

Regards sur des expériences en Algérie et en Egypte

Abdel Hakim T.

in

Abis S. (coord.), Blanc P. (coord.), Lerin F. (coord.), Mezouaghi M. (coord.).
Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

Paris : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 64

2009

pages 142-171

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801111>

To cite this article / Pour citer cet article

Abdel Hakim T. **Regards sur des expériences en Algérie et en Egypte.** In : Abis S. (coord.), Blanc P. (coord.), Lerin F. (coord.), Mezouaghi M. (coord.). *Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord*. Paris : CIHEAM, 2009. p. 142-171 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 64)



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

Regard sur des expériences en Algérie et en Egypte

Tahani Abdelhakim CIHEAM-IAMM

Introduction

L'analyse des questions de développement ne doit pas se situer exclusivement au niveau national. Cette affirmation est plus vraie encore dans le cas de l'agriculture, activité localisée dans un espace physique ayant des caractéristiques agro-écologiques, et liée à une communauté qui a sa propre histoire et ses propres modes d'exploitation de cet espace. Une des leçons tirées des expériences de développement agricole et rural ces 40 dernières années, est la nécessité de saisir et de tenir compte de l'impact local des politiques nationales ou supra-nationales comme la PAC, conduisant dans certains cas à la régionalisation de ces politiques.

L'émergence du rôle des « acteurs », des formes partenariales et de la dimension institutionnelle comme facteurs essentiels des processus de développement, donne plus d'intérêt au niveau local en tant que niveau d'analyse pertinent pour la compréhension des logiques d'acteurs et des modes de coordination.

L'objectif de l'analyse locale dans cette étude est de saisir l'impact des politiques publiques sur les différentes catégories d'acteurs, la perception de ces politiques par les acteurs et les éléments de compréhension de l'écart entre les politiques et leur mise en œuvre. Les conclusions devront permettre d'identifier des points forts et des points faibles et surtout indiquer des priorités d'actions.

L'Egypte et l'Algérie sont les deux pays qui font l'objet d'analyses locales. Très différents a priori par leur contexte national, les deux pays ont en commun une réforme agraire historique, un fort interventionnisme étatique durant les années 1960 et 1970, et le fait d'être parmi les plus gros importateurs de blé dans la région méditerranéenne.

L'Egypte, qui est engagée dans un processus de libéralisation économique, connaît des problèmes d'approvisionnement alimentaire (notamment pour le blé) et sa stratégie de développement agricole est basée sur les grands projets d'aménagement hydraulique et agricole pour la mise en valeur des nouvelles terres. Accordant une place importante aux investissements privés nationaux et étrangers, cette stratégie vise à augmenter la production et les exportations agricoles, à lutter contre le chômage et à désengorger la Vallée et le Delta pour atténuer les effets de la croissance démographique.

Le processus de libéralisation, démarré depuis le milieu des années 1980, se traduit par un programme de réforme économique, dont un volet dédié au secteur agricole (*Agricultural Policy Reform Programme*). Composé d'un ensemble de mesures et de politiques, mises en œuvre de manière progressive, ce volet agricole a comme objectif de transformer le secteur agricole, caractérisé par un fort interventionnisme étatique depuis la fin des années 1950 (première loi de la Réforme Agraire), pour devenir un secteur orienté par les mécanismes du marché en supprimant le contrôle de l'Etat sur la production et la commercialisation, ainsi qu'en favorisant l'investissement privé. Parmi les mesures, quelques unes méritent ici d'être mentionnées : la suppression de l'assolement obligatoire, autrefois décidé et imposé par le ministère de l'Agriculture pour chaque région ; la suppression du plafonnement de la propriété agricole (fixée par la loi de la Réforme Agraire en 1969 à 20 ha maximum); la suppression de la loi de la Réforme Agraire fixant les conditions du fermage et les loyers de la terre ; la suppression

progressive des subventions aux intrants ; la suppression du monopole de l'Etat dans la commercialisation, l'exportation et l'importation des produits agricoles ; l'ouverture du marché au secteur privé pour la commercialisation, l'exportation et l'importation des intrants ; la facilitation des investissements privés nationaux et internationaux dans les grands projets de mise en valeur des terres ; la fixation des prix des produits agricoles selon l'offre et la demande, et la fixation des prix de référence pour certains produits stratégiques comme le blé et le riz.

Dans le cas de l'Algérie, la rente pétrolière permet de mobiliser d'importants fonds publics pour le soutien de l'agriculture dans le cadre d'un plan national de développement agricole et rural (PNDAR de 2002/2003) dont l'objectif est de moderniser les structures de production agricole et de soutenir l'emploi dans les zones rurales.

Le PNDAR affiche les objectifs suivants : l'amélioration des conditions d'exercice des activités agricoles et agropastorales ; l'accélération du processus de modernisation du secteur agricole en encourageant les investissements productifs et techniques dans les exploitations agricoles ; l'accompagnement et l'encouragement de la pluriactivité comme moyen d'amélioration des revenus des ménages ruraux ; l'amélioration de l'accès aux services publics et le désenclavement des populations ; l'aménagement des zones de montagne, des zones de parcours et des zones difficiles pour développer des activités alternatives et adapter les systèmes de production.

L'instrument privilégié pour atteindre ces objectifs est l'incitation à l'investissement à travers des formules de financement permettant une gestion partagée des risques entre les agriculteurs, la Banque du crédit agricole mutuel (CRAM) et l'Etat. D'autres fonds publics sont mobilisés, comme le Fonds national de régulation et de développement et le fonds de mise en valeur par les concessions.

Depuis 2006, le PNDAR est relayé par la politique de Renouveau Rural qui s'inscrit dans une approche d'aménagement des territoires ruraux avec quatre axes principaux : la modernisation ou/ et la réhabilitation des villages, la diversification des activités économiques en milieu rural, la protection et la valorisation des ressources naturelles (steppe, oasis, etc.), la protection et la valorisation du patrimoine rural.

I – Quelques éléments de la méthode

Pour éviter le biais que peut représenter l'analyse d'une réalité locale et pour tenir compte de la diversité des territoires ruraux (conséquence des données naturelles et des trajectoires historiques), deux zones par pays ont été retenues, soit quatre zones au total.

En Egypte, depuis trente ans, la stratégie de développement agricole donne la priorité aux grands projets d'aménagement et de mise en valeur des nouvelles terres. Ceci a conduit à deux agricultures différentes par les structures de production, l'orientation technico-économique et les capacités d'accès aux marchés national et international. Pour représenter ces deux agricultures, deux zones d'étude ont ainsi été choisies. La première zone, le village de Sila, se trouve dans les anciennes terres, plus précisément à Fayoum, une des régions agricoles pauvres du pays, alors que la seconde zone, celle de Tiba, est située dans les nouvelles terres à l'ouest du delta (région de Noubareyah).

Le village de Sila est situé à l'est du gouvernorat de Fayoum (un des gouvernorats du nord de la Vallée) à 17 km de la ville de Fayoum. Sa superficie totale est de 3.600 feddans (soit 1 440 ha), la SAU de 3.000 feddans (soit 1 200 ha) et sa population est de 22 000 habitants. L'agriculture y est la principale activité économique suivie par le commerce.

Le village compte 1 990 exploitants agricoles, dont 400 fermiers. 68% des exploitations agricoles ont moins de 1 ha, 25% ont de 1 à 2 ha et 6% des exploitations ont plus de 2 ha. Le système d'irrigation est basé sur la submersion des parcelles, ce qui induit des problèmes de plus en plus fréquents de salinité, de remontée des eaux sans parler des gaspillages.

Les principales cultures d'hiver sont le blé, la luzerne, la betterave, et la tomate. Les cultures d'été sont le maïs, le coton, la tomate et le melon. Signalons que la culture du riz est en régression à la suite des contrôles sur l'eau d'irrigation effectués par le ministère de l'Irrigation.

Située dans les nouvelles terres à l'ouest de la région de Noubareyah, la zone de Tiba compte 13 petits villages, accueillant 7.404 exploitants sur une SAU totale de 34 698 feddans (13 823 ha), dont pratiquement la moitié est cultivée en fruits (raisins, agrumes, bananes, mangues, pêches, etc.), entièrement irrigués, soit par aspersion, soit par le système de goutte-à-goutte. Les exploitants installés appartiennent aux deux catégories qu'on trouve partout dans des proportions différentes dans les zones de mise en valeur, à savoir « les bénéficiaires » et les « investisseurs ».

La catégorie des bénéficiaires se compose de deux sous groupes : des petits agriculteurs sans terre¹ (ou ayant des petites surfaces) dans la Vallée et le Delta et des jeunes diplômés faisant la demande auprès des pouvoirs publics. C'est « l'Agence publique de mise en valeur et de développement des projets agricoles », dépendant du ministère de l'Agriculture, qui examine les demandes et décide de l'attribution des terres aux personnes répondant aux critères fixés par la loi. Installés sur des petites surfaces de 1 à 2 ha, ces « bénéficiaires » doivent s'acquitter du prix de la terre par un remboursement sur 30 ans, avant d'obtenir un titre de propriété. Depuis le début des années 1990, la loi autorise la vente des grandes surfaces mises en valeur aux investisseurs privés (individus ou entreprises) qui obtiennent un titre de propriété.

Ainsi, on trouve dans la zone d'étude des petits agriculteurs et des fermiers expulsés après la réforme de la loi sur le fermage, installés sur des petites surfaces de 1 ha, des jeunes diplômés, installés sur des surfaces de 2 ha, et des investisseurs (les petits investisseurs exploitants des surfaces de 20 ha et les grands investisseurs individuels ou en entreprises exploitant de très grandes surfaces).

La population de la zone est constituée des familles des trois premières catégories alors que les investisseurs habitent les grandes villes (Le Caire et Alexandrie essentiellement).

Situation des zones étudiées : zone I (ancienne terres, village de Sila dans la région de Fayoum), zone II (nouvelles terres, zone de Tiba dans la région de Noubareyah)



En Algérie, la typologie des territoires ruraux, qui est élaborée dans le cadre de PNDAR, classe les espaces ruraux en trois grandes catégories : les territoires agricoles à fortes potentialités (les plaines, les vallées intérieures et les périmètres irrigués...), les territoires ruraux profonds (les zones steppiques, les zones agro-pastorales, les zones de montagne) et les zones dévitalisées (certains espaces steppiques, des oasis dégradés, ...).

Les deux zones retenues se situent dans la wilaya de Tiaret, où on trouve une importante production céréalière et de l'élevage ovin. Le choix de ces deux activités se justifie par la place du blé dans la consommation alimentaire en Algérie, la faible capacité à couvrir les besoins et l'intervention des pouvoirs publics dans les prix. Quant à l'élevage ovin, il constitue une part importante du revenu des populations steppiques et contribue à environ 50% du PIB agricole.

La première zone d'étude, la commune de Sebaine, est considérée comme ayant un fort potentiel agricole. Quant à la commune de Faidja, il s'agit d'une zone agro-pastorale qui correspond à la catégorie des territoires ruraux profonds.

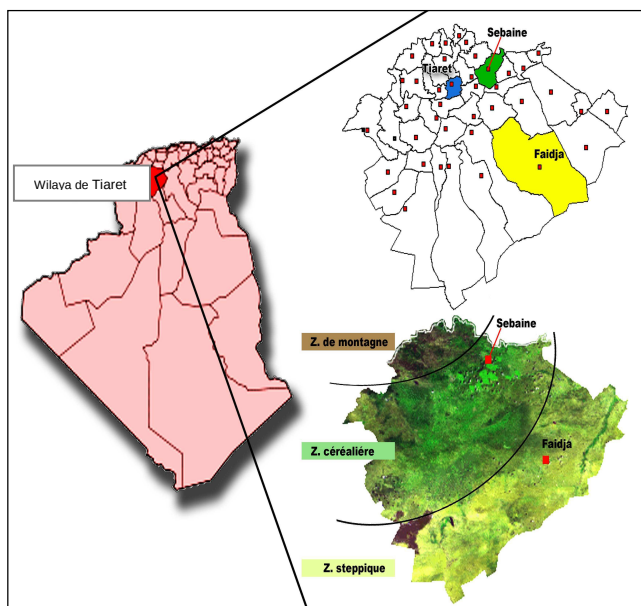
Classée dans la catégorie des territoires à fort potentiel agricole, la commune de Sebaine est située sur le plateau du Sersou qui constitue un véritable espace de transition entre la montagne et la steppe. La superficie de la commune est de 268,52 km² t (dont 25 305 ha en SAU) et compte 10775 habitants selon le RGPH de 2008. L'agriculture familiale extensive est omniprésente, avec une culture du blé extensive dont les rendements sont tributaires des conditions climatiques. L'élevage est aussi une activité importante avec un grand cheptel ovin. La commune a bénéficié de nombreux projets, dans le cadre du PNDAR, aussi bien pour la céréaliculture et les légumes secs que pour les cultures fourragères (1 043 projets pour un montant global estimé à 93,9 millions de DA soit 1,2 million \$).

On compte 741 exploitations agricoles dont une ferme pilote de 800 ha. Les petites (moins de 10 ha) et moyennes (10 à 50 ha) exploitations sont les plus dominantes. Elles représentent respectivement 28% et 32% du nombre total des exploitations, alors que 39% sont des grandes exploitations (plus de 50 ha).

Classée dans la catégorie des territoires ruraux profonds, zone agropastorale, la commune de Faidja (6887 habitants) est située dans le sud de la wilaya de Tiaret. Étendue sur 2.284 km², la commune a une SAU d'à peine 12607 ha, ce qui représente seulement 5,51% de la surface totale de la commune.

Les parcours et les pacages occupent 43% de la surface soit 98 233 ha. L'élevage ovin associé à la céréaliculture est la source de revenu la plus importante de la population qui pratique le nomadisme. On recense 676 exploitations dont 73% de petites exploitations (moins de 10ha) 24% des exploitations moyennes (de 10 à 50 ha) et 2,5% seulement de grandes exploitations (de plus de 50 ha). Les indicateurs statistiques classent cette commune parmi les plus pauvres.

Situation des zones étudiées : zone I (territoire à fort potentiel agricole, commune de Sebaine/ wilaya de Tiaret) et zone II (territoire agropastorale, commune de Faidja/ wilaya de Tiaret)



Pour construire l'analyse qui suit, nous nous sommes basés sur deux sources : les données statistiques disponibles sur les quatre zones d'étude, et les informations quantitatives et qualitatives recueillies lors des enquêtes de terrain auprès de différents groupes d'acteurs.

Un travail de terrain a été effectué dans chaque zone d'études et avec la même grille d'entretien auprès :

- des agriculteurs représentatifs de différentes catégories identifiées au préalable à travers l'analyse des statistiques et divers rapports et documents administratifs ;
- des acteurs et responsables institutionnels identifiés comme « personnes ressources » soit dans l'administration soit dans les coopératives ou les associations locales (cf. en annexe la liste des acteurs enquêtés par pays et par zone).

II – Les structures de production et l'accès aux marchés

1. L'Egypte, une opposition de tailles

En Egypte, une évolution marquée par l'apparition des grandes exploitations, d'une agriculture moderne, productive et exportatrice mais sans disparition des petites exploitations familiales...

Une des principales composantes de la réforme des politiques agricoles en Egypte a été la suppression de la loi de la réforme agraire qui visait à plafonner la propriété agricole (20 ha maximum) et à protéger les fermiers en fixant les loyers des terres agricoles.

La suppression de cette contrainte combinée à la montée en puissance des capitaux privés, appelés par les politiques de développement agricole à prendre en charge une grande partie des investissements de mise en valeur des nouvelles terres, a fait apparaître de grandes et de

très grandes exploitations agricoles. N'ayant pas, ou très peu, de caractère familial, ces structures de production s'organisent comme des entreprises gérées par des techniciens (ingénieurs agronomes) salariés. Elles mobilisent d'importants capitaux privés, utilisent des techniques modernes, et se spécialisent le plus souvent dans des cultures d'exportation (fruits, légumes, plantes aromatiques, fleurs, etc.). Les propriétaires de ces entreprises agricoles ne sont pas des « agriculteurs » dans le sens traditionnel du terme, mais des « hommes d'affaires » de diverses origines professionnelles.

C'est dans les terres mises en valeur qu'on trouve cette nouvelle catégorie de producteurs agricoles (on estime qu'elle représente 70% des surfaces cultivées dans la région de Noubareyah, à l'ouest du Delta), alors que dans les anciennes terres le morcellement et l'exiguïté des terres cultivables limitent fortement l'émergence de ce type de structures de production.

Cependant, non seulement cette apparition de nouvelles formes d'entreprises agricoles ne provoque pas la disparition des micro et petites exploitations, mais elle contribue à leur maintien dans la mesure où les familles qui vivent sur ces petites exploitations sont un important réservoir de main-d'œuvre à faible coût pour les grandes entreprises agricoles. Les grandes et très grandes entreprises agricoles de la région ouest de Noubareyah emploient régulièrement de la main-d'œuvre salariale permanente et saisonnière en provenance des territoires ruraux du Delta et des petites exploitations de la région elle-même.

En fait, dans les années 1960/80, les politiques publiques de mise en valeur des terres agricoles visaient l'installation des différentes catégories d'exploitations selon le modèle des anciennes terres avec une très grande majorité de petites exploitations de 2 ha. Avec la succession des générations, elles ont subi l'effet du morcellement et on trouve aujourd'hui dans les nouvelles terres de nombreuses exploitations de 1ha et moins.

Ainsi, les structures de production familiales traditionnelles perdurent avec ses problèmes : très fort morcellement, faible capacité d'investissement, sous-emploi, faible productivité de travail, difficulté d'accès au marché, etc.

A partir des années 1980, dans le cadre de la libéralisation économique, les politiques de mise en valeur font appel aux investissements privés. Les terres, où les pouvoirs publics ont effectué les grands travaux d'aménagement, sont vendues aux enchères à des entreprises ou des individus sans limitation de surface. Progressivement, au cours des vingt dernières années, on voit les grandes exploitations (entre 50 et 100 ha de fruits et de légumes totalement irrigués) et les très grandes exploitations (certaines atteignent les 3.000 ha principalement de fruits et de légumes irrigués) s'installer dans les nouvelles terres.

De manière schématique, on distingue ainsi trois types de structures :

- **Les micro et petites structures familiales** de moins de 2 ha (dans les anciennes et les nouvelles terres). Dans les anciennes terres (région de Fayoum), le système de culture est orienté principalement vers les cultures traditionnelles (blé, coton, luzerne, maïs, riz, ...) et de manière secondaire vers les légumes (notamment les tomates, les pommes de terre, ...), plus un petit élevage (une ou deux vaches maximum). Généralement, le foncier est acquis par héritage et les membres de la famille, y compris l'exploitant, sont pluriactifs.

L'exploitant peut exercer une autre activité non agricole (artisanat, emploi dans l'administration, petit commerce, ...) mais le plus souvent il loue sa force de travail, et celle de certains membres de sa famille, pour les travaux saisonniers dans les exploitations plus grandes. La main-d'œuvre familiale fournit la plus grande partie du travail, ce qui n'empêche pas un recours croissant aux tracteurs (loués à la journée) pour certains travaux de labour et de préparation du sol.

Dans les nouvelles terres, ces petites exploitations partagent les mêmes caractéristiques que celles des anciennes terres avec néanmoins deux différences : le foncier est acquis par

installation selon les modalités établies par les politiques de mise en valeur, c'est-à-dire en remboursant les prix de la terre sur une trentaine d'années, et le système d'irrigation est par aspersion ou par goutte à goutte selon les cultures.

L'exemple d'une petite exploitation à Sila (Fayoum, anciennes terres) : un agriculteur de 41 ans, exploite 1,5 feddan (soit 0,6 ha) dont la moitié en fermage et possède une vache et quelques volailles. Deux de ses six enfants travaillent avec lui, en plus de travailler comme journaliers chez d'autres exploitants. Traditionnellement, il cultive du blé, de la luzerne et du coton, mais ce dernier a été abandonné, à la suite de la chute des prix et remplacé par la betterave. Il a choisi la betterave parce qu'elle est vendue à l'usine à des prix garantis, ce qui lui offre une plus grande sécurité.

- **Les structures de taille moyenne et grande** (de 10 à 50 ha) à caractère familial. Situées plus fréquemment dans les nouvelles terres, elles sont gérées directement par les propriétaires, avec ou sans l'aide d'un agronome salarié. Le système de culture se partage entre les cultures traditionnelles, les fruits, les légumes, les plantes aromatiques, et les fleurs notamment. La production est destinée, selon les cas, au marché national ou à l'exportation.

L'exemple d'une exploitation moyenne dans la zone de Tiba (Noubareyah, nouvelles terres) : après une période d'expatriation, un ingénieur agronome, ex-fonctionnaire au ministère de l'Agriculture, s'est installé comme producteur agricole sur une exploitation de 120 feddans (48 ha). Il a effectué de gros travaux d'aménagement, notamment de drainage, avant de pouvoir exploiter la terre. Deux agronomes et 20 ouvriers permanents travaillent sur l'exploitation, auxquels s'ajoutent les ouvriers saisonniers. En plus de la production arboricole (agrumes, pêches, pommes, mangues et poires), il fait de l'apiculture et vend des plants produits dans sa pépinière. Selon les prix, il vend sa production sur le marché local (vente sur pied) ou bien à des entreprises d'exportation.

L'exemple d'une grande exploitation dans la région de Fayoum : un agriculteur âgé de 30 ans, exploite les terres de la famille qui correspondent à une surface totale de 40 ha dont une partie se trouve dans les nouvelles terres à proximité de Fayoum. Il possède 200 vaches et cultive du blé, de la luzerne, du maïs et du coton, remplacé dernièrement par la betterave. Il déclare utiliser moins de main-d'œuvre que par le passé préférant la mécanisation qu'il auto-finance. Il vend la totalité de sa production de blé aux grossistes ou aux minoteries.

Pour lui, le seul problème actuel est celui de l'eau en terme de quantité (insuffisante durant l'été) et de qualité (augmentation constante de la pollution de l'eau).

- **Les très grandes structures de type « entreprise »** (de 50 à 3 000 ha). Situées dans les nouvelles terres, elles sont gérées par des ingénieurs agronomes salariés. Chaque exploitation appartient à un groupe d'investisseurs (avec ou sans liens familiaux) réunis en entreprise. Le système de culture est orienté plutôt vers les cultures d'exportation (fruits, légumes, riz, plantes aromatiques, ...).

Le système de culture dominant sur ces exploitations explique que, malgré un haut niveau de mécanisation, elles emploient une main-d'œuvre salariale permanente et surtout saisonnière importante. La totalité ou une grande partie de la production des grandes et très grandes exploitations est destinée à l'exportation. Certaines de ces très grandes exploitations possèdent leurs propres structures de conditionnement et d'exportations (producteurs-exportateurs), d'autres sont liées par des contrats avec des entreprises d'exportations, et d'autres encore ont créé leurs unités de transformation (conserves de légumes, jus, produits laitiers, ...).

Dans la zone de Tiba (région de Noubareyah, nouvelles terres), une exploitation de 400 ha de fruits et de légumes, créée voilà 18 ans, appartient à une entreprise dont le propriétaire est entrepreneur de travaux publics vivant au Caire. Elle est gérée par 5 ingénieurs agronomes salariés, emploie deux comptables, une trentaine de techniciens et d'administratifs, 30 ouvriers agricoles permanents, plus les ouvriers saisonniers. Elle utilise l'irrigation par goutte à goutte, possède sa propre station de réfrigération et de conditionnement, et exporte la totalité de sa production (raisins de table, agrumes, pêches, etc...).

La diversification des cultures est la caractéristique dominante. Dans les nouvelles terres, les exploitations cultivent plusieurs productions arboricoles (agrumes, pêches, pommes, mangues, etc.) plus des raisins de table, et plusieurs productions maraîchères (haricots, tomates, pommes de terre, etc.). Face aux fortes fluctuations des prix sur le marché national et à l'exportation, et en l'absence de tout système de régulation, les producteurs voient dans cette diversification une forme de sécurité et de minimisation du risque.

La taille des structures d'exploitation a-t-elle une incidence en termes d'intégration au marché et de résistance à la variabilité des prix.

Pour les petites et moyennes exploitations, il s'avère que, d'après tous les entretiens menés dans les deux zones d'étude, le principal problème est celui de la commercialisation. Généralement, elles n'ont pas accès à l'exportation : d'une part, la diversification des cultures sur ces petites et moyennes surfaces conduit à produire de faibles volumes de chaque culture ou en tout cas des volumes insuffisants pour être en mesure d'exporter ou de négocier des bonnes conditions de vente. D'autre part, les grossistes et/ou les intermédiaires contrôlent totalement l'accès au marché et imposent leurs conditions pour la fixation des prix et les conditions de vente, comme par exemple la prise en charge des frais de transport par les agriculteurs. Par ailleurs, le recours aux crédits auprès de ces marchands ou de leurs représentants, augmente la dépendance des agriculteurs.

N'étant pas en position de force sur les marchés, les petites et moyennes exploitations sont en outre fragiles et très réactives (par la force des choses) face aux fluctuations des prix qui provoquent des réactions presque instantanées de la part des agriculteurs pour abandonner une culture et la remplacer par une autre. Par exemple, nous pouvons évoquer ici l'abandon de la production des tomates à Fayoum par les petits producteurs à la suite d'une forte chute des prix il y a quelques années. Les exploitants avaient laissé alors la production pourrir sur les champs, étant donné que les coûts de récolte et de transport étaient supérieurs aux prix proposés par les grossistes. De même, la décision rapide du gouvernement égyptien de baisser le prix du blé en 2009 (après la hausse durant la pénurie) avait poussé beaucoup d'agriculteurs à ne pas cultiver du blé «le blé devenant une culture risquée... ».

Dans les nouvelles terres, où les systèmes de culture sont plus spécialisés dans les fruits et les légumes, les petites et moyennes exploitations témoignent d'une plus grande fragilité du fait des investissements nécessaires à l'installation. De nombreux cas d'échec et de faillite des petits et moyens producteurs s'expliquent par une année où les prix étant bas, des exploitants ont été dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes et /ou d'avoir un revenu minimum pour nourrir leurs familles.

Récemment, c'est-à-dire, à la fin de l'été 2008, le prix de vente de la production d' « oranges d'été » (variété d'orange destinée à l'exportation pour la production de jus) a baissé de manière significative. Seules les grandes exploitations ont pu alors amortir ces chutes de prix.

Là encore, la crise a révélé la difficulté de la mise en marché pour les petites et moyennes exploitations notamment en termes de capacité de stockage, de transformation des produits périssables dans une phase de surproduction, et au final, en terme de capacité de négociation des prix.

L'ouverture du marché égyptien aux importations agricoles affecte surtout les petits et moyens producteurs qui, eu égard à la dimension économique de leurs exploitations, n'ont pas les moyens de baisser davantage leurs coûts de production. Comme le travail familial, seul facteur de production pouvant servir de variable d'ajustement, est sous rémunéré, il ne reste plus qu'à baisser de manière générale le niveau de consommation.

Exemple à Fayoum : une usine d'huile de tournesol passe des contrats avec 10 000 petits exploitants pour ses besoins en matière première. Il y a 2 ans, l'usine baisse les prix d'achat aux exploitants puis cesse de s'approvisionner auprès d'eux parce qu'elle importe de l'huile de tournesol brute, à des prix plus avantageux, pour la raffiner et la conditionner sur place.

Toutefois, dans certaines filières, les grandes exploitations peuvent souffrir de la concurrence des produits importés. C'est le cas en 2008/2009 des exploitations laitières qui subissent la concurrence du lait en poudre importé. En effet, les industries agro-alimentaires nationales exigent d'aligner le prix d'achat du lait local sur le prix du lait en poudre importé, alors que le prix de ce dernier est inférieur aux coûts de production du lait local. Les gros producteurs de lait ont demandé au ministère de l'Agriculture de taxer ces importations de lait en poudre, mais sans succès. Les négociations sont en cours pour trouver une solution à la crise qui menace ces producteurs qui ont investi d'importants capitaux pour installer des entreprises de production laitière très modernes.

2. L'Algérie : les limites d'une modernisation décrétée

En Algérie, des structures de production qui ont peu évolué ces 20 dernières années, des exploitations bien équipées grâce à d'importants investissements publics...

De manière générale, les structures de production agricole sont le produit de l'histoire foncière et des réformes successives.

L'évolution des structures agraires en quelques dates :

1962/63 : après l'indépendance, c'est la période de l'autogestion des terres appartenant aux colons et aux grands propriétaires.

1971 : la révolution agraire, qui limite la grande propriété privée, nationalise les terres et crée des exploitations sous forme de coopératives.

1981 à 1983 : restructuration du secteur public agricole par la restructuration foncière des exploitations sous la forme des domaines agricoles socialistes.

1987 : réorganisation du secteur public agricole. A la suite de la dissolution des domaines agricoles socialistes en Algérie, tout en affirmant la propriété irréversible de l'Etat sur les terres agricoles du domaine national, une loi octroie aux producteurs constitués en collectifs un droit de jouissance perpétuelle sur l'ensemble des terres attribuées et un droit de propriété sur tous les biens constituant le patrimoine de l'exploitation autre que la terre. Les nouvelles entités formées correspondent à des sociétés civiles de personnes physiques (trois au minimum) et dénommées Entreprise Agricole Collective (EAC). Des entreprises individuelles sont aussi créées (EAI).

Dans la première zone d'étude, la commune de Sébaine (zone de céréaliculture), la SAU occupe 94% de la superficie totale de la commune. On constate la domination des moyennes et grandes exploitations (32% et 39% des exploitations respectivement). 80% des exploitations de la commune ont le statut d'exploitations agricoles privées, les terres privées de l'Etat occupent plus de 52% de la SAU. En effet, à partir de 1987, les terres privées de l'Etat issues des

anciennes grandes exploitations coloniales et transformées en domaines agricoles socialistes, ont été concédées pour créer, soit des exploitations collectives, soit des exploitations individuelles. Ces dernières sont de grandes exploitations, puisque sur la commune de Sebaine, la surface moyenne des exploitations agricoles collectives (EAC) est de 180 ha et celle des exploitations agricoles individuelles (EAI) est de 466 ha.

Exemples de la commune de Sebaine :

Une exploitation agricole individuelle (EAI issue des terres de l'Etat) de 267 ha. L'agriculteur, âgé de 71 ans, exploite la terre avec son fils aîné et deux de ses petits enfants. Il cultive du blé dur, du blé tendre (presque 40% de sa SAU), de l'orge, de l'avoine et une petite surface en arboriculture (environ 1% de la SAU). Son cheptel compte 124 ovins et 3 vaches laitières. Il dispose d'un puits et d'un forage réalisé dans le cadre du PNDA, mais le débit est faible en raison de la surexploitation de la nappe. Il emploie deux salariés permanents plus 8 salariés saisonniers pendant quatre mois par an. Dans le cadre du PNDA, l'exploitation a été bien équipée (en plus de deux tracteurs initiaux, et de l'étable) avec un tracteur, deux moissonneuses batteuses, une remorque, trois kits d'aspersion, un enrouleur, un bassin de 180 m³.

Une exploitation agricole individuelle privée (non issue des terres de l'Etat) de 13 ha. L'agriculteur, âgé de 61 ans, cultive du blé et de l'orge essentiellement plus 1 ha d'arboriculture et 1 ha de maraîchage. Il possède 10 têtes d'ovins et 5 chèvres. Il dispose d'un puits traditionnel et d'une charrue à disque. Dans le cadre du PNDA, il a obtenu un forage, un tracteur, un kit d'aspersion, un système de goutte à goutte et un bassin de 100 m³.

Depuis la fin des années 1980, les structures de production agricole dans la commune n'ont pas évolué de manière significative. En effet, l'absence de titre de propriété pour les agriculteurs installés sur les terres privés de l'Etat sous forme de EAC et EAI (exploitation agricole collective ou /et exploitation agricole individuelle) qui représentent 52 % de la SAU de la commune, a mis beaucoup de terres en situation d'indivision, et a réduit énormément les possibilités de vente et d'achat, d'où une situation de blocage foncier.

Le blé, principale production à Sebaine, a vu sa surface régresser de 33,6% passant ainsi de 16 580 ha en 1987 à 11 000 ha en 2008. Deux facteurs expliquent cette baisse : d'une part, la reconversion partielle de certaines exploitations pour faire du maraîchage et de l'arboriculture irrigués par des forages, cette reconversion ayant été promue par l'attribution des aides et des subventions dans le cadre du PNDA et PNDAR comme moyen de sécuriser les revenus des agriculteurs ; d'autre part, l'augmentation des jachères au profit de l'élevage. L'objectif des politiques publiques est d'intensifier la céréaliculture dans la zone et donc de réduire la jachère, en offrant une prime de 5 000 dinars pour chaque hectare mis en culture. Or, les agriculteurs n'ont pas adhéré à cet objectif pour plusieurs raisons. D'abord, ils jugent les prix du blé fixés par l'Etat très bas. Ensuite, la mise en culture demande des moyens financiers dont ils ne disposent pas, le recours au crédit étant exclu compte tenu du fait qu'ils n'ont pas d'acte de propriété des terres qu'ils exploitent.

Entre 2000 et 2003, l'Etat a demandé à la banque CNMA (Caisse nationale de mutualité agricole, banque publique qui a l'agrément du ministère des Finances mais dont le conseil d'administration est nommé par le ministre de l'Agriculture) d'accorder des crédits sans demander des garanties aux agriculteurs. Au bout de trois ans, cette banque a commencé à subir d'énormes pertes et c'est la Banque d'agriculture et du développement rural qui a pris le relais, mais les crédits sont conditionnés par les garanties, d'où un retour à la situation de blocage antérieure. Ceci explique que les agriculteurs continuent à faire des jachères pour l'élevage, production plus rentable que la prime de mise en culture et la production de blé réunies. Malgré la hausse des prix d'achat du blé par l'Etat en 2008 et 2009 (les prix ont presque triplé), les jachères n'ont pas diminué. Les agriculteurs n'ont pas confiance, pensent

que les prix vont diminuer « cette hausse ne va pas durer... », et continuent à préserver leur élevage. Il semble évident que les agriculteurs n'adhèrent pas à l'objectif des pouvoirs publics de faire de cette zone une zone de production céréalière intensive.

Dans le cadre du PNDA, les aides et subventions accordées aux agriculteurs ont favorisé la mécanisation, ainsi que la mise en place de l'irrigation pour la promotion de l'arboriculture. Or, cette politique rencontre de nombreux problèmes. Pratiquant depuis toujours une agriculture en sec, les agriculteurs n'ont pas la maîtrise technique de l'irrigation par goutte-à-goutte utilisée pour l'arboriculture, et tendent à l'abandonner en faveur de l'irrigation à la raie. Ils déclarent ne pas avoir les connaissances techniques pour tailler les arbres ou soigner les maladies.

On le voit bien, les aides et les subventions accordées par les pouvoirs publics pour la mise en place de l'arboriculture avec irrigation par goutte à goutte ne sont pas des conditions suffisantes pour réussir l'introduction de cette nouvelle pratique. En s'appuyant sur des moyens financiers, certes indispensables, mais sans mesures d'accompagnement technique et de formation des agriculteurs, cette initiative semble compromise ou du moins n'atteindra pas ses objectifs de manière satisfaisante.

L'analyse des entretiens indique que dans la commune de Sébaine, seule la taille différencie les exploitations agricoles. Les petites et grandes exploitations, bénéficiant des aides et subventions, pratiquent la céréaliculture, utilisent les mêmes circuits de commercialisation, et sont protégées contre les fluctuations de prix. Les politiques agricoles tendent à effacer toute différenciation et à homogénéiser le niveau d'équipement et le fonctionnement des exploitations, comme c'est le cas quand il s'agit d'une agriculture « sous perfusion ».

Des petits éleveurs en difficulté et des moyens de production qui échappent à la population agricole...

Dans la deuxième zone d'étude, la commune de Faidja (zone agropastorale), ce sont les petites structures agraires qui dominent. Le système de production de Faidja traduit sa vocation agropastorale avec une SAU occupée :

- 60% en céréales (blé dur, blé tendre, orge, avoine)
- 13% en fourrages
- 0,8% en arboriculture
- 0,2% en cultures maraîchères, surtout la pomme de terre.

La surface en jachère demeure faible avec 26% de la SAU parce qu'une grande partie de la céréaliculture est destinée à l'alimentation du bétail, l'orge occupant la plus grande surface cultivée en céréales avec 6 000 ha sur un total de 7 500 ha. La commune de Faidja a bénéficié d'un périmètre de mise en valeur en 1998/99.

Ayant comme objectif de réduire le chômage, le programme de mise en valeur s'adresse à une population cible qui n'est pas obligatoirement agricole. Le principe est que les terres mises en valeur dans le cadre de ce programme sont concédées aux personnes en faisant la demande en vue de créer une exploitation agricole. De fait, sur le terrain, les principaux bénéficiaires de ces terres mises en valeur sont des fonctionnaires ou des cadres, des professions libérales et des retraités. Ainsi malgré une augmentation de 10% de la SAU de la commune, les agriculteurs n'ont pratiquement pas eu accès à ces terres tandis que le chômage n'a pas été réduit non plus. En outre, des problèmes techniques ont obéré les performances de ces terres (salinisation du sol, problèmes de forages entre autres). Enfin, ce programme de valorisation a contribué au morcellement des terres en attribuant des petites surfaces, alors que la majorité des exploitations étaient déjà petites.

Dans la zone, on peut distinguer deux catégories d'éleveurs qui fonctionnent différemment :

- les petits éleveurs (moins de 50 tête ovins) qui possèdent des petites surfaces ou quand ils sont « sans terre », ils utilisent la steppe déjà dégradée. Ces éleveurs sont très vulnérables n'ayant pas la possibilité de se déplacer sur des longues distances en cas de sécheresse. Une seule mauvaise année les met en situation difficile et, comme le prix de l'orge augmente dans ce cas, ils sont dans l'obligation de vendre une partie du cheptel alors que le prix de la viande baisse du fait de l'augmentation de l'offre sur le marché.

La pauvreté est perceptible chez ces petits éleveurs dont la majorité des enfants travaillent en ville. Le père ou un des fils s'occupe du cheptel, mais il prend également, dans la plupart des cas, des animaux des autres éleveurs (dans la majorité des cas des gros éleveurs), ce qui lui permet d'obtenir un revenu.

- Les moyens et les gros éleveurs qui possèdent des camions, des citernes et des terres grâce aux aides et aux subventions accordées par les pouvoirs publics à cette catégorie même si, globalement, le soutien de l'élevage est jugé inférieur à celui attribué à l'agriculture.

A Faidja, un éleveur sans terre, de 58 ans, père de 7 enfants, dont 3 travaillent en ville, possède 46 têtes d'ovins, 3 chèvres, 3 ânes, une dizaine de poules et une citerne d'eau . Il affirme qu'en année sèche, il peut vendre jusqu'à 50% de son cheptel. En effet, une année sèche l'oblige à se procurer l'aliment de complémentation qui coûte cher, la décapitalisation pouvant l'aider à maintenir le reste du cheptel. La situation pourrait être plus dramatique si ses enfants ne travaillaient pas en ville. La difficulté est de reconstituer ce cheptel, les années sèches sont plus nombreuses que les bonnes années, mais heureusement ses enfants travaillant en ville participent financièrement à cette reconstitution.

Le travail de terrain a montré que les fils de ces petits éleveurs sont souvent pluriactifs. Ils partent en ville (Sougueur, Tiaret,...) à la recherche de travail, particulièrement dans le BTP. En effet, un nouveau pipeline passe par la Daira de Sougueur, ce qui nécessite la construction de pistes et d'infrastructures importantes. Les enfants en âge de scolarisation travaillent avec leur père ou frère, et ne sont souvent pas scolarisés car la famille a besoin de main-d'œuvre gratuite, mais également le mode de vie semi-nomade ne favorise pas la scolarisation des enfants.

Pour compléter leurs faibles revenus et pour acquérir ainsi des aliments de base, les petits éleveurs prélèvent des unités fourragères de la steppe et labourent certaines terres arch afin de constituer un maigre stock d'orge pour les périodes difficiles. Il arrive que l'État n'intervienne pas pour interdire le labour illicite dans la mesure où il n'offre aucune alternative, d'autant plus que dans sa politique, il distingue les petits et les gros éleveurs en accordant les aides et subventions aux derniers, les petits éleveurs étant considérés ou assimilés à des « bergers » et non pas à des « producteurs », contrairement au secteur agricole où les aides sont attribuées à toutes les catégories d'agriculteurs. De manière générale, les éleveurs s'interrogent : « Pourquoi l'Etat ne soutient-il pas le prix de l'orge ? »...

Tableau 1 : Description synthétique des zones d'enquêtes

Egypte	Type de zone l'étude	Système de production	Système d'irrigation	Catégories d'exploitations
Zone I (anciennes terres)	village de Sila dans la région de Fayoum	-blé, luzerne, betterave, coton, maïs, tomates -productions destinées au marché national	Irrigation traditionnelle par submersion	93 % micro et petites exploitations familiales (moins de 2ha) 6% exploitations de plus de 2 ha
Zone II (nouvelles terres)	zone de Tiba dans la région de Noubareyah - arboriculture (agrumes, pêches, pommes) raisins), plantes aromatiques, maraîchages et peu de céréales -la production des grandes exploitations est destinée à l'exportation	Irrigation par goutte à goutte ou aspersion	- les bénéficiaires : des agriculteurs ou des fermiers venus des anciennes terres, installés sur des micro et petites exploitations (moins de 2 ha) des jeunes diplômés installés sur des petites exploitations (de 2 à 10 ha) - les investisseurs : exploitations moyennes gérées par des petits investisseurs (de 10 à 50 ha) grandes et très grandes exploitations gérées par des salariés et appartenant à des investisseurs ou des entreprises (plus de 50 ha jusqu'à 3 000 ha)	
Algérie	Type de zone l'étude	Système de production	Système d'irrigation	Catégories d'exploitations
Zone I (territoire à fort potentiel agricole, production de céréaliculture)	Commune de Sebaine dans la Wilaya de Tiaret	- céréaliculture et élevage ovin - arboriculture - peu de maraîchages	Forage et irrigation par goutte à goutte ou aspersion mais culture en sec dominante	-exploitation agricole individuelle privée de petite taille (moins de 10 ha) -exploitation agricole collective (EAC) de taille moyenne (de 10 à 50 ha) -exploitation agricole individuelle (EAI) de grande taille (plus de 50 ha)
Zone II (territoire rural profond, zone agropastorale)	Commune de Faidja dans la Wilaya de Tiaret	- élevage ovin/ céréales (surtout l'orge) - peu d'arboriculture et de culture maraîchère	Culture en sec dominante Apparition d'irrigation par goutte à goutte et aspersion	-petits éleveurs (moins de 50 têtes d'ovins) avec des petites surfaces ou « sans terre » -moyens et gros éleveurs, avec des camions, des citernes, capables de déplacer les troupeaux sur des longues distances

3. Des problématiques communes

En Egypte comme en Algérie, la pression sur les ressources est une constante...

En Algérie, à Faidja, commune agropastorale, la pression sur les parcours augmente à la suite de l'augmentation du cheptel et à la succession des années de sécheresse (on considère qu'il y a une bonne année sur quatre, et 2008/2009 est une bonne année, ...). Les éleveurs cultivent les terres « ici c'est une terre arch ... j'ai toujours cultivé cette terre. On me dit je n'ai plus le droit de la cultiver mais d'un autre côté il n'y a pas d'aide pour acheter de l'orge ou de la paille... donc je continue toujours à la cultiver même si c'est interdit »...

D'autre part, les politiques publiques orientées vers l'intensification conduisent à la promotion des forages sans étude préalable du potentiel hydrique, ce qui amenuise à certains endroits le potentiel hydrique déjà limité. Ainsi à Sébaine, l'eau souterraine a été plus exploitée que l'eau de surface mobilisée par le barrage de Dahmouni qui sert les exploitations de maraîchages situées sur une autre commune plus spécialisée dans cette production. C'est à partir de 2009 que la commune de Sebaine a commencé à utiliser l'eau du barrage. En 1998, on exploitait 63% de la nappe dans la commune de Sebaine. Selon les données officielles, on est passé de 10 forages entre 87 et 2005 à 69 en 2008 et de deux puits à 9 puits en 2008. Ces chiffres, à l'évidence bien inférieurs à la réalité, laissent supposer une forte hausse de l'exploitation de la nappe.

En Egypte, la question de l'eau est bien entendu vitale. Dans le village de Sila (région de Fayoum), le manque d'eau est récurrent surtout pendant la saison d'été, ce qui conduit à laisser en friche une partie des terres agricoles. Les grands exploitants mettent en place des pompes pour utiliser l'eau des canaux de drainage, ce que ne peuvent pas faire les petits agriculteurs par manque de moyen, sans tenir compte des effets nuisibles de cette pratique.

Quant à l'interdiction de cultiver du riz, les avis sont partagés entre ceux qui estiment que c'est une mauvaise décision étant donné le rôle de la culture du riz dans le lessivage du sol et la réduction de la salinité (en plus de sa rentabilité), et ceux qui trouvent que cette décision introduit un peu plus d'équité entre les agriculteurs. Pour ceux qui se rallient à cet avis, les agriculteurs possédant des terres en amont des canaux d'irrigation privent les autres de l'eau en irriguant les parcelles de riz. Ainsi, l'eau rendue disponible par l'interdiction de la culture du riz, pourrait être utilisée pour la diversification et l'expansion des cultures maraîchères.

En outre, tous les agriculteurs interrogés ont souligné la forte dégradation de la qualité de l'eau à cause de la pollution par les déchets solides (déchets ménagers et déchets de la production agricole). Ces déchets diminuent le débit des canaux d'irrigation et causent de nombreux dégâts.

Le partage de l'eau est également une source de conflits dans les nouvelles terres. Le manque d'eau est plus fortement ressenti compte tenu du contexte désertique et du manque de pluie certains hivers comme durant l'hiver 2008/2009. Les grands exploitants subissent moins les effets du manque d'eau, soit parce que la majorité des terres situées en amont des canaux d'irrigation leur appartient, soit parce qu'ils possèdent les moyens d'installer des pompes. Or force est d'admettre que sur le terrain, de nombreuses pompes d'irrigation, installées sur le canal principal de manière illicite, fonctionnent sous le regard complice des agents de l'administration centrale chargés de contrôler l'usage de l'eau. D'autre part, certains gros producteurs ont eu recours aux forages. Mais si elle peut apparaître comme une solution au manque d'eau d'irrigation dans un premier temps, l'eau fournie par ces forages contient un taux de sel de plus en plus élevé, ce qui menace l'avenir de ces exploitations.

Dans les deux pays, certaines catégories d'agriculteurs ne possèdent pas de titres de propriété. En Algérie, il s'agit des exploitants installés sur les terres du domaine national (les terres issues des domaines agricoles socialistes transformés par la réforme de 1987 en EAC et EAI, cf. encadré page 11), et en Egypte, ce sont les jeunes diplômés et les petits agriculteurs installés sur les nouvelles terres selon les modalités prévues par la loi (remboursement du prix de la terre sur 30 ans comme condition pour l'obtention du titre de propriété, cf. page 4). L'absence du titre de propriété génère de nombreux problèmes : des conflits sur les limites des propriétés, l'exclusion de l'accès au crédit, découragement de l'investissement par manque de sécurité.

En Egypte, dans la zone de Tiba (nouvelles terres), les agriculteurs déjà installés qui souhaitent agrandir leurs exploitations ainsi que des personnes qui désiraient acheter quelques terres aux « bénéficiaires » (c'est-à-dire les petits agriculteurs, ou les jeunes diplômés) ont eu recours à des contrats entre l'acheteur et le vendeur mais sans acte notarié ou bien à l'établissement de procuration de la part du vendeur à l'acheteur lui donnant le droit d'exploiter la terre ou de la vendre. Ces « arrangements » se sont avérés lourds de conséquences, surtout pour une catégorie d'acheteurs, celle des petits investisseurs. L'administration publique chargée de la mise en valeur les considère en effet au même titre que les grandes entreprises d'investissement, et exige d'eux de s'acquitter du prix de la terre, en plus du prix qu'ils ont payé aux vendeurs dans la mesure où ce premier acte de vente a eu lieu de manière « illégale » c'est-à-dire par « les arrangements » mentionnés ci-dessus. Évidemment, payer deux fois le prix de la terre représente une charge financière lourde pour ces petits investisseurs qui se retrouvent dans l'obligation de donner en location des parcelles de leurs terres pour obtenir rapidement de la liquidité.

De manière générale, l'absence de droits de propriété bien définis sur la terre (en Egypte, dans les nouvelles terres attribuées aux petits agriculteurs et aux jeunes diplômés particulièrement) contribue à augmenter le risque et réduit la sécurité des investissements, dans la mesure où l'on ajoute aux conflits de délimitation de la propriété, l'insécurité des transactions foncières.

Cette insécurité qui entoure les transactions ralentit la circulation du capital foncier ou bien se traduit par une distorsion des prix. Dans le cas d'une vente avec des droits de propriété non définis (sans titre de propriété notarié), le prix sera inférieur au prix réel et dans le cas contraire, il sera supérieur ... Les droits de propriété sécurisés ont évidemment un prix.

III – Acteurs et gouvernance locale : des limites patentes

1. En Egypte, un Etat omniprésent et des gros producteurs qui s'organisent...

Malgré les réformes et la volonté politique affichée, on constate sur le terrain une faible décentralisation, une gouvernance locale en marge des institutions, l'absence d'organisations professionnelles ou, quand elles le sont, leur représentativité semble peu évidente.

En Egypte, dans les anciennes terres, deux structures représentent l'Etat vis-à-vis des agriculteurs. Il s'agit de la coopérative agricole, vestige de l'interventionnisme de l'époque de la réforme agraire et la Banque du développement et du crédit agricole.

Autrefois, la coopérative agricole assurait plusieurs fonctions : la distribution des intrants subventionnés, l'achat aux producteurs de la production des principales cultures, l'offre des services de vulgarisation ainsi que le contrôle de la mise en place de l'assolement décidé par le ministère de l'Agriculture pour chaque région.

Après la réforme économique, le rôle de la coopérative agricole s'est affaibli au point de n'assurer aucune fonction à part celle d'être un point de vente de certains intrants, notamment les engrais, et d'achat occasionnel de certaines productions au prix du marché.

En 2008, l'Egypte a connu une pénurie d'engrais, accompagnée d'une forte hausse des prix et un développement du marché noir. Pour faire face à cette pénurie et au marché noir, l'Etat s'est alors appuyé sur les coopératives agricoles en vue d'assurer la vente d'engrais. Ceci contribue à maintenir l'image de ces coopératives comme un outil ou une organisation étatique.

De son côté, la Banque du développement et du crédit agricole a vu ses missions évoluer dans le cadre des réformes économiques, en renforçant sa mission de banque commerciale. Cependant, elle continue d'offrir des crédits aux agriculteurs et devient, comme pendant la pénurie des engrais, un point de vente de certains intrants.

La Banque offre aussi aux agriculteurs la possibilité d'acheter leur production de blé à un prix fixé par les pouvoirs publics. De nombreux agriculteurs ont recours aux crédits auprès de la Banque, et la majorité trouve le taux d'intérêt élevé (il est de 7% mais avec l'ensemble des frais il atteint 11%), les délais longs et les démarches compliquées. D'après les entretiens, il semble que, à tort ou à raison, la Banque de développement et de crédit agricole ait une image négative liée à une certaine opacité et à des pratiques discriminantes. De fait, elle n'a pas encore trouvé le nouveau fonctionnement entre l'ancienne modalité (dans le cadre de la Réforme Agraire où elle était un instrument d'aide aux agriculteurs sans exigence de bénéfice) et la nouvelle modalité en tant qu'institution financière comme les autres.

Principaux canaux entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, ces deux structures (la coopérative agricole héritée de la réforme Agraire et la Banque de développement et de crédit agricole) sont perçues comme des outils de mise en œuvre des politiques publiques et non pas comme des structures au service des agriculteurs. Les rapports entre les agriculteurs et ces deux structures sont souvent conflictuels et teintés de méfiance de la part des agriculteurs.

Dans les nouvelles terres, en plus de la coopérative agricole et de la Banque de développement et du crédit agricole, c'est l'administration chargée de la mise en valeur qui représente un « super pouvoir ». Appelée « direction de contrôle général », elle représente au niveau local « l'Agence publique de mise en valeur et de développement des projets agricoles » qui dépend du ministère de l'Agriculture. Elle est chargée de toutes les activités agricoles de l'installation jusqu'aux nombreux problèmes d'infrastructure (routes, électricité, irrigation) et de gestion des conflits (limites des propriétés, captage de l'eau) pour un espace bien défini. Le responsable de cette administration est la personne la plus puissante au niveau local, dans la mesure où il concentre de très nombreux pouvoirs.

Quant aux collectivités territoriales, elles existent dans les anciennes terres. Le village de Sila (région de Fayoum) a un conseil municipal élu et un maire nommé par le ministère de l'Intérieur. Les membres du conseil municipal interviewés avouent qu'ils n'ont aucun pouvoir de décision, ni de gestion (pas de budget, ni de fiscalité locale, ...). Dans les nouvelles terres, il n'existe pas d'administration locale tout simplement, et les seules institutions sont la coopérative agricole, la Banque agricole, et la Direction de contrôle général.

Le paysage institutionnel au niveau local se caractérise par l'omniprésence de l'Etat, à travers ces structures relais de l'administration centrale, et un « face à face » avec les agriculteurs. Sur le terrain, on dénonce la lourdeur administrative, les complications bureaucratiques, les très longues démarches et, bien entendu, la corruption.

Les grands producteurs/exportateurs échappent, au moins partiellement, à cette emprise administrative et bureaucratique, grâce à leur proximité avec le pouvoir central d'une part, et d'autre part du fait des moyens financiers importants dont ils disposent et de leur capacité à s'organiser. Aussi trouve-t-on, au niveau national, plusieurs associations de producteurs ou de producteurs-exportateurs selon les filières : l'Association des producteurs de pommes de terres, l'Association des producteurs de fraises, etc.

Sans doute la plus importante Association de producteurs/exportateurs, la HEIA « *Horticultural Export Improvement Association* » compte 200 membres, répartis comme suit: 37% sont des producteurs, 41% des producteurs/exportateurs et transformateurs, et 20% exportateurs et transformateurs. Créée en 1997, l'association emploie 44 salariés. Elle est aujourd'hui un acteur majeur de l'exportation des produits agricoles (fruits et légumes). Elle intervient dans plusieurs domaines: la formation, les négociations nationales et internationales, les investissements comme par exemple la construction d'un complexe avec une station de réfrigération et un terminal pour le transport aérien.

2. En Algérie, une multitude d'institutions publiques et une organisation descendante.

Durant les dernières années, l'Algérie a lancé plusieurs programmes en faveur de l'agriculture qui ont favorisé l'émergence de structures publiques déconcentrées au niveau de la Wilaya et de la Daïra (regroupement de plusieurs communes qui forme un district administratif équivalent à une sous-préfecture). Dans les zones d'étude, on trouve trois de ces programmes: la Mise en Valeur des terres agricoles par la Concession (MVT), le Plan National de Développement Agricole (PNDA) et le Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR).

Le programme de mise en valeur couvre les terres relevant du domaine privé de l'Etat qui peuvent être concédées à toute personne physique ou morale. Les collectivités locales, dans le cadre des plans d'aménagement communaux, proposent des terres pour la mise en valeur et le système de culture adapté. Après validation par les services locaux (agriculture, hydraulique et Domaine), la proposition est soumise au Wali (gouverneur) pour approbation. Le périmètre concerné est ensuite découpé en unité de surface minimale spécifique en fonction du système de culture, selon les normes établies par le ministère de l'Agriculture. Les candidats souhaitant adhérer à ce programme soumettent leurs dossiers au comité technique de la wilaya. Les parcelles sont affectées après examen des dossiers aux concessionnaires et l'Etat se charge de financer les travaux de mise en valeur.

Dans le cadre du PNDA, les agriculteurs, les éleveurs, les entreprises publiques et privées sont éligibles au soutien sur le Fonds National de Régulation et de Développement Agricole (FNRDA) pour financer les projets qui s'inscrivent dans le cadre des programmes arrêtés par le Ministère de l'agriculture. Les dossiers de candidature sont déposés auprès de la subdivision agricole de chaque Wilaya, qui le transmet au comité technique de wilaya présidé par le directeur de la DSA (Direction des services agricoles) et composé de plusieurs représentants des différentes administrations (conservation des forêts, le FNRDA, etc.). En cas d'acceptation du dossier, le montage financier est réalisé par le FNRDA jusqu'à 50% du montant global de l'investissement sous forme de concours définitif et 50% sous forme de crédit-bail sans demande de garanties.

La mise en œuvre locale du PNDAR suit la même logique décrite précédemment, c'est-à-dire avec l'intervention de la subdivision de la direction des services agricoles (SDSA), la direction des services agricoles (DSA), de la conservation des forêts, du comité technique de Wilaya (CTW), de la banque agricole et du développement rural, de la caisse régionale de mutualité agricole.

Cette organisation est caractérisée par l'intervention de plusieurs acteurs institutionnels au niveau de la commune, de la Daïra et de la Wilaya (relais des différents ministères concernés). Les décisions ne sont pas prises au niveau local, les grandes orientations aussi bien que les petits détails sont définis au niveau central. La répercussion au niveau local se résume à l'exécution. La profession agricole n'est pas associée à la prise de décision. On propose aux agriculteurs d'adhérer à un programme décidé sans les consulter, par la signature d'un cahier de charges pour recevoir en contrepartie des aides publiques.

Cependant, il faut noter l'effort de regroupement et de coordination entre les acteurs publics, intervenant localement, par la création des comités techniques au niveau de Daïra et de Wilaya, ainsi que des guichets locaux de la Caisse Régionale de Mutualité agricole. Ainsi, les décisions ne dépendent plus de la seule Direction des Services Agricoles mais des comités techniques qui regroupent les représentants de plusieurs secteurs, ce qui contribue au décloisonnement des décisions.

Le découpage territorial de 1984 a porté le nombre de communes de 1 541 (alors qu'elles étaient de 704 en 1975) tandis que le nombre des wilayas est passé de 31 à 48. Force est de constater que plusieurs de ces nouvelles communes ne sont pas viables par leur potentiel économique, en terme d'infrastructure, de fiscalité, etc.

Malgré l'existence d'instances élues au niveau local (assemblée populaire de wilaya APW, et assemblée populaire communale APC) et bien que le code communal fasse du président de l'APC le seul responsable des affaires de la commune, dans la pratique, le pouvoir exécutif du wali (nommé par l'Etat) représente l'autorité suprême. Ceci fait des APC des deux communes étudiées des assemblées exécutantes des décisions prises au niveau de la wilaya. Cela d'autant plus que le président de l'APC est à la fois un représentant de l'Etat et de la commune, ce qui produit une certaine confusion entre organe délibérant et organe exécutant.

S'ajoute à la question de la représentativité, la question des ressources financières et leur mode d'allocation au niveau communal qui est un des problèmes majeurs de la décentralisation. Les communes de Sebaine et de Faidja disposent de ressources financières provenant de l'exploitation du patrimoine (loyers des locaux...) et des subventions de l'Etat. Les recettes de la gestion patrimoniale, souvent faibles à cause de la mauvaise exploitation et de la mauvaise collecte, sont versées au FCCL (fonds commun des collectivités locales) qui redistribue les ressources financières entre les communes. Les deux communes sont donc tributaires des subventions allouées par l'Etat qui maintient un système de réduction de la fiscalité locale par le jeu de la compensation, ce qui transforme une partie des recettes municipales en subventions de l'Etat et les budgets locaux en annexes au budget de l'Etat. Ce système qui affaiblit ou supprime la fiscalité locale ne peut exister que grâce à la rente pétrolière, et contribue au maintien de la dépendance financière des communes.

3. La faiblesse des organisations professionnelles et le déficit de confiance...

Face à cette administration centrale omniprésente en Egypte et en Algérie, qu'en est-il des organisations professionnelles agricoles et de celles de la société civile dans le monde rural ?

En Egypte, la Fédération des producteurs agricoles est une structure officielle dépendante de l'Etat, et n'a aucune présence réelle au niveau local. D'ailleurs, lors des entretiens, les agriculteurs ont insisté sur le manque de « communication » et de « confiance ». Ils ont souligné que leur voix n'est pas entendue et qu'il n'y a pas d'organisation qui défend leurs intérêts. Une association de développement local existe pratiquement dans chaque village, particulièrement dans les nouvelles terres. Plutôt relais des activités du ministère des Affaires sociales, cette association est généralement liée à l'administration. Certes, d'autres associations ont été créées lors de la mise en place des projets, mais elles l'ont été pour capter des financements dans le cadre de projets. Si elles perdurent au-delà des projets, c'est alors sans moyens et souvent sans activités réelles.

L'expérience qui mérite d'être signalée est celle des associations d'irrigants « water users associations », créées par décret du ministère de l'Irrigation pour transférer la gestion des tours d'eau et la maintenance des canaux d'irrigation aux agriculteurs. Mais les bilans de fonctionnement de ces associations sont mitigés. Certaines associations ont connu un échec total ou partiel, d'autres ont plutôt réussi. Deux points communs ressortent de ces bilans,

corroborés par l'observation du terrain, à savoir le manque d'accompagnement et certaines carences dans le cadre institutionnel pour définir les responsabilités.

En Algérie, les agriculteurs et les éleveurs expriment le même manque de crédibilité et de confiance dans les organisations professionnelles comme la Chambre d'agriculture, et dans le mouvement associatif en tant que médiateur efficace, dans la mesure où la quasi totalité des associations ont été créées sous l'impulsion des pouvoirs publics. Les contraintes matérielles et financières, le manque de qualification rend le fonctionnement des associations aléatoire.

Le faible impact des organisations professionnelles sur les politiques et le développement agricole expliquent leur incapacité à attirer l'adhésion des agriculteurs.

Par ailleurs, on est forcé de constater en Algérie, le même « face à face » entre les agriculteurs (et les éleveurs) et l'Etat, mais aussi le même manque d'information au niveau local. L'administration publique a le monopole de l'information et il n'existe aucun relais pour diffuser l'information au niveau local, au point que certains agriculteurs ont affirmé qu'ils ignorent totalement l'avènement du PNDA et par conséquent n'ont jamais bénéficié des moyens qu'il offre (aides, subventions ...).

Fait remarquable, il n'existe aucune association agricole ou rurale dans les deux communes, qui comptent pourtant deux associations sportives et culturelles. Alors qu'entre 1995 et 2008, 85 associations professionnelles agricoles ont obtenu l'agrément au niveau de la wilaya, aujourd'hui on ne compte que 20 associations pour 31 000 agriculteurs et éleveurs. Quant à la chambre d'agriculture, créée en 1991, elle a une représentation au niveau de la wilaya de Tiaret et aucun relais à des niveaux inférieurs (daira ou commune).

Le foisonnement des programmes et des plans de développement agricole en Algérie a favorisé l'émergence de certains acteurs privés, mais pas dans le milieu rural puisqu'il s'agit d'entreprises de travaux et de petits bureaux d'étude situés pour l'essentiel dans les villes. La privatisation des établissements publics agroalimentaires (les minoteries publiques) a propulsé un seul opérateur privé au niveau de la Daira. Il s'agit des moulins de Mehdiya qui ont une capacité de production qui dépasse 58% de la production totale (en semoule et en farine) de la wilaya de Tiaret. Les procédures exigées par le PNDA pour l'obtention des subventions a fait multiplier les bureaux d'études privés (installés par des jeunes techniciens et ingénieurs agronomes) qui offrent les services de montage des dossiers et d'étude de faisabilité. Le programme de renouveau rural n'exigeant pas les mêmes procédures, la demande sur les services de ces bureaux d'étude chute et ils se trouvent en grande difficulté.

L'attribution des aides et des subventions pour l'investissement agricole, une des principales composantes du PNDA, a eu comme conséquence la création de nombreuses entreprises de travaux chargées d'effectuer les aménagements et les travaux auprès des agriculteurs en fonction des cahiers de charge. Il semble, d'après les entretiens, que ces entreprises situées dans les villes, manquent souvent de qualification pour effectuer certains aménagements comme les forages.

En Egypte comme en Algérie, l'absence d'institutions adéquates et l'affaiblissement des institutions traditionnelles, rend la gouvernance locale opaque et complexe. Elle s'appuie sur des réseaux familiaux interpersonnels et sur des liens informels avec les centres de pouvoir. La gestion des conflits, l'obtention des autorisations ou des subventions, et toute autre procédure nécessaire à l'activité des agriculteurs, sont l'objet de tractations, de marchandages et de contreparties.

Cela génère des coûts de transaction très élevés réduisant fortement l'efficacité des politiques de développement. Plus largement, il y a bel et bien un déficit de confiance, clairement exprimé par les agriculteurs, dans les institutions publiques nationales et locales ainsi que dans les politiques mises en œuvre par ces institutions. En d'autres termes, les agriculteurs n'ont pas confiance car « les règles du jeu » ne sont pas claires, changent constamment, et ne sont pas respectées.

En Egypte, malgré le déficit institutionnel, on ne peut pas ignorer un mouvement, certes diffus et non organisé, de revendications professionnelles et de prise de conscience chez les agriculteurs de leur état en tant que groupe social ayant des intérêts communs à défendre. Lors des entretiens, les agriculteurs ont pointé l'écart entre leur récent statut, issu de la libéralisation, d'« agents économiques » et les conditions d'exercice de cette fonction. Pendant une longue période, l'Etat a été l'intermédiaire entre les agriculteurs et le marché, autrement dit entre les agriculteurs et les autres agents économiques en amont et en aval. La disparition de cet intermédiaire a projeté les agriculteurs dans le jeu du marché, et dans les relations avec les autres agents économiques, ce qui fait naître chez eux le besoin, pour ne pas dire la nécessité, de s'organiser pour faire face aux risques et aux conflits d'intérêts avec d'autres agents. Durant l'année 2008/2009, les nombreux mouvements de protestation dans les régions rurales, y compris à Fayoum, témoignent que lentement les agriculteurs deviennent « des acteurs ».

IV – Entre incohérence et incompréhension

Le face à face déséquilibré entre un Etat très présent et des agriculteurs peu structurés, explique peut-être, au moins en partie, les nombreuses incompréhensions que les politiques publiques suscitent chez les agriculteurs. De plus, de nombreux écarts et incohérences existent entre les objectifs des politiques publiques et leur mise en œuvre au niveau local. La non prise en compte des réalités locales dans la conception des politiques publiques, la déficience des institutions locales et la faible adhésion des acteurs forment un ensemble de facteurs explicatifs de ce constat.

En Egypte, une libéralisation qui profite aux gros producteurs et reste inachevée pour les petits producteurs...

Engagée dans un processus de libéralisation de son économie depuis le milieu des années 1980, l'Egypte a avancé progressivement sur la voie des réformes notamment dans le secteur agricole, secteur primordial par son poids démographique et stratégique.

La stratégie globale de développement agricole s'appuie sur deux piliers : d'une part, les grands projets d'aménagement agricole pour la mise en valeur de nouvelles terres, et d'autre part, les grands projets d'aménagement hydraulique pour améliorer l'efficacité des réseaux d'irrigation et de l'utilisation de l'eau.

Les économies d'eau ainsi réalisées serviront à irriguer les nouvelles surfaces, étant donné que l'eau est la principale contrainte pour l'extension des surfaces mises en valeur.

Dans le cadre de cette stratégie globale, on distingue deux étapes qui se recoupent : durant la première étape, les projets d'aménagement agricole sont un moyen d'augmenter la production agricole et de lutter contre le chômage des jeunes ruraux et des jeunes diplômés en offrant à ces derniers la possibilité de créer leurs exploitations. Durant la seconde étape, les projets d'aménagement agricole sont conçus comme des projets qui doivent attirer les grands investisseurs privés pour développer une agriculture moderne et compétitive.

En fait, les politiques publiques s'orientent davantage vers la mise en place des conditions nécessaires pour la promotion d'un secteur privé moderne et compétitif, alors que pour l'agriculture traditionnelle, c'est le maintien de la situation dans un esprit de gestion de l'urgence.

Force est d'admettre que les politiques publiques sont souvent perçues par les agriculteurs comme des réponses à l'urgence, en faveur d'autres catégories de la population, notamment celles des villes. Lors de la pénurie de pain de 2008, la hausse des prix d'achat du blé est jugée par les agriculteurs comme une « réaction rapide pour l'urgence mais sans une vraie réflexion quand aux conséquences pour les agriculteurs... ». La hausse du prix d'achat du blé, décidée par le gouvernement, a provoqué la hausse des prix de presque tous les facteurs de production (les intrants, le loyer de la terre, les coûts de transports, ...). Bien entendu, la baisse du prix de

blé qui a suivi n'a pas entraîné un retour au niveau antérieur des prix des facteurs de production.

Par ailleurs, en 2009, alors que le prix de vente de blé à la Banque du développement agricole est supérieur de 10 LE (soit moins de 1€30) au prix de vente aux grossistes, plusieurs producteurs déclarent préférer vendre aux grossistes pour échapper aux procédures longues et compliquées, et à la corruption.

D'autre part, les agriculteurs s'interrogent sur la cohérence des politiques de prix : « on nous vend les intrants aux prix internationaux... on nous achète la production à des prix inférieurs aux prix payés aux agriculteurs dans les autres pays qui eux bénéficient de subvention pour l'achat de leur production... »

Une autre incohérence des politiques publiques soulevée par les agriculteurs concerne la libéralisation du marché agricole, sans qu'elle soit accompagnée par une réelle transparence pour tous. Pendant des années, la gestion de la production agricole était centralisée par le ministère de l'Agriculture qui décidait, région par région, des surfaces à cultiver pour les principales productions. Malgré les contraintes qu'il comportait, les agriculteurs affirment souvent que ce système était cohérent dans la mesure où c'était un système régulé. Ils ont bien compris que la libéralisation économique signifie laisser fonctionner les mécanismes de l'offre et de la demande, autrement dit qu'ils sont appelés à produire en fonction des besoins du marché, ce qui suppose qu'ils disposent d'informations sur les besoins du marché et les prix. Or seuls, les grands et très grands producteurs, avec un niveau de formation élevé et des moyens financiers, ont créé leurs propres structures pour fournir les services comme les études de marché, les opportunités d'investissement, l'organisation des sessions de formation technique pour leurs salariés, et des stages dans différents pays du monde comme le Pays Bas, le Brésil et le Chili.

En revanche, les petits agriculteurs (moins de 2 ha) qui représentent, rappelons-le, 96% des exploitations agricoles au niveau national, ne bénéficient d'aucun système d'information, de conseil ou de formation technique. Depuis que l'Etat s'est « désengagé » du secteur agricole, et en l'absence de vraies organisations professionnelles capables de fournir les services d'accompagnement, il existe un vide institutionnel et un cruel manque d'offre de services. La majorité des agriculteurs se trouvent ainsi livrés à eux mêmes, et ne constituent pas une « profession organisée » faute de structures et de cadre institutionnel... *« on nous dit qu'on est libre de choisir ce qu'on veut produire... mais on va choisir en fonction de quoi ? On ne sait rien sur les prix ailleurs ni sur les besoins du marché.. on décide en fonction des rumeurs.. et quand on se trompe, on est seul à supporter les conséquences... il nous manque un système pour nous donner l'information et pour atténuer les effets négatifs en cas de mauvais résultats... »*. Ce commentaire résume bien la situation dans laquelle se trouvent les agriculteurs : une situation de libéralisation inachevée.

D'autre part, si les agriculteurs interrogés apprécient la suppression de l'assolement obligatoire imposé autrefois par le ministère de l'Agriculture, ils sont cependant conscients des problèmes que crée le libre choix des cultures dans un contexte de fort morcellement, surtout dans les anciennes terres. Cette mesure emblématique de la libéralisation du secteur agricole en Egypte génère trois types de problèmes.

D'une part, le libre choix de cultures, conduit à une grande diversité de productions sur des très petites surfaces. Ainsi, chaque parcelle de quelques centaines de mètres carrés porte une culture différente n'ayant pas les mêmes besoins en eau en terme de volume et de calendrier d'irrigation, ce qui provoque des problèmes et des conflits de gestion de l'eau. D'autre part, avec des petits volumes d'un grand nombre de produits, les agriculteurs de chaque zone ne sont pas en mesure de négocier les prix avec les intermédiaires. Enfin, en l'absence de toute forme de régulation du marché et d'organisation de la production, les agriculteurs, particulièrement les petits, sont très exposés aux risques de chute de prix liés à la surproduction.

Un autre problème de la mise en œuvre des politiques de libéralisation, soulevé par les agriculteurs lors des entretiens, est celui de l'absence de contrôle sérieux et efficace sur les entreprises du secteur privé œuvrant dans le domaine de la production, de l'importation et de la distribution des intrants agricoles. De très nombreux cas de produits trafiqués mis sur le marché ont été signalés : des plants porteurs de maladie qui contaminent les vergers, des pesticides défectueux et inefficaces, etc.

Dans ce contexte de libéralisation, quels sont dès lors les facteurs déterminants des choix de production des agriculteurs ? D'après les entretiens, il semble que les petits agriculteurs optent pour un système de culture en fonction du prix de la production, des prix des intrants et de la sécurité de la commercialisation, alors que les grands exploitants décident en fonction de la quantité d'eau disponible, seul facteur limitant pour eux.

Les mesures de libéralisation de l'ensemble de l'économie de l'Égypte semble affecter bel et bien les agriculteurs. Du moins, dans les deux zones d'étude, et particulièrement dans la zone de Tiba située dans les nouvelles terres, ils lui ont imputé la forte hausse des prix des intrants et l'impact négatif sur leurs revenus et sur l'activité agricole elle-même.

Deux mesures récentes ont été citées comme exemple de ces effets de la libéralisation : l'exportation de la production nationale d'engrais combinée à la suppression partielle des subventions a provoqué une pénurie d'engrais, l'émergence d'un marché noir et une très forte hausse des prix. N'ayant pas les moyens financiers pour obtenir les engrais nécessaires, les petits agriculteurs ont alors laissé une partie de leurs terres en friche, ou bien ont fortement réduit les quantités d'engrais utilisées, ce qui dans les deux cas a eu comme conséquence une baisse de la production. D'autres ont eu recours à la vente du bétail ou à l'abandon des terres pour travailler comme salarié agricole journalier.

Par ailleurs, la privatisation de l'entreprise publique de production et de distribution d'électricité a entraîné la hausse du prix de l'énergie électrique, énergie utilisée par les agriculteurs pour faire fonctionner les pompes d'irrigation. L'entreprise applique les nouveaux tarifs à titre rétroactif et réclame aux agriculteurs de régler les anciennes factures au nouveau prix sous peine de coupure de courant. Ceux parmi les agriculteurs qui n'ont pas réglé ces factures se sont trouvés en situation de saisie de leurs biens. Ils se sont tournés vers la vente de leurs quotas d'engrais au marché noir, aggravant ainsi la situation de déséquilibre.

S'ils sont donc unanimes sur l'impact négatif de la hausse des prix d'engrais et de l'électricité, les agriculteurs sont plus partagés en revanche en ce qui concerne la hausse du prix des semences. D'une part, cette hausse est relativement moins forte que celle des autres intrants, et d'autre part ils estiment que les semences sont de meilleure qualité et par conséquent plus productives. Cependant, certains agriculteurs ont déclaré utiliser une partie de leur récolte pour produire les semences même si elles sont moins productives.

Et malgré la hausse des prix, le niveau de vie des ruraux baisse, l'accès aux services et leur qualité sont en régression...

La hausse des prix d'intrants a entraîné la hausse des prix de la majorité des productions agricoles, mais aussi, et dans des proportions plus grandes, la hausse des prix de tous les produits alimentaires et de tous les services. Les agriculteurs estiment qu'au final, entre la hausse des prix des intrants et la hausse des produits et services, les bénéfices leur échappent totalement et leur niveau de vie baisse sensiblement. Les témoignages recueillis sur le terrain font part de réduction voire d'absence de consommation de certains produits alimentaires (viande, produits laitiers, ...) ou de renoncement aux soins médicaux.

Dans le village de Sila (anciennes terres, région de Fayoum), le revenu annuel moyen par ha est estimé à 800 € par an. Sachant que la majorité des exploitants possèdent moins de 2 ha, cela signifie que chaque famille dispose d'un revenu agricole annuel de moins de 1 600 € par an soit environ 133 € par mois. Etant donné la taille de la famille (8 personnes minimum), chaque membre de la famille dispose de moins de 16 € par mois dans le meilleur des cas. Cela explique l'importance de la pluriactivité. Alors que le financement des études est une lourde charge financière, on trouve dans chaque famille un ou plusieurs jeunes diplômés de l'enseignement supérieur au chômage, ou bien travaillant comme ouvriers agricoles journaliers ou ouvriers du bâtiment.

Quant aux conditions de vie dans les villages, elles sont difficiles. Les réseaux routiers sont en très mauvais état, le réseau d'assainissement ainsi que le service de ramassage et de recyclage des déchets (agricoles et ménagers) sont inexistant, ce qui génère des graves problèmes d'insalubrité et de santé publique. A la difficulté d'accès aux services (éducation, santé, services publics...) s'ajoute la mauvaise qualité des quelques services disponibles.

En Algérie, un manque d'adhésion et d'accompagnement des agriculteurs...

La mise en œuvre des politiques publiques, y compris les soutiens aux agriculteurs, se heurte à la réalité du terrain. Par exemple, l'octroi de subventions aux intrants est conditionné par l'analyse du sol. C'est l'agriculteur lui-même qui doit se charger de prélever l'échantillon et de l'apporter au laboratoire d'analyse. Ensuite, il doit envoyer les résultats à la direction des services agricoles, qui les transmet à leur tour à la Banque d'agriculture et du développement rural. Ces procédures sont jugées par les agriculteurs longues et compliquées. En définitive, ils préfèrent s'approvisionner chez les commerçants privés, d'autant plus que le montant de la subvention à l'hectare est faible.

Les investissements alloués à la céréaliculture dans la commune de Sebaine semblent ne pas avoir un impact significatif sur la sphère de production céréalière, à l'exception de l'instrumentation des aides publiques. En focalisant sur les aides financières comme outil exclusif, la politique publique néglige, voire évacue, la nécessité de procéder à des réformes profondes des structures foncières, du secteur de la recherche agronomique et des politiques de financement des exploitations agricoles, réformes pourtant indispensables pour atteindre les objectifs d'intensification céréalière et de modernisation des structures de production.

Globalement, ce sont les mêmes problèmes qui reviennent d'une zone à l'autre, en Algérie, à savoir le détournement des fonds, le mauvais choix des groupes cibles, la non prise en compte de l'ensemble du système de production au niveau local (l'exemple de la commune de Sebaine où les politiques publiques ont ciblé le blé sans tenir compte de l'élevage), le déficit d'organisation locale et d'organisation professionnelle. Sans oublier le manque de formation des agents locaux qui voient se succéder les programmes et les plans (entre 1998 et 2005, 5 programmes de développement agricole en Algérie) sans vraiment maîtriser leur contenu, le manque de contrôle sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur le fonctionnement de l'administration qui s'en charge au niveau local.

Peut-on dire que le maillon faible se trouve au niveau local ?

Dans les deux pays, la réponse est affirmative sans exclure une dimension importante et complémentaire, celle de la mauvaise articulation entre le local et le national, autrement dit les modalités de prise en compte du local dans le processus d'élaboration des politiques de développement.

Le manque d'efficacité institutionnelle, caractéristique fondamentale du sous-développement, est amplifié au niveau local. Le manque d'autonomie des structures locales, le déficit de formation à une gestion partenariale et l'absence de communication et de dialogue entre les acteurs forment le terrain sur lequel s'enlisent toutes les initiatives et politiques de développement.

Il faut rappeler que le secteur agricole est le secteur qui a été géré par l'Etat pour la plus longue période, et qui continue à l'être sous des formes atténuées. Le changement de mode de fonctionnement est lent, se heurte à des habitudes et à la résistance de certains groupes d'acteurs qui craignent la perte de leurs pouvoirs et privilèges. Il faut reconnaître aussi la difficulté des agriculteurs, formulée clairement lors des entretiens en Egypte comme en Algérie, à s'organiser. Les raisons évoquées pour expliquer cette difficulté renvoient au cadre institutionnel trop contraignant, à la complexité des procédures, au manque de compétence, au déficit de confiance, au manque de moyens et surtout à l'incertitude quant à la capacité de peser sur les décisions publiques.

Dans les deux pays, la conception des politiques publiques est encore dans une logique fortement centralisée et descendante sans association de la profession et sans consultation au niveau local. Il en résulte une faible adhésion aux politiques publiques, jugées dans certains cas (exemple de la commune de Faidja) inadaptées au contexte local et ses besoins.

V – Conclusion

Le défi majeur de l'agriculture égyptienne est d'augmenter la production agricole pour nourrir une population croissante et exporter. Compte tenu du haut niveau d'intensification agricole, la stratégie de développement agricole s'est orientée vers l'augmentation de la SAU et la promotion d'une agriculture moderne et productive. Les politiques publiques déclinant cette stratégie se situent dans le processus de libéralisation économique dans lequel le pays s'est engagé.

Dans un contexte de handicap naturel fort, marqué par l'aridité et la menace de sécheresse, l'agriculture algérienne est appelée à assurer la sécurité alimentaire, à contribuer à la lutte contre le chômage tout en préservant les ressources. La stratégie de développement agricole, visant à moderniser les structures de production, s'appuie sur l'incitation à l'investissement par l'attribution des aides et des subventions sur des fonds publics mobilisés grâce aux revenus pétroliers.

L'analyse de l'impact de ces deux stratégies au niveau local indique évidemment des différences mais montre aussi des similitudes quant aux problèmes et aux besoins identifiés.

Dans les deux zones représentatives des anciennes et des nouvelles terres mises en valeur en Egypte, l'analyse révèle un ensemble de transformations faites de continuités et de ruptures. Les petites exploitations familiales restent majoritaires et se maintiennent, parallèlement à l'apparition des grandes exploitations agricoles adoptant des techniques modernes, intégrant les activités de conditionnement, de transformation et/ ou d'exportation. Radicalement différente de l'agriculture « paysanne », cette activité agricole est financée par des investisseurs privés d'origine urbaine (profession libérale, hauts fonctionnaires et quelquefois des capitaux étrangers), emploie un nombre important de salariés permanents et saisonniers (qualifiés et non qualifiés).

La diversification de la production, trait dominant dans toutes les exploitations et stratégie de minimisation des risques de fluctuation des prix sur le marché national et international, désavantage les petites et moyennes exploitations qui du fait du petit volume de la production, ne peuvent pas négocier des conditions de vente favorables, d'autant plus que les grossistes et les intermédiaires jouissent d'un pouvoir croissant dans l'accès au marché et la fixation des

prix. Un des problèmes majeurs, pour les petites et moyennes exploitations, est sans doute la mise en marché de la production avec le stockage, le conditionnement, le transport...

Malgré leur réactivité qui s'illustre par leur capacité à modifier le système de culture en fonction de la facilité et de la sécurité de la commercialisation (comme dans le cas de l'abandon du coton pour la betterave), les petites et moyennes exploitations subissent, plus que les grandes, l'impact de l'ouverture du marché agricole égyptien et, globalement, des politiques de libéralisation de l'économie. La hausse des prix des facteurs de production, généralisée à la suite d'un ensemble de mesures de privatisation d'entreprises publiques et d'ouverture sur le marché extérieur, s'est renforcée dans le sillage de la hausse des prix d'achat du blé en 2008, ce qui a conduit à son tour à une hausse des prix de l'ensemble des produits et des services. Au final, il n'y a pas eu d'amélioration des revenus des agriculteurs.

A la différence de l'Egypte, les politiques de développement agricole mises en œuvre en Algérie dans les deux zones étudiées ont peu modifié les structures de production. Elles ont plutôt contribué à aggraver le morcellement des terres, à la suite de la mise en place d'un programme de mise en valeur dans une des deux communes, et à pérenniser le blocage foncier, conséquence de l'absence de titre de propriété. Malgré la distribution des aides pour les forages et l'installation du matériel d'irrigation pour introduire l'arboriculture, le système de culture n'a été que partiellement transformé vu la volonté des agriculteurs de maintenir les surfaces en jachère pour l'élevage ovin, composante essentielle du système de production non prise en compte dans le modèle promu et en total contradiction avec la stratégie adoptée de développement de la céréaliculture. L'absence d'accompagnement a réduit sensiblement la portée de ces mesures et plus généralement l'adhésion des agriculteurs aux orientations stratégiques. Par ailleurs, la politique de modernisation basée exclusivement sur les incitations financières, en plus des détournements des aides, a bénéficié principalement aux non agriculteurs. Les petits éleveurs, exclus des mesures d'aide, survivent difficilement grâce à la pluriactivité. Privés de moyens pour faire face aux années sèches, ils ont recours à la réduction du cheptel et à l'exploitation illicite des parcours. Globalement, ils forment la catégorie la plus défavorisée et sont complètement ignorés par les pouvoirs publics.

Communes aux deux pays, se trouvent la question des droits de propriété et la pression sur les ressources en eau qui constituent deux contraintes fortes pour l'évolution des structures de production et la sécurisation des investissements.

Mais c'est au niveau des modes de gouvernance locale, de l'état des organisations professionnelles, et de l'univers institutionnel que se trouvent le plus de similitudes entre les deux pays. L'organisation descendante, la multiplication de structures publiques et le faible degré de décentralisation sont des traits communs auxquels s'ajoutent une faible participation des agriculteurs et des organisations professionnelles non représentatives. Tout concourt à voir dans le déficit institutionnel un déterminant fort du manque de dialogue et de confiance entre les pouvoirs publics et les agriculteurs.

Les nouveaux mécanismes induits par le processus de libéralisation économique en Egypte ne fonctionnent pas de manière efficace pour tous les agriculteurs. Il est clair que les gros producteurs ont les moyens d'exploiter les opportunités offertes par cette libéralisation, alors que pour la grande majorité d'agriculteurs (les petits et les moyens) les conditions nécessaires pour qu'ils puissent en tirer un quelconque avantage ne sont pas réunies. Il en est de même pour l'Algérie où, malgré les importants fonds mobilisés pour l'agriculture, la probabilité d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie de développement agricole, dans des proportions acceptables, est faible.

Quelques pistes de réflexion et d'actions...

Le contexte actuel et l'analyse des éléments recueillis sur le terrain, font émerger plusieurs questionnements. Le premier est celui du rôle du secteur agricole dans l'économie, de ses fonctions, et de sa gestion « sous contrainte » de trois types : démographique, économique, et

environnemental. Dans les pays du sud de la Méditerranée, l'agriculture ne peut pas être réduite à un secteur d'exportation composé essentiellement de grandes entreprises. Elle est avant tout un secteur de production pour le marché intérieur dont les besoins ne cessent de s'accroître, et un secteur d'occupation d'une grande partie de la main-d'œuvre rurale faute d'emplois suffisants dans les autres secteurs. Le rapport de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2008, p.11) sur l'agriculture rappelle que « l'amélioration de la productivité, de la rentabilité et de la viabilité de la petite agriculture est le principal moyen de sortir de la pauvreté offert par une agriculture au service du développement ». Pour atteindre cet objectif, plusieurs moyens et instruments sont cités, dont « l'amélioration des incitations par les prix et l'accroissement de la qualité et du volume des investissements publics... l'amélioration du fonctionnement des marchés et des produits... le renforcement de la performance des organisations des producteurs... » (Banque Mondiale, 2008, p. 11).

Les études locales présentées montrent bien que les politiques agricoles vont dans le sens contraire de ces recommandations en favorisant les catégories de producteurs les plus performants et, comme c'est le cas de l'Egypte, sans proposer aux petits producteurs aucune mesure économique et/ou institutionnelle pour améliorer leur performance alors qu'il existe d'importants besoins en terme de politiques de structures et de commercialisation. Les politiques de structures n'auront pas comme objectif d'éliminer les petits producteurs du circuit de production et du marché, mais de leur donner les moyens pour être plus efficaces et participer pleinement à la production agricole et au développement des territoires ruraux. L'amélioration des revenus des petits producteurs, très nombreux et majoritaires, permettra de créer une demande sur les produits et les services et par conséquent de contribuer à la relance de la diversification des activités créatrices d'emplois pour réduire le chômage rural. Cette orientation des politiques de développement agricole et rural est différente d'un traitement « social » de la petite agriculture, qui vise à maintenir sur place des familles parce qu'on ne sait pas quoi en faire, dans la mesure où l'objectif sera d'appuyer les petits producteurs pour leur permettre de devenir une vraie force productive et le moteur du développement agricole et rural.

Ceci conduit au deuxième questionnaire sur le processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, indissociable de deux autres questionnements sur l'articulation entre les échelles local/ national et sur le rôle des institutions et des organisations. Entendu dans le sens de « règles du jeu », de normes et de conventions, les institutions sont indispensables pour le fonctionnement de l'économie par leur rôle dans la coordination entre les acteurs et dans la réduction des coûts de transaction. Par ailleurs, des acteurs atomisés, dispersés, ne peuvent pas participer au processus de conception et de mise en œuvre des politiques. Une charpente institutionnelle et des organisations réellement représentatives sont deux conditions pour créer une dynamique permanente de négociation entre les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs, et pour produire des systèmes de contrôle et d'évaluation.

D'après les analyses locales, pour contribuer à « l'amélioration de la productivité, la rentabilité et la viabilité de la petite agriculture », les actions suivantes semblent prioritaires à court terme :

- Le renforcement des capacités de commercialisation des petits et moyens producteurs pour l'accès au marché national et international. On entend par « commercialisation », l'ensemble des opérations techniques (stockage, conservation, transport, etc.) et des structures de collecte, de négociation des prix et de vente. La mise en place d'un système d'offre de service aux agriculteurs dans le domaine de la formation technique, de l'information sur l'état des marchés (les prix, la demande, ...), du conseil et d'aide à la prise de décision.

La mise en place d'un système de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques agricoles afin d'optimiser l'allocation des ressources et d'apporter les modifications nécessaires en terme de simplification des procédures.

- L'initiation et l'aide à la formation d'organisations professionnelles agricoles réellement représentatives et capables d'être des vrais interlocuteurs dans un processus de

développement partenarial. Afin d'éviter de « plaquer » un modèle importé, des analyses préalables sont indispensables pour connaître les spécificités et l'histoire de chaque pays, pour proposer les formes adaptées et mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires.

Globalement, ces priorités s'inscrivent dans une logique d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques en apportant des composantes complémentaires mais nécessaires.

Tableau récapitulatif

Pays	Points de force	Points de faiblesse
Egypte	1- l'émergence des grandes et très grandes exploitations modernes et productives 2- l'accès aux marchés national et international des grands producteurs et valorisation des opportunités offertes par la libéralisation 3- le maintien des petites exploitations avec articulation au niveau de la MO avec les grandes exploitations, et intégration au marché 4- la réactivité et capacité d'adaptation des petites et moyennes exploitations (diversification des productions) 5- l'émergence d'une conscience collective chez les petits et moyens agriculteurs de leurs intérêts en tant que catégorie socioprofessionnelle et de leurs besoins	1- la commercialisation : forte dépendance des petits et moyens agriculteurs dispersés et non organisés par rapport aux intermédiaires et aux grossistes, circuits très longs, importantes pertes de récoltes (mauvaises conditions de conditionnement, de transport et de stockage), déficit d'organisation des filières. 2- Les structures de production : absence de toute politique de regroupement ou d'aménagement foncier d'où un foncier morcelé et très dispersé, situation à l'origine de nombreux conflits et interdisant la rationalisation de la gestion de l'eau. 3- Le déficit institutionnel : inexistence d'organisations professionnelles agricoles réellement représentatives de la grande majorité d'agriculteurs (les petits et moyens) et efficaces, manque d'autonomie des structures locales et déficit de gestion partenariale 4- L'aide à la décision au service des petits et moyens agriculteurs : absence de système d'information et de conseil (technique et économique) au service des petits agriculteurs pour exercer leurs fonctions d'acteurs économiques 5- le déficit de confiance et de dialogue entre les agriculteurs et les pouvoirs publics
Conclusion : les grands producteurs agricoles sont dynamiques et s'organisent pour valoriser les opportunités offertes par l'ouverture des marchés. En revanche, les conditions ne sont pas réunies pour que les petits et moyens agriculteurs (qui représentent 98%des agriculteurs) tirent un quelconque avantage du processus de libéralisation et valorisent leur potentiel en tant que principale force productive. D'où la nécessité de moderniser les structures de production et mettre en place le cadre institutionnel et les politiques d'accompagnement nécessaires.		
Algérie	1- la volonté politique et le cadre réglementaire (PNDAR : plan national de développement agricole et rural) 1- la mobilisation d'importants fonds publics pour l'investissement dans l'agriculture 3- le niveau d'équipement dont bénéficient les agriculteurs grâce aux aides publiques 4- les efforts de regroupement et de coordination entre les acteurs publics locaux.	1- le déficit institutionnel : absence ou faiblesse des organisations professionnelles réellement représentatives, manque d'autonomie des structures locales 2- le déficit de confiance et de dialogue entre les agriculteurs et les pouvoirs publics 3- les politiques publiques ne tiennent pas compte de la cohérence globale des systèmes de production au niveau local. 4-le mauvais ciblage des bénéficiaires des aides publiques 5-le manque de politiques d'accompagnement et de formation des agents locaux chargés de mettre en œuvre les politiques publiques et des agriculteurs
Conclusion : le PNDAR est l'affirmation d'une volonté politique de moderniser l'agriculture en mobilisant d'importants fonds publics destinés à l'aide aux investissements agricoles. La mise en œuvre de ces politiques au niveau local, dans une logique descendante, souffre de nombreuses incohérences et lacunes qui réduisent de manière significative leur efficacité. La formation des agents chargés de la mise en œuvre et la consolidation de la représentation des agriculteurs sont des moyens pour avancer vers une gestion partenariale capable d'apporter les ajustements nécessaires.		

Liste des acteurs locaux enquêtés en Egypte

Zone I : village de Sila (région de Fayoum, anciennes terres):

- 15 agriculteurs
- le responsable de la coopérative agricole
- un membre du conseil municipal
- l'adjoint au maire
- le responsable de l'association d'irrigants

Zone II : zone de Tiba (région de Noubareyah, nouvelles terres):

- 20 agriculteurs
- deux producteurs-exportateurs
- trois ingénieurs agronomes gestionnaires d'exploitations
- le responsable de la direction de contrôle général
- une responsable d'association de développement local
- le responsable de l'association d'irrigants

Liste des acteurs locaux enquêtés en Algérie

Zone I : commune de Sebaine, Wilaya de Tiaret :

- 7 agriculteurs
- un ingénieur principal de l'ITCG
- le responsable de la production à la subdivision de la direction des services agricoles
- les moulins de Mahdia

Zone II : commune de Faidja, Wilaya de Tiaret :

- 4 agriculteurs
- 7 éleveurs
- le responsable de la production à la subdivision de la direction des services agricoles

Wilaya de Tiaret :

- Direction des services agricoles
- Direction de l'hydraulique
- Caisse régionale de mutualité agricole chambre d'agriculture

Note

¹ Fermiers expulsés à la suite de la loi sur le fermage qui sont venus s'ajouter aux bénéficiaires.

Références

Abdel Hakim T. (2008). Suivi de la stratégie méditerranéenne pour le développement durable. Développement agricole et rural : étude nationale Egypte. Annexe [en ligne]. Sophia Antipolis: Plan Bleu. 6 p. http://www.planbleu.org/publications/atelier_rural_bari/EG-FR-ANNEXE.pdf.

Banque mondiale. (2007). Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement. Abrégé [en ligne]. 36 p.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192111580172/FINAL_WDR-OV-French-text_9.25.07.pdf.

CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics) - Egypte. (2000). [Statistical yearbook]. Cairo: CAPMAS. En arabe.

DSA (Direction des Services Agricoles) Madhia - Algérie. (2008). Statistiques de la commune de Sebaine. Madhia: DSA.

DSA (Direction des Services Agricoles) Sougueur - Algérie. (2008). Statistiques de la commune de Fiadja. Sougueur: DSA.

DSA (Direction des Services Agricoles) Tiaret - Algérie. (2008). Statistiques de la wilaya. Tiaret: DSA.

MADR (Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural) Algérie. (2000). Plan National de Développement Agricole : dispositif de soutien. Alger: MADR.

MADR (Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural) Algérie. (2004). Conception et mise en oeuvre d'un PPDR [Projet de Proximité de Développement Rural] : guide des procédures. Alger: MADR.

Moulai A. (2009). Rapport de restitution des enquêtes de terrain de janvier et février 2009. Disponible à l'IAM de Montpellier.

Autres sources statistiques

Egypte :

- Ministry of agriculture and land reclamation : statistiques internes de la région de Noubareyah obtenues à partir de rapports internes au ministère.

