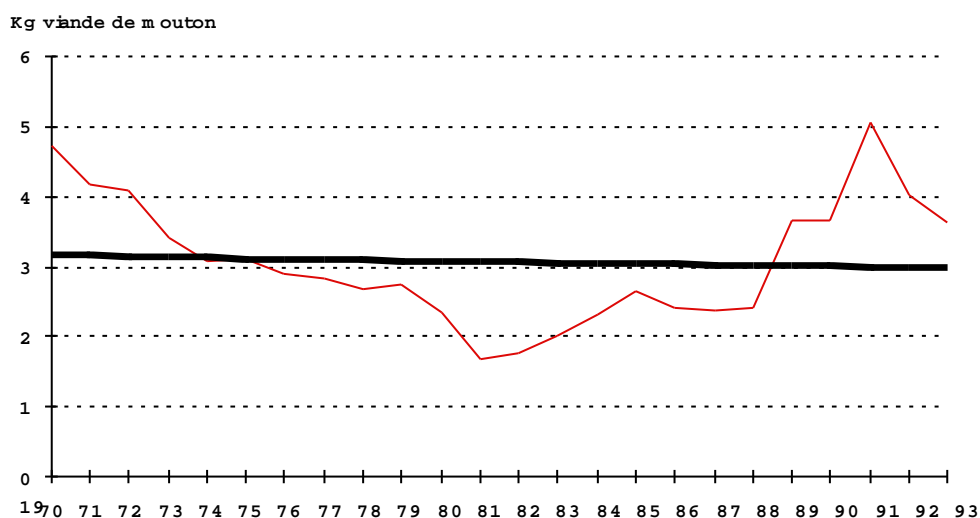
L'Etat a toujours voulu favoriser les productions dites stratégiques (céréales pour la consommation humaine, lait, légumes secs) afin de diminuer l'accroissement des importations. Le qualificatif de stratégique semble être accordé, dans le langage des responsables économiques, aux produits « biens-salaires » de large consommation d'une part, et fortement importés, d'autre part (déséquilibre de la balance des paiements). Blé, produits de la minoterie, laits et beurre, constituent la grande masse des importations en valeur.

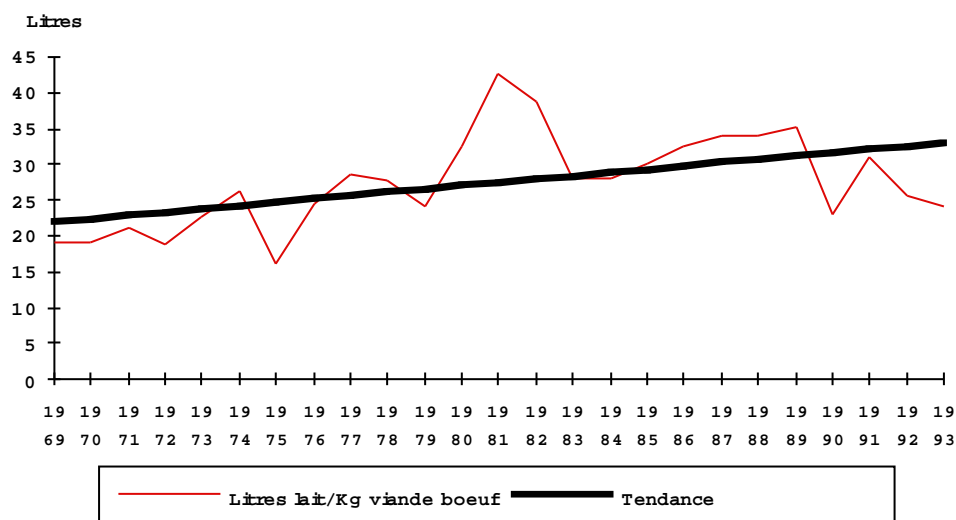
**Tableau 5. Les importations de blés et de lait (1985-1990)**

	Valeur (millions de DA)	%
Lait, beurre	15156	17
Blés, farines, semoules	24488	27
<b>Importations alim. totales</b>	<b>89551</b>	<b>100</b>

Dans ce but, depuis la fin des années 1980, les responsables des politiques agricoles ont presque uniquement eu recours au levier « prix ». En termes réels, les blés et le lait ont vu leurs prix très nettement s'améliorer (Bedrani, 1994). Mais les résultats, en matière d'accroissement des productions et des productivités, ne sont pas probants du fait que les prix relatifs n'ont pas suffisamment varié en faveur des produits dits stratégiques (cf. graphiques ci-dessous pour le blé dur et la viande de mouton, pour le lait et la viande de boeuf).

**Figure 3. kg de mouton pour 100 kg de blé dur**



**Figure 4. Prix du kg de beefsteak à la consommation/prix du litre de lait à la production**


Les *Figures 5 et 6* ci-dessous montrent que les volumes de production ne semblent pas avoir été influencés par les prix officiels à la production. Pour les blés, cela indique que les agriculteurs ne trouvent pas leur intérêt à accroître leur sole en cette culture et/ou à investir pour accroître leurs rendements (meilleurs travaux du sol, achat d'engrais, entretien des cultures). L'accroissement de la sole de blé se ferait aux dépens de l'orge et de la jachère pâturée nécessaires à l'élevage. Celui-ci est nécessaire au maintien de la régularité du revenu de l'exploitation malgré les aléas climatiques des différentes années. L'association céréales-élevage typique des zones méditerranéennes du Sud trouve en effet son explication dans cette stratégie de lutte des agriculteurs contre ces aléas climatiques (Pluinage, 1994).

Si, donc, on veut augmenter la production de blé, on ne peut le faire qu'en menant une politique d'accroissement des rendements (variétés plus productives, meilleure préparation du sol, utilisation d'engrais, désherbage). Pour que les agriculteurs trouvent leur intérêt à cette politique, il faut que l'Etat prenne une grande partie (sinon la totalité) du risque climatique à sa charge, mette en place un système efficace de crédit et d'approvisionnement en intrants, vulgarise de manière intelligente les itinéraires techniques appropriés.

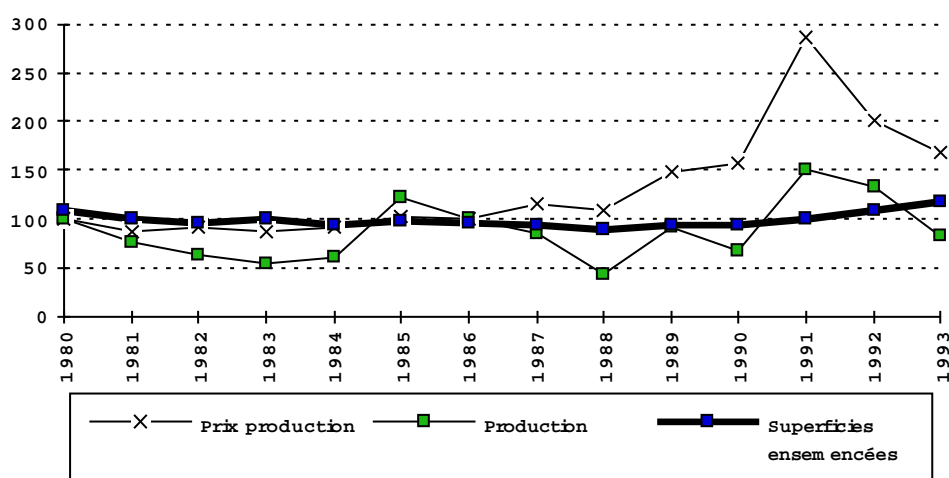
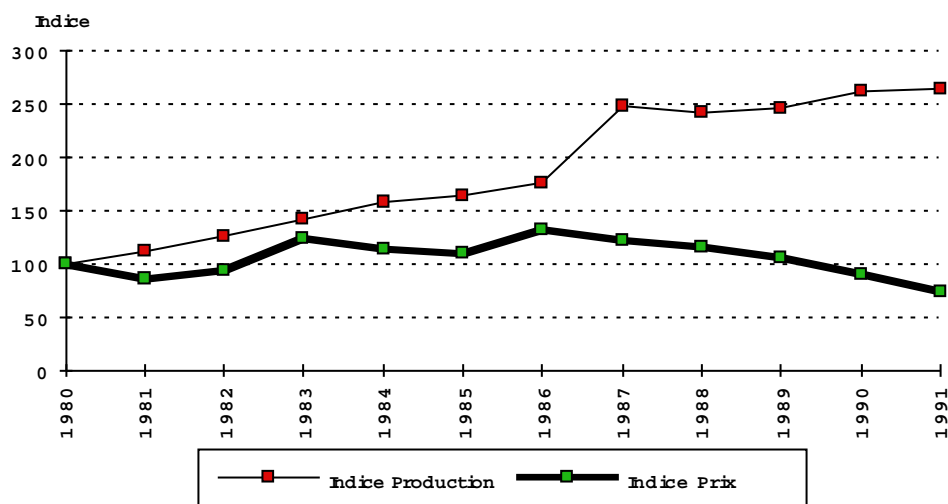
**Figure 5. Blé dur : évolution des indices de prix à la production, de volume de production (100 en 1980) et des superficies ensemencées (100 = moy. 1980-84)**


Figure 6. Lait de vache : évolution des indices (100 en 1980) de production et de prix constant (1982)



Pour ce qui est du lait de vache, il semble que sa production soit encore très fortement concurrencée par celle de la viande, les éleveurs de vaches laitières ne considérant le lait que comme un sous-produit de la viande et ne mettant donc pas autant de volonté à en accroître les rendements. Faut-il tenter de changer ce comportement en modifiant par une politique appropriée les rapports des prix relatifs ? Étant donné la faible consommation moyenne de viande par tête d'habitant, cela peut sembler inutile.

À la limite, n'est-il pas vain de chercher à favoriser telle production plutôt que telle autre compte tenu de l'ampleur des déficits alimentaires et compte tenu de la substituabilité des produits entre eux ? Laissant le marché, c'est-à-dire la demande sociale solvable, orienter les productions, ne serait-il pas plus judicieux de mener des politiques tendant principalement à accroître les rendements par unité de surface, quelle que soit la spéculation entreprise. Car, enfin, le problème de l'Algérie est bien celui-là : produire le plus possible, aux coûts les plus bas possibles, sur les maigres superficies cultivables disponibles et avec tous les aléas climatiques dont le Ciel l'accable !<sup>15</sup>

Quand on dit qu'il faut laisser le marché orienter les productions, cela ne signifie pas, bien sûr, que l'État ne doit pas du tout intervenir. Ce dernier doit mener des politiques pour éviter les fortes fluctuations des prix et pour aider à une formation des prix la plus concurrentielle possible : meilleure organisation des marchés (en favorisant les groupements de producteurs) en aidant à la mise en place des infrastructures nécessaires en matière de stockage, de conditionnement et de transport.

## VI – L'intervention en matière de modernisation intensificatrice des exploitations

Si le problème est bien avant tout d'accroître les rendements, il apparaît que la politique tendant à supprimer toutes les subventions aux facteurs de production nécessaires à ce but doit être mûrement réfléchie.

On admettra que l'intensification consiste principalement dans l'utilisation plus grande d'eau pour l'irrigation, d'engrais, de produits phytosanitaires, de mécanisation pour un meilleur travail du sol, de semences améliorées. Pour la production animale, l'intensification passe par l'amélioration génétique, une alimentation abondante et adaptée, une prophylaxie et une lutte contre les parasitoses efficaces.

De ce point de vue, le changement principal dans l'intervention de l'État au cours de ces dernières années consiste dans la suppression du soutien des prix des intrants et équipements agricoles. Conjointement à une très forte dévaluation du dinar, cela a abouti à une hausse considérable des prix et a donc entraîné une baisse des achats de biens d'équipement par les exploitations et une chute de l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires. Le retour en 1993 à une forte bonification des taux d'intérêts sur les emprunts des agriculteurs ne semble pas suffire à relancer les investissements et augmenter l'utilisation de consommations intermédiaires accroissant la productivité (Bedrani, 1994).

Pour ce qui est de l'agriculture en sec, le risque encouru par les agriculteurs dans l'emploi plus important de facteurs d'intensification (principalement l'engrais et les semences sélectionnées) n'est pas suffisamment partagé par la collectivité nationale. Cela explique le faible emploi de ces facteurs. Mais là n'est pas la seule explication : la faible formation de beaucoup de producteurs et le manque dramatique de vulgarisation sont pour beaucoup dans ce phénomène.

Pour ce qui est de l'agriculture irriguée, il semble qu'une grande majorité d'agriculteurs n'utilisent pas d'engrais, intrant pourtant très valorisé dès lors qu'il y a de l'eau. Cette aberration semble s'expliquer plus par la faible formation des agriculteurs, l'absence de vulgarisation et la faiblesse des circuits de distribution que par le niveau des prix des fertilisants. En tous les cas, si une intervention de l'Etat se justifie, c'est bien en ce domaine : il est d'une aberration inconcevable que les engrais ne soient pas utilisés par des agriculteurs disposant d'eau.

L'intensification de la production agricole exige donc une très forte intervention de l'Etat en matière de formation et de vulgarisation<sup>16</sup>. Cette intervention ne demande pas nécessairement un accroissement énorme du budget de l'Etat consacré à l'agriculture. Il s'agit surtout de mieux utiliser les ressources actuellement disponibles : par exemple, consacrer moins de ressources à former des ingénieurs ou techniciens « supérieurs » (sept établissements forment des ingénieurs qui deviennent chômeurs ou trouvent un travail hors de l'agriculture) et davantage à former des agriculteurs par la vulgarisation, utiliser de façon plus efficace les milliers de fonctionnaires de l'agriculture censés être au service des producteurs (en en diminuant le nombre pour donner à ceux qui restent davantage de moyens de travail et davantage de motivation à être plus productifs). Il s'agit ensuite de trouver des ressources nouvelles, par une parafiscalité relativement légère sur certains produits, devant être consacrées à des programmes précis, très localisés et conduits par des personnes définies et très fortement responsabilisées quant à leur rendement.

Mais le principal facteur d'intensification reste l'eau d'irrigation. C'est celui qui est le plus spontanément utilisé par les agriculteurs qui peuvent en disposer, c'est celui qui est réclamé avec le plus d'insistance, voire de véhémence. Mais c'est aussi le plus mal utilisé : des gaspillages énormes sont entraînés par les méthodes d'irrigation traditionnelles (par rigoles et immersion) et par le manque de formation à l'utilisation de l'eau des très nombreux néo-irriguants. Quand on sait la rareté de cette ressource naturelle et le coût élevé de sa mobilisation, il apparaît évident que toute intervention de l'Etat qui permet de l'économiser de façon conséquente est socialement hautement rentable. De ce point de vue, il est pour le moins étonnant qu'aucune politique de subvention dans l'utilisation des techniques du goutte-à-goutte et de l'aspersion n'ait été mise en oeuvre dans le pays jusqu'à maintenant, et qu'aucune politique de vulgarisation n'existe en ce domaine. Par ailleurs, il est étonnant qu'aucune politique d'incitation à une plus grande valorisation de l'eau ne soit mise en oeuvre. De très nombreux plus ou moins petits périmètres d'irrigation créés grâce à l'investissement public restent particulièrement sous-exploités alors que le pays est gros importateur de produits alimentaires et que, paradoxalement, les prix des fruits, légumes et viandes sont très rémunérateurs. Ne serait-il pas nécessaire d'imposer les exploitants de ces périmètres de façon telle à ce qu'ils les mettent en valeur de façon plus efficace ou à ce qu'ils les cèdent à d'autres plus capables de les mieux valoriser ?

## VII – Le commerce extérieur

L'intervention de l'Etat en matière de commerce extérieur des produits agricoles et alimentaires s'analyse à travers les tarifs douaniers, les mesures non tarifaires et la politique du taux de change. Selon leur niveau et leur stratégie de développement, les pays peuvent avoir des politiques de commerce extérieur plus ou moins protectionnistes ou d'ouverture sur le marché mondial. Quels tarifs appliquer en matière d'exportation et d'importation pour un pays comme l'Algérie, quel niveau de taux de change choisir (et en a-t-on le choix ?), quelle mesures de protection non tarifaire appliquer sans subir des mesures de rétorsion en contrecoup ?

La loi de finances pour 1995 affirme viser, en matière de tarifs douaniers, tout à la fois la relance de l'appareil de production par l'allègement fiscal (ce qui permettrait une plus grande création d'emplois nouveaux), la protection du marché intérieur (donc défense de l'emploi) et la création de nouvelles ressources pour le budget de l'Etat. Comme on le voit, le premier objectif est contradictoire avec les deux



derniers, tout du moins apparemment. Cela traduit l'embaras des décideurs économiques face aux différentes exigences. La tendance qui en résulte est, malgré tout, celle d'une augmentation des droits de douane et taxes sur les produits de consommation et d'une diminution sur les biens destinés à la production.

Les produits importés sont frappés de droits de douane, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et, éventuellement, de la taxe spéciale additionnelle (TSA).

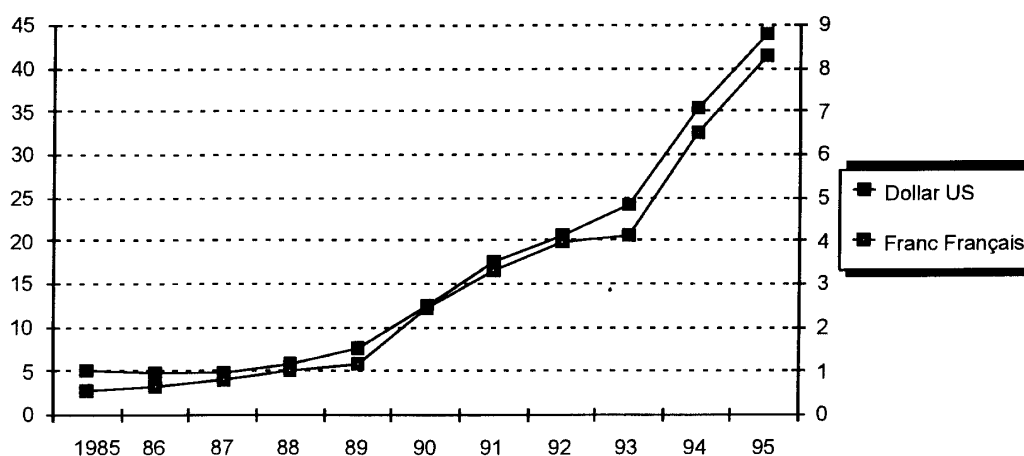
Les produits agricoles et alimentaires destinés à la consommation directe subissent généralement un droit de douane de 60 % (viandes, oeufs, fruits et légumes frais ou congelés, concentré de tomate), sauf la pomme de terre de consommation et le raisin sec (40 %), les blés, la poudre de lait, la matière grasse de lait (MGLA) (3 %). Les droits sont plus faibles pour certains animaux (3 % pour les vaches laitières, génisses pleines et poussins d'un jour), pour certains aliments du bétail (25 % pour le son et 40 % pour les autres préparations utilisées pour l'alimentation du bétail) et pour les plants fruitiers et forestiers (40 %).

La taxe sur la valeur ajoutée a été ramenée de 40 % en 1994 à 21 % en 1995 pour l'ensemble des produits<sup>17</sup> sauf pour les produits phytosanitaires, le maïs, le sorgho et le riz en paille qui bénéficient d'un taux réduit de 7 %<sup>18</sup>. Les blés et la poudre de lait sont, quant à eux, complètement exemptés de TVA.

Le taux de la taxe spécifique additionnelle (TSA) et les produits qu'elle concerne sont fixés par voie réglementaire. Ce taux ne peut excéder 80 %.

Compte tenu de la très forte dévaluation du dinar ces dernières années (*Figure 7*), l'ensemble des droits et taxes semble constituer une protection importante de la production nationale et une désincitation forte à l'importation<sup>19</sup>.

**Figure 7. Dollar US (axe de gauche) et franc français (axe de droite) exprimés en dinars**



La convertibilité commerciale du dinar appliquée depuis 1994 ne risque certainement pas de promouvoir des importations massives de produits agricoles et alimentaires aux dépens de la production nationale (y compris pour les blés et le lait qui subissent le moins de droits de douane), surtout que le dinar va continuer fort probablement à glisser pendant un certain temps. Il reste cependant que les producteurs nationaux ont des efforts importants à faire pour améliorer leur productivité. Il n'existe aucune raison pour que les cultures irriguées algériennes (tomate industrielle, pomme de terre de consommation et de semence...) ne soient pas compétitives par rapport à celles de nos voisins tunisiens et marocains, ou même européens.

Pour ce qui est des mesures non tarifaires, l'Algérie n'en applique guère. Elles concernent principalement les exportations. Ainsi, une mesure d'interdiction à l'exportation existe pour les ovins reproducteurs. Ainsi, des mesures d'interdiction à l'exportation sont parfois prises pour améliorer la satisfaction du marché interne. L'une d'elles a concerné les tomates préparées ou conservées autrement qu'au vinaigre ou à l'acide acétique pour la période de décembre 1994 au 31 août 1995.

En conclusion, l'intervention de l'Etat dans l'agriculture se doit d'être nuancée. Elle doit être relativement puissante en matière d'investissements publics destinés aux infrastructures (ouvrages de mobilisation de

l'eau, aménagements pour l'irrigation, grandes unités de stockage des produits, voies de communication en milieu rural). Elle doit être puissante pour tout ce qui est dépenses en vue de favoriser l'accroissement des rendements, particulièrement et surtout dans l'agriculture en sec, les agriculteurs ne pouvant pas supporter seuls les risques climatiques. Elle doit être puissante dans les domaines de la formation et la vulgarisation, les agriculteurs étant encore à un niveau technique souvent très insuffisant. Mais si l'Etat se doit d'intervenir puissamment dans ces domaines, sa puissance est fonction des ressources dont il dispose : on ne peut lui demander de consacrer autant de fonds à l'agriculture qu'un Etat développé en accorde à la sienne. Il faut que les agriculteurs, leurs organisations, comme les fonctionnaires de l'agriculture à tous les niveaux, ne continuent pas de considérer l'intervention de l'Etat et les subventions comme les seules solutions aux problèmes du développement de l'agriculture. Les responsables de l'administration agricole doivent mieux se gérer eux-mêmes et mieux utiliser les ressources que l'Etat accorde à l'agriculture. Pour cela, l'administration et toutes les opérations qu'elle mène doivent être minutieusement évaluées, ce qui ne se fait jamais, sinon très rarement. Les agriculteurs doivent s'organiser pour se prendre en charge eux-mêmes dans de très nombreux domaines<sup>20</sup>. Ils en ont globalement les possibilités financières<sup>21</sup> si tant est qu'ils acceptent de ne plus considérer l'Etat comme l'habituelle vache à lait. Cela ne les empêche pas bien sûr de défendre leurs intérêts et particulièrement de réclamer leur juste part de ce don du Ciel qu'est la rente pétrolière.

De façon générale, la politique dans l'agriculture est inséparable de la politique économique d'ensemble. La construction d'une agriculture hautement productive passe nécessairement par la construction d'une industrie diversifiée capable d'absorber la main-d'oeuvre agricole excédentaire et la création d'un environnement économique national moderne. Tout cela supposant bien sûr l'existence d'un Etat moderne...

## Notes

1. Dès le début des années 1980, mais particulièrement depuis 1986, l'Algérie a volontairement et progressivement appliqué des mesures relevant d'une politique d'ajustement structurel (Bedrani, 1993).
2. Aux élections législatives, le FIS, le FLN, le FFS et Hamas obtiennent respectivement 47 %, 23 %, 7 % et 5 % des suffrages exprimés (suffrages qui représentent seulement 25 %, 12 %, 4 % et 1 % des électeurs inscrits).
3. L'expression est de Addi (1994). Cet auteur, par ailleurs, a certainement tort quand il affirme que "au niveau économique, depuis 1962, les conditions de vie de la population ont été nivelées par le bas, généralisant une misère partagée par la masse..." (p. 102). Pour toutes les couches de la population, le niveau de consommation atteint à la fin des années 1980 est bien plus élevé que celui qu'elles connaissaient en 1962 (Bedrani, 1994). Mais bien sûr cela ne veut pas dire qu'une grande partie de la population ne se sente pas plus frustrée.
4. A cause des risques importants qu'ils encourent (politiques et économiques), peu de possesseurs de capitaux sont suffisamment irréalistes pour investir leurs avoirs dans un pays de régime politique populiste, quelle que soit la façon dont ils ont acquis ces avoirs.
5. Celui-ci sera suivi en avril 1995 d'un programme d'ajustement structurel qui dit son nom désormais.
6. Après avoir participé au budget de l'Etat de 1965 à 1975 (atteignant 21 % en 1970), le patrimoine économique d'Etat (secteur socialiste) n'y a pas contribué de 1976 jusqu'à aujourd'hui, sauf en 1987 et 1988 où ses versements ont constitué 2 % des recettes budgétaires (Zerkout, 1995).
7. Les zones sont celles visées par l'article 81 de la loi n° 88-33 du 31 décembre 1988 portant loi de finances pour 1989 :
  - Zone A : Terres de plaine des régions littorales et sublittorales à pluviométrie égale ou supérieur à 600 mm.
  - Zone B : Terres de plaine à pluviométrie comprise entre 450 et 600 mm.
  - Zone C : Terres de plaine à pluviométrie comprise entre 350 et 450 mm.
  - Zone D : Terres agricoles à pluviométrie inférieure à 350 mm.
 Sont considérées comme terres de plaine celles dont la pente est inférieure à 12 %. Cf. aussi l'article 261 du code des impôts directs.
8. En 1994, quand le revenu global est égal ou inférieur à 30 000 DA, il n'est pas payé d'impôt. Mais de 30 001 DA (équivalent du SMIG) à 120 000 DA, le taux d'imposition est de 15 % (Impôt sur le Revenu Global, IRG).
9. L'alimentation entre pour 55,46 % dans les dépenses des ménages algériens d'après l'enquête budget des ménages de 1988.
10. Le mur de Berlin n'était pas encore tombé et beaucoup d'hommes du pouvoir n'osaient pas ouvertement brûler du jour au lendemain ce qu'ils adoraient hier, même s'ils en brûlaient d'envie !
11. La croissance de la population fait croître la rente foncière parce qu'elle fait augmenter les prix des biens alimentaires de subsistance. Les équipements publics (routes, électrification, barrages...) font augmenter la valeur des terres.
12. En supposant que le secteur agricole d'Etat couvre 2,5 millions d'hectares, dont 100 000 ha irrigués et des prix de location de 10 000 DA par ha en sec et 50 000 DA par ha irrigué. A titre de comparaison, un hectare de céréales sinistrées (du fait de la sécheresse) se louait (pour le package) à environ 3 500 DA à la fin du printemps 1994 dans les hautes plaines céréalières.

13. Le projet distingue les terres de parcours distribuées aux "exploitations pastorales collectives", les terres de parcours communes et les terres de parcours dégradées "susceptibles après leur restauration soit d'être attribuées, soit d'être mises en réserve". Une redevance pour l'usage n'est prévue que pour les terres de parcours communes. Quant aux terres steppiques où des "terres de labours traditionnels existent", elles sont attribuées aux occupants légaux (de fait ?) pour une jouissance perpétuelle et gratuite.
14. Le projet prévoit un "corps de police pastorale" et "des districts pastoraux"...
15. La loi de finances pour 1995 ne prévoit désormais que trois produits soutenus à la production : le blé dur, le blé tendre et la pomme de terre de semence. Mais le prix de soutien pour celle-ci a apparemment été fixé bien trop bas (20 DA/kg pour la classe A et 22 DD/kg pour l'élite) pour que la production ne soit pas vendue à la consommation par les producteurs.
16. En ce domaine, l'Etat doit nécessairement s'occuper de toute la recherche appliquée (nécessaire à la mise au point de techniques et de procédés). Quant à la vulgarisation proprement dite, elle devrait être l'affaire quasi exclusive des agriculteurs (coopératives, chambres d'agriculture) et des professionnels qui leur vendent les intrants et les équipements.
17. Pour compenser la baisse de la TVA est instituée une taxe intérieure de consommation (TIC) sur les bières, les produits tabagiques et les allumettes produits localement et importés.
18. La loi de finance pour 1995 supprime les dispositions de la loi de finance complémentaire pour 1994 qui avait fixé le taux de TVA (taux réduit spécial) à 7 % pour les matériels à usage agricole, les engrais et matières assimilées servant à l'amendement des terres cultivées, les films plastiques à usage agricole. Par ailleurs, elle supprime le taux réduit de 13 % appliqué pour les opérations de vente portant sur le miel.
19. Il est nécessaire tout de même de mener des études précises pour évaluer les taux de protection des différents produits agricoles et alimentaires et pour voir de quel niveau de subventions bénéficient de la part des pays exportateurs les produits importés par l'Algérie.
20. L'intervention de l'Etat pour aider les organisations de producteurs agricoles à se former et fonctionner a été sensible au cours des dernières années : restructurations sur la base de la libre adhésion et de la responsabilité du système coopératif, création de chambres d'agriculture, création de conseils de filières agricoles et agro-alimentaires formées majoritairement de professionnels. Dorénavant, l'intervention de l'Etat devrait se concentrer sur l'encouragement à la création d'organisations de producteurs sur la base d'initiatives locales, organisations qui aboutissent à d'autres au niveau régional et national. Cela est une voie incontournable de développement agricole.
21. Les très nombreux petits agriculteurs doivent cependant bénéficier d'une aide appropriée de la collectivité nationale. Cette aide pourrait provenir, au moins partiellement, d'une fiscalité raisonnable que pourraient subir les agriculteurs et éleveurs de taille importante.

## Liste des tableaux

- Tableau 1. Certaines dépenses de l'Etat en % des recettes budgétaires.  
 Tableau 2. Evolution de l'emploi dans les administrations publiques.  
 Tableau 3. Structure des recettes du budget de l'Etat (en %).  
 Tableau 4. Valeur locative des terres pour le calcul de la taxe foncière (en dinar par hectare).  
 Tableau 5. Les importations de blés et de lait (1985-1990).

## Liste des figures

- Figure 1. Evolution de la part de l'agriculture et de l'hydraulique dans les investissements publics (DA constants 1992, axe de gauche). Même évolution en indice 100 = 1986, axe de droite.  
 Figure 2. Budget d'équipement de l'agriculture (dinars constants 1982, base 100 en 1986).  
 Figure 3. Kg de mouton pour 100 kg de blé dur.  
 Figure 4. Prix du kg de beefsteak à la consommation/Prix du litre de lait à la production.  
 Figure 5. Blé dur : évolution des indices de prix à la production, de volume de production (100 en 1980) et des superficies ensencées (100 = Moy. 1980-84).  
 Figure 6. Lait de vache : évolution des indices (100 en 1980) de production et de prix constant (1982).  
 Figure 7. Dollar US (axe de gauche) et franc français (axe de droite) exprimés en dinars.

## Références

- **Bedrani S.** (1989). Les enjeux actuels des restructurations de l'agriculture. *Economie et Humanisme*, n° 309.
- — (1992). L'agriculture depuis 1962 : histoire d'un échec ? In *Algérie : de l'indépendance à l'Etat d'urgence*. Sous la direction de Lakehal Mokhtar, Larmise/l'Harmattan, Paris.
- — (1993). L'Algérie, un cas d'ajustement volontaire ? In *Ajustement et développement au Maghreb, en Afrique subsaharienne et en Europe de l'Est*. Etudes coordonnées par Guerraoui Driss, Les Editions Toubkal-Casablanca et l'Harmattan, Paris.
- **Bedrani S., Sofiane B. et Meriem G.** (à paraître). Contribution à la connaissance des zones steppiques algériennes : les résultats du suivi triennal d'agro-pasteurs de la steppe centrale. *Les Cahiers du CREAD*.
- **Bedrani S., Nabil B., Abdelmajid D., Stina R.** (à paraître). *Les effets des politiques des prix, des subventions et de fiscalité sur l'agriculture en Algérie*. Options Méditerranéennes, CIHEAM-IAM, Montpellier.

- **Fontaine J.** (1992). Les élections législatives algériennes : résultats du premier tour. *Maghreb-Machrek*, n° 135, janvier-mars 1992. Cité par Addi (1994).
- **Gervais M., Jollivet M. et Tavernier Y.** (1976). *Histoire de la France rurale*. Seuil, Paris (tome 4, p. 228).
- **Lahouari A.** (1994). *L'Algérie et la démocratie. Pouvoir et crise du politique dans l'Algérie contemporaine*. Editions La Découverte, Paris.
- **Mahrez K.** (1995). Bilan. *El Watan* du 09/01/1995, quotidien national, compte rendu du Premier Ministre devant le Conseil National de la Transition.
- **Mammeri L.** (1993). *Les caractéristiques des exploitations agricoles selon la source de financement : cas de la commune de Djerma, Wilaya de Batna*. Thèse d'ingénieur, INA, Département d'Economie Rurale, Alger.
- **Mazouzi F.** (1993). *Revenu et fiscalité agricoles. Cas de certaines exploitations agricoles de la commune de Bordj El Bahri*. Thèse d'ingénieur, INA, Département d'Economie Rurale, Alger.
- **Pluinage J.** (1994). *Les systèmes de production céréales-élevage et la gestion du risque dans les zones sèches méditerranéennes*. Thèse de doctorat, Ecole Nationale Supérieure Agronomique, Montpellier.
- **Zerkout D.** (1995). Les finances publiques : quelle politique budgétaire pour une économie en transition ? *El Watan* du 9/03/1995, quotidien national.

