



La mise en valeur agricole dans les zones arides en Algérie : d'une politique foncière vers une politique hydro-foncière

Ali Daoudi¹, Alaeddine Derderi², Jean-Philippe Colin³

Augmenter la production agricole par l'extension des superficies cultivées est un objectif constant des politiques agricoles des trente dernières années en Algérie. Les zones arides (Sahara) et semi-arides (steppes) sont devenues, avec la maîtrise technique et économique des forages profonds qui mobilisent leur potentiel hydrique souterrain, le nouvel eldorado agricole du pays. Un cadre légal facilitant le transfert de la propriété (loi 13-83, dite loi de l'APFA) et/ou du droit d'usage (définitivement institutionnalisé par la loi d'orientation agricole de 2008 et la loi 10-03 de 2010 relative à l'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'Etat) des terres privées de l'Etat a été progressivement mis en place pour inciter les Algériens, tous profils confondus, à s'engager dans la mise en valeur agricole. Outre cette facilitation des transferts fonciers, les pouvoirs publics ont engagé des fonds considérables pour l'aménagement et l'équipement d'un grand nombre de périmètres à travers les wilayas jugées à potentiel agricole.

Le bilan mitigé de trois décennies de mise en œuvre de cette politique (un tiers seulement des 1,3 millions d'hectares affectées ayant été mis en valeur), n'a pas eu raison des ambitions des pouvoirs publics en matière de mise en valeur en zones arides ; ils projettent de distribuer un million d'hectares supplémentaires les prochaines années. Il apparaît évident que les limites de la mise en valeur dans ces régions ne sont pas appréciées à leur juste valeur.

Globalement, la démarche de promotion de la mise en valeur est restée la même ces dernières décennies : l'Etat attribue des terres publiques non cultivées à des candidats à la mise en valeur et les accompagne de différentes manières. Les superficies attribuées peuvent relever de la « petite » (< 10 ha), « moyenne » (10 à 50 ha) ou « grande » (500 à 1000 ha) mise en valeur, voire peuvent atteindre, ces dernières années, plusieurs dizaines de milliers d'hectares par bénéficiaire. Ces ambitions de plus en plus démesurées et le choix récent de promouvoir les grands projets intégrés, portant sur des milliers d'hectares, avec comme ambition de produire des biens agricoles fortement consommateurs d'eau (fourrages, lait, viandes et céréales), posent question quant à la pertinence de cette politique et sa faisabilité. L'écart

¹ Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique d'Alger

² Doctorant de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique d'Alger, chercheur au CRSTRA (Biskra)

³ Directeur de recherche à l'IRD, UMR GRED (Montpellier), professeur invité à l'ENSA d'Alger

considérable entre les ambitions et les réalisations des programmes de mise en valeur est à mettre en rapport avec les nombreuses défaillances dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes. Une de ces défaillances majeures serait, à notre avis, un défaut d'identification du facteur de production objet de la mise en valeur. Dans la conception actuelle, la mise en valeur est pensée en termes de superficies à mettre en culture et son développement passe donc par l'attribution d'étendues de plus en plus vastes. Cette conception où la terre, abondante et peu fertile, est considérée comme le facteur principal à mettre en valeur, a engendré des choix politiques peu durables. L'eau souterraine, véritable facteur limitant dans ces zones, devrait passer du statut de simple facteur d'intensification agricole, à celui de principale ressource à mettre en valeur. Il ne s'agit donc pas de mettre en valeur la terre par l'irrigation, mais plutôt de mettre en valeur l'eau souterraine par l'agriculture. Cette différence de conception n'est pas une simple coquetterie intellectuelle, elle est fondamentale car sa considération permet de redéfinir les enjeux relatifs au développement de l'agriculture en zones arides et d'envisager de nouvelles orientations et de nouveaux critères pour son appréciation et évaluation.

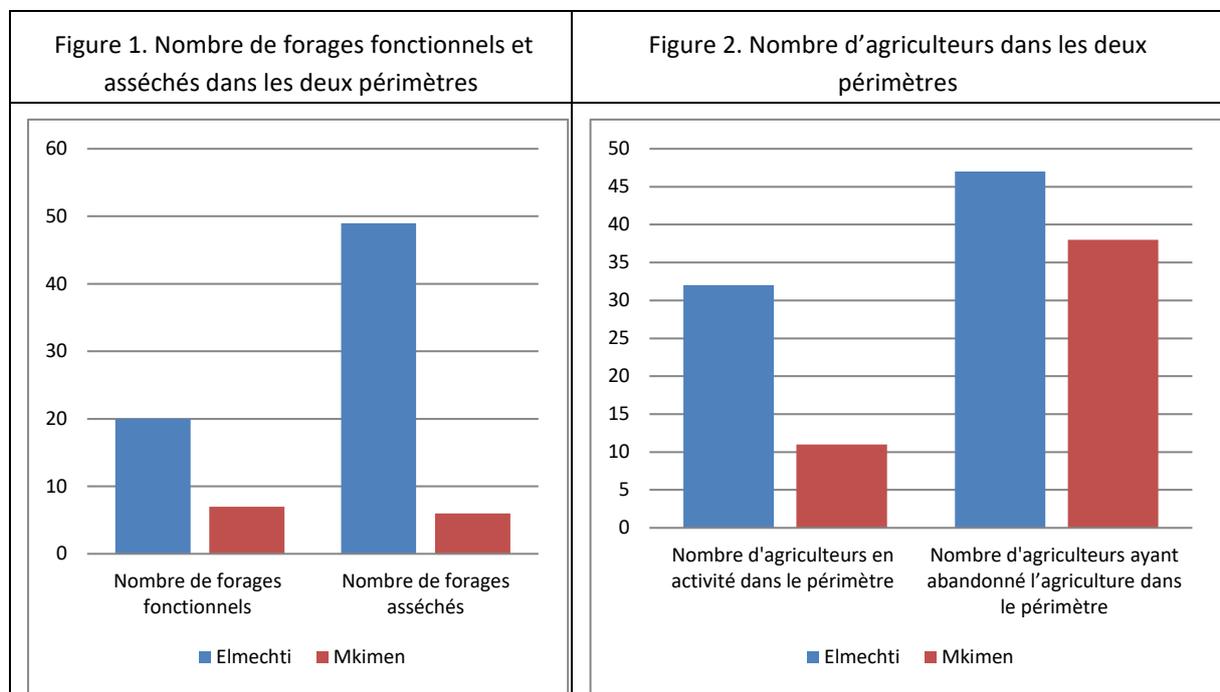
Distribuer de la terre non-cultivée dans un espace où la mise en culture sans irrigation est impossible, à l'exception des zones steppiques où une agriculture pluviale très extensive existe déjà, sans dimensionner temporellement et physiquement le projet en fonction du facteur le plus limitant, est certainement une erreur lourde de conséquences. Si dans les zones arides et semi-arides, les enjeux fonciers sont proportionnels aux usages alternatifs, immédiats ou futurs, qu'ont ou peuvent avoir les terres non-exploitées ou exploitées d'une manière extensive, les enjeux inhérents à l'eau sont proportionnels à sa rareté. Or dans ces zones, l'évolution des usages alternatifs de la terre est structurellement dépendante des niveaux de disponibilité hydrique. Il nous paraît donc évident que le développement dans ces zones est avant tout tributaire de la maîtrise de la valorisation de l'eau ; tous les autres enjeux lui sont sous-jacents.

A travers l'analyse de la dynamique agricole de deux périmètres de mise en valeur irrigués par des eaux souterraines, sis dans la commune steppique de Rechaïga (wilaya de Tiaret), nous montrons les limites de l'approche exclusivement foncière de la politique de mise en valeur dans ces régions⁴. Ces périmètres (Elmechti et Mkimen) étaient, avant leur mise en irrigation, des parcours steppiques ou des terres cultivées extensivement en céréales pluviales. Dans le périmètre d'Elmechti, les cultures irriguées conduites en mode intensif, la pomme de terre et l'oignon principalement, ont été introduites dès la fin des années 1980 sur les terres privées ou des terres publiques affectées à des exploitants privés dans le cadre de la loi 87/19 de 1987. Le périmètre de Mkimen a été créé en 1985 dans le cadre de la loi de l'APFA, mais n'a été réellement exploité qu'à partir des années 1990. La présence sur ces deux périmètres d'une

⁴ Derderi A., Daoudi A., Colin J.-Ph., 2017. Les entrepreneurs agricoles itinérants et leur rôle dans les dynamiques foncières et agraires dans les zones arides en Algérie. Le cas de Rechaïga. Rapport de recherche, appel à manifestation d'intérêt 2016 de la composante 1 du projet mobilisateur d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, Comité Technique Foncier et Développement.

diversité de statuts fonciers permet de comparer les stratégies productives des acteurs de la mise en valeur dans la diversité de leur rapport à la terre. Il en ressort une quasi-absence de corrélation entre le statut foncier et les choix concernant l'usage de l'eau d'irrigation.

Ces deux périmètres ont connu une même dynamique de développement de l'agriculture irriguée, avec un décalage d'une dizaine d'années, marquée par trois phases : 1) la phase de lancement, pendant laquelle des exploitants pionniers investissent dans la réalisation de forages, testent les cultures irriguées intensives et les développent progressivement ; 2) la phase d'extension des cultures irriguées et de forte mobilisation des ressources hydriques ; et 3) la phase de déclin relatif de l'agriculture irriguée et de crise hydraulique. Le périmètre de d'Elmechti est, depuis quelques années déjà, dans la troisième phase, alors que Mkimen s'y engage à peine.



Le déclin de l'agriculture irriguée intensive, provoqué par le rabattement important de la nappe et l'assèchement des forages (figure 1), a eu comme conséquence l'abandon de l'agriculture par les agriculteurs spécialisés dans les cultures maraîchères (figure 2). Les terres agricoles travaillées intensivement pendant une vingtaine d'années sont aujourd'hui laissées en friche. Les agriculteurs de ces périmètres ont appris, à leur dépend, que l'eau qui a fait leur prospérité conjoncturelle n'était pas infinie. Ceux dont les forages ne sont pas encore taris tentent, par tous les moyens, de prolonger leur durée de vie. Ils adaptent leurs plans de culture, adoptent des techniques d'irrigation économes en eau et surtout surveillent et dénoncent toute tentative de réalisation de nouveaux forages illicites, la délivrance de nouvelles autorisations étant gelée dans la zone. Pour ces « rescapés en sursis » de la crise hydraulique, prolonger la durée de vie de la nappe souterraine est devenu un pari décisif qui justifie des investissements économiques et des changements de comportements conséquents.

Devant l'ampleur des programmes de mise en valeur et les signes de surexploitation des nappes dans tous les périmètres où l'agriculture intensive se développe, la question qui s'impose, à la lumière de ces études de cas, est de savoir comment aboutir à ces changements de perception et de comportements chez les candidats à la mise en valeur avant d'arriver à l'épuisement des nappes ? Ces exploitants étaient conscients de la finitude de l'eau souterraine, malgré l'importance des stocks par endroit, mais ses attributs de bien commun dont les stocks sont invisibles inhibent toute incitation d'autolimitation/autorégulation de son usage. Même une régulation collective est difficile à envisager dans le contexte actuel (absence d'informations probantes sur la ressource et son évolution, absence d'incitations publiques). Dans ce contexte, la surexploitation des nappes est inévitable, leur exploitation dans le cadre de la mise en valeur étant principalement déterminée par la rentabilité des cultures pratiquées, elle-même principalement façonnée par les mécanismes d'un marché au fonctionnement distordu par des interventions publiques pas toujours cohérentes (subventions des intrants et produits agricoles).

Dans la démarche actuelle, les enjeux fonciers sont plus au moins pris en charge par un cadre réglementaire qui a évolué progressivement les trente dernières années. Le bénéficiaire d'une terre destinée à la mise en valeur acquiert des droits plus au moins clairement définis, les procédures de leur obtention et les conditions pour leur maintien sont également plus ou moins claires et assez bien connus par les candidats à la mise en valeur – même si elles ne sont pas toujours respectées. Qu'il prétende à un droit de propriété par la mise en valeur (loi de 1983) ou qu'il obtienne un droit de concession de 40 ans, le candidat connaît les limites de sa parcelle et connaît plus au moins les conditions de maintien de ses droits fonciers (la réussite de la mise en valeur pour l'accès à la propriété et le respect du cahier des charges d'exploitation des terres publiques pour le droit de concession). Pour les droits sur l'eau, les choses sont beaucoup moins claires. Le potentiel hydrique des périmètres est estimé d'une manière peu précise ; aucun périmètre de mise en valeur n'est doté d'un modèle précis de suivi de la nappe souterraine et de contrôle des pompages. Les bénéficiaires de ces terres réalisent des forages, avec ou sans autorisation, et les exploitent sans connaître les droits et les limites qu'imposent la réglementation en vigueur quant à l'exploitation de cette ressource. Il est certes difficile de contrôler l'accès à la nappe et plus encore les pompages et l'usage de l'eau à la parcelle, mais la maîtrise de ces aspects détermine l'avenir de la nouvelle agriculture dans ces zones et plus globalement la durabilité de leur développement. Il est urgent que la politique de mise en valeur dans ces zones évolue d'une politique purement foncière à une politique hydro-foncière dotée des instruments réglementaires, techniques et économiques adéquats.