

Le développement rural durable. Expériences et perspectives dans les économies en transition : le cas de l'Algérie

Ferroukhi S.A., Benterki N.

in

Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.).
Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54

2003

pages 49-61

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=4400015>

To cite this article / Pour citer cet article

Ferroukhi S.A., Benterki N. **Le développement rural durable. Expériences et perspectives dans les économies en transition : le cas de l'Algérie.** In : Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.). *Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 49-61 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54)



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

Le développement rural à différents niveaux de gouvernance

la dimension nationale

Le développement rural durable : expériences et perspectives dans les économies en transition : Le cas de l'Algérie

Sid Ahmed Ferroukhi

Chargé de Recherche, Laboratoire d'Economie Agricole, INRA (Algérie)

N. Benterki

Chargé d'Etude, Laboratoire d'Economie Rurale, INRA (Algérie)

présenté par

M. Ramdane, Directeur chargé de la Gestion de l'Espace et du Développement Rural,
Ministère de l'Agriculture

Résumé. Ces dernières années, le débat concernant le secteur agricole s'est focalisé sur la question de la productivité des systèmes de production agricole dans de nombreux pays du Sud. Il semblerait que cette orientation presque exclusive des programmes vers le développement et le soutien des divers produits agricoles a marginalisé ou mis au second plan la question du développement des zones rurales. La lutte contre la pauvreté deviendra l'un des problèmes émergeant de la prochaine décennie. Ce n'est pas une cohabitation entre les objectifs de production et les objectifs sociaux que nous recherchons, mais une réelle complémentarité sur le plan du développement local.

En d'autres termes, il s'agit de trouver une démarche afin de réconcilier une utilité sociale avec une utilité économique, dans des contextes géographiques, agronomique, socio-historique à chaque fois différents. Au même moment la finalité de la croissance agricole globale et régionale serait évaluée à la lumière de sa contribution au développement humain dans les zones rurales.

Mots clés. Développement rural, Durabilité, Pauvreté, Sécurité alimentaire, Ménages ruraux, Diversité Régionale

Introduction

Le débat au sein du secteur agricole s'est focalisé, ces dernières années, sur la question de la productivité des systèmes de production agricole. À juste titre, les pouvoirs publics se sont préoccupés prioritairement du déficit chronique de l'offre domestique pour un certain nombre de produits agricoles (le lait, les céréales, les légumes secs, les oléagineux, etc.). Ainsi, les efforts financiers, organisationnels se sont orientés vers l'intensification de ces produits stratégiques.

Les résultats mitigés obtenus ont souvent incité et catalysé des réformes successives. Ils ont eu pour objet le mode de gestion de la ressource foncière, les programmes de soutien à la production et à l'investissement, l'organisation de l'encadrement technique, etc. Si les organisations, les statuts des entreprises, les modalités d'intervention de l'administration agricole, la structuration même du secteur ont subi des changements répétitifs, les objectifs quant à eux ont peu varié au même titre que les résultats enregistrés à chaque campagne agricole.

Il semblerait que cette orientation, presque exclusive, des programmes vers le développement et le soutien des divers produits agricoles, a marginalisé ou mis au second plan la question du développement des zones rurales.

Aussi la lutte contre la pauvreté, d'une manière générale, ou celle plus préoccupante des populations rurales, deviendra l'un des problèmes émergents de la prochaine décennie.

Compte tenu des choix opérés en matière de politiques agricoles, il est peu probable que les mesures envisagées jusqu'ici aient eu un impact durable sur l'amélioration du niveau de développement humain dans ces zones particulières (zone de montagne, steppe, zones de piémont, oasis, etc.). Sans rendre exclusif cet objectif, la politique agricole à envisager doit rendre complémentaire cette recherche d'une amélioration des conditions de vie des populations rurales et l'amélioration des performances du secteur agricole. Les instruments d'intervention et de régulation de ces politiques doivent permettre, en définitive :

- un accès plus important des populations rurales aux facteurs de production,
- la création d'emplois durables,
- une amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire des ménages ruraux,
- une mise en valeur durable des ressources naturelles.

En d'autres termes, il s'agit de trouver une démarche réconciliant l'utilité sociale avec l'utilité économique, dans des contextes géographiques, agronomiques, socio-historiques chaque fois différents. La croissance agricole, globale et régionale, sera évaluée principalement en fonction de sa contribution au développement humain dans les zones rurales.

Il est bien entendu que l'activité agricole ne détermine pas à elle toute seule, le niveau de développement humain dans ces portions de territoires. Néanmoins, nous pensons que toutes les possibilités et capacités qu'offre ce secteur en la matière n'ont pas été valorisées et explorées suffisamment.

I. Une approche du point de vue des pays en transition

La question du développement reste d'actualité. Elle constitue pour de nombreux pays dans le monde une nécessité évidente.

Ainsi le rapport sur le développement humain 1998 (PNUD) souligne que :

- plus d'un milliard de personnes sont incapables de satisfaire leurs besoins essentiels,
- les trois cinquièmes des populations vivant dans les PVD sont privés d'infrastructures sanitaires,
- près de deux milliards d'individus souffrent d'anémies.

Situation paradoxale car, malgré leur niveau de développement, les pays développés comptent près de :

- 100 millions de pauvres,
- 200 millions d'individus dont l'espérance de vie est inférieure à 60 ans,
- 100 millions d'individus sans domicile fixe,
- 37 millions de personnes au chômage.

Ces données statistiques confirment l'intérêt que nous devons porter aux conditions de vie des populations, qu'elles fassent partie intégrante des sociétés de consommation ou qu'elles se trouvent en marge des processus de mondialisation économique, financiers et culturels.

Les choix économiques sont tous susceptibles d'être remis en cause par leur incapacité à améliorer les conditions minimales d'existence de l'ensemble des catégories de population. De ce point de vue, les théories économiques, les choix de modes de gouvernance, sont constamment interpellés par ces inégalités entre pays riches et pauvres et à l'intérieur même de ces sociétés.

Cette interpellation quasi permanente est la résultante d'une simplification quant à l'appréhension des processus de développement généralisés.

Afficher et rechercher des résultats de croissance, des performances économiques, ne semble pas suffisant pour généraliser dans le temps le bien-être à l'ensemble des individus. Cependant, une amélioration des conditions de vie des sociétés qui n'aurait pas pour origine un processus de croissance économique serait illusoire.

Si nous nous accordons sur les finalités, à savoir ici un recul continu de la pauvreté et une amélioration généralisée du bien-être, la question se focalise alors sur les moyens pour atteindre ces objectifs d'une

manière durable. Cependant la trajectoire actuelle et future des évolutions socio-économiques dans le monde n'évolue apparemment pas dans ce sens, car les 20 % les plus riches consomment et disposent de :

- 45 % de la production mondiale de viande,
- 58 % de l'énergie,
- 74 % des lignes téléphoniques,
- 84 % de la production mondiale de papier,
- 87 % des véhicules en circulation.

Le niveau de consommation n'est pas un indicateur de développement en soi. Il renseigne par contre sur les chances d'accès des ménages aux produits de consommation. Ces processus matérialisent la perception du bien-être et de l'amélioration des conditions de vie des populations. Si, d'une manière générale, les performances tendent à constituer des références, elles sont à plusieurs égards contestables. Elles le sont non pas seulement en raison du processus d'inégalité qui les sous-tend, mais surtout en raison des externalités en termes d'environnement qui les accompagnent.

Ces dernières remettent en cause la reproduction des milieux et les conditions naturelles et biologiques d'existence d'une vie humaine :

- réchauffement de la terre,
- dégradation de la biodiversité,
- pollution des nappes et des océans,
- prolifération des déchets radioactifs.

Ces phénomènes, aujourd'hui mis en exergue, certainement produits par la société de consommation, interpellent les pays riches quant à la durabilité de leur richesse et à l'importance à donner à la qualité de vie des populations. Mais surtout ils interpellent aussi les pays en mal de développement quant à la mystification des bienfaits du libéralisme et de la société de consommation pris comme modèles de référence pour leur développement.

Se pose alors à nos pays la question du type de développement à envisager :

- Un développement accompagné d'inégalités sociales admises comme un mal nécessaire ?
- Un développement qui détruit l'environnement, qui consomme et pollue les ressources naturelles (désertification, pollution des nappes et de l'atmosphère, déforestation, etc.) ?
- Ou plutôt un développement à visage humain, profitant à tous, respectueux des équilibres sociaux et naturels ? En somme, un développement humain et durable ?

Cette dernière option se justifie d'autant plus que l'on estime que près de la moitié de la population pauvre du monde vit dans des zones dites fragiles. Sans intervention particulière des gouvernements, on considère que la pression sur le renouvellement des ressources sera croissante. Cela exige sûrement des précautions supplémentaires quant à la promotion des activités économiques dans ces zones. Deux problèmes majeurs apparaissent dans cette optique :

- la gestion dynamique de la consommation des ressources à travers les arbitrages à faire en matière d'activités et de technologie,
- la gestion des effets sur l'environnement.

Depuis 1980, la notion de développement durable s'impose graduellement. Elle a pour ambition de concilier les objectifs de croissance économique et de développement humain avec la protection des capacités de reproduction des ressources naturelles.

Il s'agit de répondre aux besoins du présent - ici l'amélioration généralisée du bien-être - sans remise en cause des ressources pour les générations futures. Cette entreprise ambitieuse ne peut être circonscrite à un seul pays ou à un groupe, c'est la responsabilité de l'ensemble de la communauté internationale. Dans cette optique, un ensemble de conventions internationales a vu le jour depuis 1970. Elles ont pour objet l'instauration de règles de gestion de l'environnement universellement reconnues.

Ce qui retiendra notre attention dans cet article c'est l'action interne des gouvernements, leurs choix en matière de modèles de développement, et plus particulièrement, les politiques mises en œuvre au profit des zones dites fragiles où se concentre la pauvreté, qui sont souvent aussi des zones rurales.

Dans ce cas particulier :

- ❑ Comment promouvoir un développement humain durable ?
- ❑ Quelle place occupent les activités agricoles dans cette optique ?
- ❑ Quels principes adopter et quelle démarche mettre en œuvre sous les termes d'aménagement du territoire, de développement des infrastructures, des activités et des *process* technologiques à privilégier ?

II. Les équilibres en question

Il est admis que la principale cause de l'insécurité alimentaire d'une certaine catégorie de ménages, est constituée par leur incapacité chronique à disposer d'un revenu suffisant pour assurer l'alimentation convenable des membres qui les composent. Autrement dit, l'état du ménage qualifié de pauvre reflète avant tout l'absence d'opportunités (internes au ménage et/ou externes, dans son environnement immédiat ou lointain), de disposer d'une source de revenu suffisante et durable.

Les performances de l'économie algérienne, tout au long de la décennie 90, n'ont pas permis de maintenir et de rendre durables les évolutions positives constatées du développement social. Les raisons de cet échec sont nombreuses et les tentatives de sortir de l'engrenage de la récession et des déséquilibres macro-économiques se sont évertuées à mettre en place une dynamique de libéralisation des secteurs économiques.

Les résultats de cette décennie de réformes sont différemment appréciés. Néanmoins, l'ensemble des experts, nationaux et internationaux, s'attachent à souligner les améliorations appréciables des équilibres macro-économiques, même si des précautions sont prises à travers le qualificatif de « croissance fragile ».

Cette décennie de réformes a été dominée par une approche macro-économique des problèmes de l'économie algérienne. Ces réajustements du cadre macro-économique semblaient susceptibles, à court-moyen terme, d'améliorer les performances des firmes et le bien-être des ménages puisqu'ils érigent de nouvelles règles d'exercice de l'activité économique.

Ce nouveau potentiel de réponses aux besoins de la société algérienne et à ses ambitions d'améliorer son bien-être n'apporte probablement pas l'ensemble des réponses nécessaires. Il pose par la même occasion de nouveaux problèmes relatifs à la séquentialité des réformes, leur finalisation et la capacité des acteurs à s'adapter aux changements.

La dominance des ménages ruraux dans la catégorie des ménages en difficulté, sur le plan de la sécurité alimentaire, nous oriente vers un travail d'investigation qui aurait pour objectif de connaître la nature et l'intensité des liens relatifs à la situation des ménages (les ménages ruraux), de connaître la catégorie socio-professionnelle qui caractérise le ménage (ménage exploitant agricole), l'impact réel et potentiel des politiques économiques (les politiques agricoles) et le degré d'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté (programmes de développement).

A. Equilibre entre les espaces ruraux et urbains

L'économie urbaine ne crée plus d'emplois depuis une décennie déjà. Même accompagnés d'un fort taux de croissance, l'industrie et les services n'offriront, pour les prochaines années, que des opportunités d'emploi limités aux ménages urbains.

Autrement dit, les capacités d'absorption de populations issues d'un exode rural résultant soit d'une intensification des systèmes de production, soit d'une panne de croissance des secteurs d'activités seraient quasi nulles. Cette tendance engendre déjà des processus de « ghettoïsation » des populations à la périphérie des grands centres urbains, posant de sérieux problèmes de gestion des villes, de délinquance et d'exclusion des ménages vulnérables.

Le coût d'entretien des populations gravitant autour des centres urbains est, sans doute, sans commune mesure avec les moyens budgétaires dont disposent les *collectivités locales* (*plus de 50 % d'entre elles*

sont fortement endettées). Cette pression constante sur les services publics, sur l'accès au logement, décourage toute tentative de rationalisation de la gestion des espaces urbains.

La persistance de ce processus relève apparemment des éléments suivants :

- la forte attraction qu'exercent les centres urbains pris comme modèles de consommation ,
- un dynamisme économique limité dans les zones rurales qui incite à la recherche de revenus dans les villes,
- la désaffection envers les emplois agricoles qui sont pénibles et à valeur sociale faible,
- des conditions de vie en zones rurales rudes où les services publics sont défectueux,
- des modes de production agricole qui créent peu d'opportunités d'emplois (agriculture pluviale).

Ces populations sont alors « aspirées » par cette force centrifuge, vers les espaces urbains sans la moindre chance d'y être dignement intégrées. Ces processus engendrent des effets pervers en matière de répartition des populations, de gestion des centres de vie et d'activités économiques.

Dès lors, stabiliser les populations dans les zones rurales devient un objectif fondamental des politiques de développement rural. Dans de nombreuses régions, l'agriculture constitue l'unique secteur d'activité (zone de montagne, steppe, zone pré-saharienne, etc.). Les programmes de développement dans ces zones ne doivent pas se limiter à une incitation à l'accroissement des performances, mais à la multiplication des activités, profitant en premier lieu aux populations locales. Peu importe le caractère stratégique de l'activité. Tout devient stratégique, car il faut créer des opportunités d'emplois, de réinvestissement des capitaux extérieurs. Il s'agit d'encourager des activités économiques multiples, mettant en valeur l'ensemble des ressources naturelles disponibles au profit des populations locales en difficulté.

B. Equilibre entre la reproduction des ressources naturelles et leur consommation

Malgré une diversité importante des régions naturelles : multiplicité des climats, des conditions hydrologiques, différenciation des écosystèmes, ces ensembles agro-écologiques partagent tous une caractéristique commune, « la fragilité ».

En somme, dès lors que l'on ne respecte pas le rythme de reproduction des ressources naturelles (fertilité des sols, diversité biologique, régénération du couvert végétal...), et même si le stock de ressources de départ est important, on fragilise les milieux naturels et on hypothèque leur mise en valeur durable.

La surexploitation des espaces steppiques, une utilisation non raisonnée des ressources hydriques dans les zones sahariennes, le défrichement des zones inaptes à l'exercice d'une agriculture intensive, entraînent des dégradations prononcées des écosystèmes et catalysent les phénomènes d'érosion des sols et des ressources biologiques.

Une forte proportion de nos zones agro-écologiques se caractérisent par des conditions de reproduction des ressources naturelles difficiles, car :

- les pentes des sols sont importantes,
- les ressources hydriques sont chargées,
- les vents sont importants,
- le climat est semi-aride à aride.

Tous ces éléments font de la rationalisation du processus de prélèvement une condition première pour la préservation de ce potentiel productif (sans compter les dégâts induits par l'urbanisation, les déchets industriels et la pollution des nappes et de l'air, ...).

Ainsi, sous les effets d'une consommation minière des ressources et/ou de leur dégradation, notre potentiel productif est moins important qu'au début de l'indépendance par :

- une quasi-stagnation des espaces cultivables,
- une régression des superficies (grande irrigation),
- une réduction et un vieillissement des systèmes arboricoles et phoenicoles,
- une baisse de la fertilité des sols,
- un accroissement du phénomène de salinisation des terres,

- une érosion des ressources phyto et zoogénétiques locales.

Ainsi, ces effets « pervers » sont la résultante directe de la non prise en compte, dans nos modèles de développement agricole, de la question de la gestion durable des ressources. Il est probable que jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle les équilibres subsistaient, dans ces différentes zones, entre capacités de reproduction des ressources et prélèvements opérés pour les besoins des populations.

Les variables démographiques, les modèles de consommation, la structuration sociale, le positionnement même de l'Algérie dans le courant des échanges mondiaux ont permis une consommation raisonnable des ressources naturelles. Ces cohérences ont été rompues dès les premières années de l'entreprise coloniale. L'indépendance nationale a mis fin à la prééminence du système colonial, sans désamorcer le processus en cours depuis un siècle. L'industrialisation, l'urbanisation, l'intensification des systèmes de production ont accentué et catalysé ce processus, renforçant au même moment les conditions de fractures et de ruptures des équilibres.

Le risque est grand de voir se détériorer la situation dans un contexte de libre entreprise « débridée ». Une forme prononcée d'un « syncrétisme » du modèle de la libre entreprise, dans un contexte macro-économique non stabilisé, aurait pour effet immédiat de démultiplier les capacités de prélèvement des ressources sans souci de leur préservation. C'est toute la problématique d'une agriculture privée, dans son exercice, mais durable dans la reproduction de son potentiel productif, qui est posée.

C. Equilibre entre structures rurales et demande sociale

Deux organisations socio-économiques sont fondamentales dans tout processus de « socialisation » du monde rural. Il s'agit de la famille et de l'exploitation agricole. La plupart du temps, elles se confondent. Elle forme l'unité domestique où s'entremêle à la fois l'activité économique (unité de production) et l'espace d'existence social (unité de consommation). Ainsi, la capacité de socialisation des espaces ruraux est fortement liée à l'état de ces deux entités et à leurs modalités de combinaison.

Qu'en est-il de la situation de la famille et de l'exploitation ?

Comment caractériser leur dynamique ? – Adaptation, renforcement ou désagrégation, affaiblissement ?

Il faut souligner que ces entités ont souvent été marginalisées dans les politiques mises en œuvre par l'État. Ceci dit, il semble que l'absence d'une intervention ciblée de l'État soit plus la résultante d'une complexité de conception que de l'ignorance de l'importance de ces deux entités.

Ce n'est que lorsque la situation de ces deux entités sera restaurée que leurs capacités à produire un équilibre entre la demande sociale (les ménages agricoles et ruraux) et les structures rurales (entreprises et exploitations agricoles) pourront s'accroître (internalisation du développement).

III. L'émergence de la problématique de la pauvreté et de la sécurité alimentaire

A. Evolution globale de la pauvreté en Algérie

Il est reconnu que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel. La variable « revenu » n'explique pas en totalité la situation de pauvreté d'un ménage. Ainsi, l'accès aux différents services publics (santé, éducation, électrification, etc.) est un facteur aussi déterminant que le revenu. Pour ces raisons, la tentative de caractériser ce phénomène doit se concentrer à la fois sur son expansion dans les différentes catégories de ménages mais doit aussi s'intéresser aux conditions générales de vie de ces mêmes ménages replacés dans une échelle spatiale (urbaine, rurale).

Ainsi, sur la base des enquêtes de l'ONS (1988 et 1995) et des différentes estimations réalisées, nous pouvons caractériser globalement le phénomène de la pauvreté à travers les données suivantes :

- en 1995, 22,6 % de la population algérienne est considérée comme pauvre. De plus, 30,3 % de la population rurale est pauvre, taux nettement plus élevé en comparaison avec celui de la population urbaine (14,7 %) ;

- ❑ la population pauvre a presque doublé entre 1988 et 1995, au cours de la période des ajustements. L'accroissement de la pauvreté a été plus important dans les zones rurales que dans les zones urbaines ;
- ❑ la pauvreté extrême concerne près de 5,7 % de la population totale soit : 1,6 million d'habitants. C'est en fait la catégorie des pauvres (par rapport à la pauvreté extrême et les très pauvres) qui a connu le plus fort taux de croissance (223 %) ;
- ❑ cette pauvreté comprend 25 % d'individus vivant dans les conditions d'une pauvreté extrême, 62 % très pauvres et enfin 13 % qualifiés de pauvres.

Ainsi, et malgré l'imprécision et la rareté relative des données concernant ce phénomène, il demeure que la pauvreté s'est accrue entre 1988 et 1995 et que cette tendance lourde se confirmera pour la fin de cette décennie. Cependant, une tendance lourde reste dominante dans la société algérienne, celle d'une pauvreté essentiellement répandue dans les zones rurales. Déjà en 1988, 70 % de la catégorie des ménages pauvres étaient issus de zones rurales.

En 1995, on estimait que près de 20 % de la population rurale vivait en dessous du seuil de pauvreté soit un rapport de 1/5 en zones rurales et de moins de 1/10 en zones urbaines.

B. Le profil de pauvreté des ménages en Algérie

Le profil de la pauvreté est en fait une tentative de déterminer des situations « types » d'un ménage pauvre. Il s'agit d'analyser des corrélations entre la situation de pauvreté et des variables spécifiques aux conditions sociales et économiques relatives aux ménages classés dans cette catégorie.

Par conséquent, on retrouve des traits particuliers aux ménages pauvres selon qu'ils se trouvent situés dans les zones urbaines ou rurales :

- ❑ en général, les pauvres vivent en zones rurales et ont des ménages de grande taille avec des rapports élevés de dépendance en fonction de l'âge du chef de ménage,
- ❑ le chômage est plus accentué chez les pauvres que chez les non-pauvres. Ainsi, les ménages pauvres ont un ratio plus important de membres de la famille qui ne travaillent pas que de membres qui travaillent,
- ❑ la pauvreté est fortement associée à un faible niveau d'éducation et de scolarité,
- ❑ en milieu rural et urbain, près de la moitié des pauvres vivent dans des ménages dont le chef de famille est un travailleur salarié (agricole et hors agriculture).

La hausse du chômage semble être une cause essentielle dans l'accroissement de la pauvreté, notamment en milieu urbain. En 1995, le taux de chômage parmi les pauvres était de 44 % en zones urbaines et de 35 % en zones rurales, contre 29 % et 24 % pour les non pauvres. Même s'il est clair que le chômage n'explique pas totalement l'état de pauvreté des ménages, son incidence semble prépondérante en milieu urbain. Par contre, dans les zones rurales :

- ❑ les taux de pauvreté sont plus élevés que la moyenne parmi les chefs de famille qui travaillent dans le secteur agricole,
- ❑ la majorité de la population rurale ainsi que les pauvres ruraux s'occupent d'agriculture vivrière ou de plantation (80 %) et/ou d'élevage (seulement 6 %),
- ❑ 25 % des pauvres en milieu rural ont des terres. Les propriétaires terriens pauvres possèdent de petites exploitations non irriguées,
- ❑ les ménages ruraux tirent leurs revenus de sources multiples au sein de l'économie rurale (auto-production, production agricole, artisanat, location d'actifs).
- ❑ la population rurale algérienne et en particulier les pauvres, a un accès plus limité aux services sociaux que la population urbaine.

C. La pauvreté et sa diversité régionale

À l'heure actuelle, les modalités et le cadre d'intervention de l'État en faveur des collectivités se concentrent sur les programmes suivants :

- ❑ le Programme Sectoriel Décentralisé : les Programmes Sectoriels Décentralisés (PSD) concernent de manière générale l'infrastructure, les équipements éducatifs et sociaux, dont la santé principalement.
- ❑ les programmes ou plans communaux de développement : les plans communaux sont affectés en enveloppe globale, à charge pour la *wilaya* de la répartir par commune et par projet. Le plan communal couvre : l'infrastructure globale et le désenclavement, l'AEP et l'assainissement, les petits équipements sociaux de proximité.

La diversité régionale de la pauvreté sera appréhendée à travers les résultats obtenus à l'issue de l'élaboration de la carte de la pauvreté. Dans ce cadre, la *wilaya* a été utilisée comme niveau d'analyse de départ et la commune comme zone géographique d'intervention du Fonds de Développement Social. Cette carte doit permettre de cibler les priorités géographiques d'interventions du Fonds de Développement Social.

Auparavant, l'intervention de l'État se faisait sur la base du découpage du territoire en Zones à Promouvoir « ZAP » (Le dispositif ZAP pour 691 communes a été élaboré en 1989). La Priorité des actions mises en œuvre était accordée selon les objectifs suivants :

- ❑ résorption du déficit en équipement collectif dans les poches retardataires,
- ❑ priorité aux actions de soutien à l'investissement.

Néanmoins, le dispositif ZAP ne couvrait pas la totalité des communes pauvres et ne ciblait pas de manière intrinsèque les poches ou zones pauvres et retardataires.

Moyenne nationale des variables de cadre de vie

- ❑ le taux national AEP est de 77 %,
- ❑ le taux d'assainissement national est de 65 %,
- ❑ le taux moyen de scolarisation nationale est de 87,8 %,
- ❑ le taux national d'urbanisation est de 57,5 %,
- ❑ le nombre moyen de salles de soins pour 1000 habitants est de 0,31,
- ❑ le taux d'électrification est de 81,7 %.

Les moyennes nationales de cadre de vie présentées ci-dessus masquent certainement des disparités entre les différentes régions. L'élaboration de la carte de la pauvreté s'est faite sur la base du calcul d'un agrégat : l'indice de pauvreté C1. Lui-même conçu selon une approche multicritères prenant en compte un système indiciaire où le poids des différentes variables du cadre de vie est déterminé .

Système indiciaire d'établissement de l'indice de pauvreté :

- | | |
|---|------|
| ❑ taux d'alimentation en AEP : | 15 % |
| ❑ taux d'assainissement : | 15 % |
| ❑ taux de scolarisation : | 15 % |
| ❑ nombre de salles de soins pour 1000 habitants : | 10 % |
| ❑ taux d'électrification rurale : | 10 % |
| ❑ taux d'occupation par logement : | 10 % |
| ❑ ressources fiscales locales DA/habitants : | 25 % |

Ainsi, 12 *wilayates* ont un indice C1 inférieur à 30. Elles sont qualifiées pauvres et sous équipées. Elles se subdivisent en deux catégories :

- ❑ Catégorie 1 : C1 compris entre 25 et 30 : 4 *wilayates* (2 755 000)
- ❑ Catégorie 2 : C1 compris entre 20 et 25 : 8 *wilayates* (4 250 000)

Pour mettre en place une politique de développement en faveur des couches sociales à revenu limité (deshéritées), il est d'abord nécessaire de déterminer au préalable la population concernée. À la carte sociale est liée l'analyse du problème du niveau de vie. L'identification des personnels qualifiés de pauvres reste liée au choix d'un seuil.

Il faut aussi retenir qu'en milieu épars l'activité des populations est réduite à l'agriculture ou à l'artisanat à travers des petites exploitations agricoles travaillant pour leur propre compte, se faisant aider par des travailleurs familiaux non rémunérés.

Ainsi, le chômage, par son ampleur et sa généralisation à toutes les régions du pays, tend à être le principal facteur de pauvreté de la population, dans un contexte de déséquilibre revenu/prix apparemment durable.

Aussi, il apparaît que :

- ❑ 10 wilayates représentant 6 840 000 hab. ont un taux de chômage égal ou supérieur à 30 %. Ces 10 wilayates constituent le réservoir de pauvreté ;
- ❑ près du quart de la population total du pays vit en zone à taux de chômage supérieur à 30 % ;
- ❑ au total 50 % de la population totale résidente dans 20 wilayates connaissent un taux de chômage égal ou supérieur à la moyenne nationale ;
- ❑ 19 wilayates représentant la moitié de la population rurale connaissent un taux de chômage rural supérieur à la moyenne nationale.

Cependant, on considère que le pays est globalement bien équipé (indice C1) et que la pauvreté s'apparente beaucoup plus au chômage. Le nombre de wilayates ayant un taux de chômage supérieur ou égal à la moyenne nationale (28 %) est de 20, totalisant 12 300 000 habitants, soit 43,4 % de la population totale.

IV. Conceptualisation et expériences : peut-on parler de politiques spécifiques ?

Malgré les efforts consentis par l'Algérie dès son indépendance en matière de développement rural (électricité, ouverture de routes et de pistes, promotion de l'habitat rural, lutte contre la désertification,...), les campagnes algériennes connaissent depuis plusieurs années d'importants problèmes et de différents ordres. En effet, un balayage rapide de la situation actuelle des milieux ruraux algériens, montre un rétrécissement des systèmes de reproduction des équilibres écologiques, économiques et sociaux.

Cette situation difficile se traduit essentiellement par :

- ❑ une dégradation des milieux physiques,
- ❑ une stagnation de la production agricole vivrière,
- ❑ une faiblesse voire une disparition de certaines activités traditionnelles (ex. l'artisanat),
- ❑ un taux de chômage très élevé, affectant surtout les jeunes,
- ❑ une instabilité de la main-d'œuvre rurale,
- ❑ un faible niveau de vie et une pauvreté de la population de plus en plus affirmée.

Cet état de fait a contribué à amplifier le sentiment de précarité chez les ruraux, qui s'ajoute aux disparités de développement qui existaient déjà historiquement entre les populations rurales et celles des milieux urbains. Devant un tel contexte, il semble que les insuffisances des actions de développement des zones rurales algériennes traduisent plus un manque de consensus politique sur la conception du monde rural dans son ensemble, dans sa complexité et dans sa diversité (naturelle et socio-économique), qu'une insuffisance d'affectation de moyens matériels. Dans ce sens, l'analyse des différents programmes de développement à impact rural, du point de vue de leurs contextes, de leurs objectifs et de leurs contenus, dénote une grande insuffisance en matière de réflexion spécifique au monde rural, ainsi qu'un manque de savoir-faire.

Ainsi, il ressort de l'examen du pré-bilan sur le développement des zones rurales en Algérie au cours de la période de l'économie planifiée, établi par le C.E.N.E.A.P en 1991, que :

- ❑ les actions entreprises par les pouvoirs publics algériens, en direction des milieux ruraux, étaient conçues selon une logique unique, plus urbaine que rurale ; sans tenir compte ni des équilibres existants, ni des grandes diversités écologiques et socio-économiques qui caractérisent les zones rurales en Algérie ;
- ❑ les programmes de développement rural ont été, dans leur majorité, conçus, financés et dirigés de manière centrale, sans l'implication des acteurs locaux concernés (agriculteurs, artisans...), dans la définition des objectifs ou encore dans leur réalisation. Ceci est valable, même si dans la fin de la

phase de l'économie dirigée, on assistait plus ou moins à une planification décentralisée où une large part de gestion des ressources allouées était laissée à l'initiative locale (élus locaux) ;

- ❑ les programmes de développement rural ont rarement été conçus selon une logique territoriale (spatiale) cohérente, moins encore sur la base de projets de développement ciblant des groupes de populations bien déterminés. Ils ont été, plutôt une juxtaposition d'orientations et de mesures sans recherche de cohérence.

En effet, les problèmes de développement rural ont, de tout temps, été entraînés par les politiques agricoles (politiques de restructuration agraire, gestion des ressources hydriques et forestières,...) et, dans une certaine mesure par les programmes nationaux de l'électrification, de l'habitat et de l'éducation.

Selon toujours le pré-bilan du C.E.N.E.A.P, établi sur la base de l'analyse de données relatives à l'investissement planifié à impact rural (période de planification), la politique de développement rural s'est essentiellement articulée autour de deux principaux axes :

- ❑ agriculture et hydraulique (tous programmes confondus : amélioration foncière, plantation, élevage, forêts, reboisement, etc.) : première rubrique en matière de nombre de projets (37,50 %) sur l'ensemble des projets initiés ;
- ❑ habitat rural (programmes de villages socialistes, d'auto-construction, de logements d'accompagnement du secteur de l'agriculture, des forêts et de l'hydraulique) : première rubrique en matière d'autorisation de programmes (38,10 % du total de programme autorisé) et de paiement cumulés (38,96 % du total des paiements cumulés).

Pour ce qui est de la nature et du caractère des différents projets inscrits dans le cadre de ces axes de développement, à impact rural (au cours de la période allant de 1974 à 1989), l'étude de C.E.N.E.A.P fait également ressortir que :

- ❑ les investissements à caractère immédiatement productif (industrie + agriculture + hydraulique + tourisme) représentent plus de la moitié des projets initiés ;
- ❑ les investissements liés à l'amélioration des conditions de vie (infrastructures socio-culturelles + habitat rural) représentent la moitié des autorisations de programmes et des paiements cumulés ;
- ❑ par contre, les investissements dits de support au développement, comme les infrastructures économiques et administratives (chemins, pistes, routes, infrastructures rurales, stockage et distribution, liés à l'activité agricole, service agricole, organismes d'appui, environnement et protection de la nature, etc.) ainsi que l'éducation, la formation et les moyens de réalisation (au niveau décentralisé), se situent loin derrière les deux rubriques précédentes. En effet, ils représentent 13 % des projets initiés, 10,50 % des autorisations de programmes et 8,60 % des paiements.

Ces constats sont restés valables pour la période de la décennie 90.

V. Une note d'optimisme dans le potentiel des programmes des concessions et de la reconversion

Les actions et les projets s'inscrivant dans cette approche d'un développement durable des zones rurales ont été nombreux ces dernières années. Ces initiatives nationales ou en coopération avec des organisations internationales ont été réalisées plus particulièrement par le secteur des forêts (organisé en direction générale auprès du ministère de l'agriculture) ou des Hauts Commissariat au Développement de la Steppe et des Zones Sahariennes. Même si ce sont des opérations limitées dans le temps et dans l'espace, elle constituent néanmoins des expériences de référence dans le domaine du développement rural et de la mise en valeur des zones naturelles.

Nous pouvons à titre d'illustrations en citer quelques unes :

- ❑ le projet pilote d'aménagement intégré du bassin versant de l'oued MINA (1984),
- ❑ le projet de développement intégré du bassin versant du Haut Mellègue (fin 90),
- ❑ le projet emploi rural dans la zone Nord ouest de l'Algérie,
- ❑ le projet sur la femme rurale (avec le concours de la FAO),
- ❑ le programme des grands travaux (initié au début des années 90).

Ces tentatives multiples, mises en œuvre au titre d'un développement localisé, n'ont pas connu une généralisation systématique des résultats obtenus tant sur le plan méthodologique que pour les évolutions constatées dans l'amélioration du bien-être des populations cibles. Il semble judicieux, à l'heure actuelle, de procéder à une analyse exhaustive de ces expériences diverses pour procéder à la formulation de programmes ciblés sur la question du développement durable des différentes zones naturelles.

À ce titre, deux nouveaux programmes sont actuellement en cours de mise en œuvre et s'inscrivent parfaitement dans une approche durable du développement agricole dans les zones rurales. Nous présenterons brièvement ces deux initiatives de niveau national qui restent trop récentes pour faire l'objet d'une évaluation fine.

A. Le programme de mise en valeur des terres agricoles par les concessions

Dès l'année 1997, la réflexion a été entamée pour sa conception. Il vise essentiellement deux objectifs : la mise en valeur de terres nouvelles et la protection et la meilleure valorisation des zones naturelles. Cette approche devrait permettre, à travers l'octroi de concessions de gestion et d'exploitations des infrastructures et des services ainsi créés, de :

- ❑ promouvoir une approche participative des populations concernées,
- ❑ créer des opportunités d'emplois durables en zones rurales,
- ❑ améliorer sensiblement le bien-être des populations rurales à travers le développement de projets intégrés.

Les promoteurs de cette initiative estiment que près de 600 000 hectares seraient potentiellement ciblés par ce programme et pourraient générer la création de 500 000 emplois.

Ainsi les concessions porteront sur :

- ❑ la mise en valeur des terres en zones de montagne, dans la steppe et dans les régions sahariennes.
- ❑ les services en rapport avec la mobilisation des eaux d'irrigation, la gestion des eaux, les retenues collinaires, le matériel agricole et les fonctions d'approvisionnement.

Au stade actuel, près de 140 projets ont été identifiés dans les trois principales zones naturelles retenues. Pour chaque projet, trois composantes principales sont requises :

- ❑ la composante agro-sylvo-pastorale qui comporte principalement des actions de mise en place des infrastructures et de valorisation de la production agricole.
- ❑ la composante viabilisation qui concerne les infrastructures de base au profit des populations concernées (logement, électrification rurale...)
- ❑ la composante sociale et culturelle qui comprend l'ensemble des actions d'amélioration du cadre de vie des populations (formation, animation ...).

B. Le programme de reconversion

Ce programme est en cours d'élaboration et vise la reconversion des systèmes de production des zones semi-arides traditionnellement réservées à la céréaliculture pluviale par l'introduction de l'arboriculture rustique, les plantations pastorales et les cultures fourragères. Ce processus devrait permettre d'améliorer les revenus agricoles tout en générant un potentiel de création d'emplois dans des zones de faible pluviométrie. Les actions devraient cibler dans une première phase une superficie de 740 000 hectares tout en respectant les potentialités et les spécificités de chaque zone agro-écologique.

VI. Une conclusion provisoire

La situation la plus dangereuse pour une collectivité est de perdre de vue "le sens" de la recherche d'une croissance de ses activités économiques. La préoccupation presque obsessionnelle autour de cette question la réduirait à ses dimensions techniques : équilibres macro-économiques, performances des entreprises, promotion de l'investissement, etc.

C'est de cette manière que l'on s'égare en :

- ❑ produisant à profusion des plans de relance et de croissance économique ou les artifices techniques sont prédominants ;
- ❑ rejetant la nécessité de replacer "l'homme et son substrat" au centre de ces processus.

À l'heure actuelle, nous n'avons aucune certitude sur :

- ❑ les effets vertueux des réformes économiques ;
- ❑ l'impact de la mondialisation sur nos économies agricoles et rurales ;
- ❑ les avantages réels quant à l'instauration d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne ;
- ❑ nos capacités à restaurer durablement nos équilibres.

Les seules certitudes dont nous disposons sont celles relatives à des processus qui expriment des tendances lourdes :

- ❑ l'accroissement important des importations alimentaires ;
- ❑ la dégradation des espaces steppiques (près de 20 millions d'hectares, *notre « Amazonie » qui nous protège de la désertification*) ;
- ❑ des palmeraies qui étouffent sous le poids de l'urbanisation (de mauvaise architecture de surcroît),
- ❑ les terres mises en valeur à la manière des mines colombiennes ;
- ❑ des plaines fertiles arrosées de bétons et d'eaux usées ;
- ❑ des périmètres irrigués par des canalisations vides, ...

Le résultat est alors immédiat, sans appel :

- ❑ des espaces urbains en croissance constante (exode rural) ;
- ❑ près de 2,5 milliards de dollars pour s'assurer la sécurité alimentaire de nos concitoyens ;
- ❑ une paupérisation durable du monde rural : toujours plus de pauvres et des conditions de vie rudes et pénibles ;
- ❑ des écosystèmes qui se dégradent à vue d'œil.

Ce qui aggrave la situation du monde rural et surtout des ménages agricoles, c'est moins la faible productivité des systèmes de production que les ruptures, les fractures des différents équilibres dans lesquels s'insèrent ces populations. Ces équilibres sont rompus, continuellement remis en cause pour des raisons aussi complexes et externalisées que les conditions exigibles pour leur reconstitution.

Le développement devrait être une tentative de restauration des équilibres dans le pire des cas, d'anticipation sur d'autres plus vertueux dans le meilleur.

Comment procéder pour fixer des populations rurales qui ont le modèle urbain pour modèle de référence ?

Le retour à la terre est-il possible ?

Peut-on éviter de subventionner la dégradation de nos écosystèmes ?

De quelle manière insérer les exploitations agricoles dans leur sentier de croissance dans les conditions d'une économie ouverte ?

Dans tous les cas de figures, il semblerait qu'une politique de développement des zones rurales doit s'atteler, en premier lieu, au rétablissement des équilibres qui conditionnent le bien-être des ménages agricoles et ruraux.

Références bibliographiques

- **Anat**, 1998. *Etude, carte sociale de l'Algérie*, 153p.
- **Baneth**, 1998. Les indicateurs synthétiques de développement, in *Futuribles*, N°31, Mai.
- **BIRD**, 1998. *Croissance, Emploi et réduction de la pauvreté*. Rapport N°16618-AL, 29p + annexes.
- **BNEDER**, 1996. Impact social et économique des politiques agricoles, *SPATEM*, Revue N°07, 22p.
- **Boukhobza**, Monde rural : contraintes et mutations, *SPATEM*, Revue N°07, 22p.
- **CNES**, 1999. *Projet de rapport national sur le développement humain 1998*.
- **CNP**, 1995. *Note relative à l'évolution des principaux indicateurs de niveau de vie des ménages 1967-1994*, 53p.
- **FAO**, 1995. *La situation mondiale de l'Alimentation et de l'Agriculture*, 301p.
- **Safir**, 1994. *Réformes socio-économiques et politiques sociales en Algérie : Eléments de réflexion pour un débat*. Atelier CENEAP/PNUD, 22p.
- **PNUD**, 1998. *Rapport sur le développement humain 1998*.