

**LA DESERTISATION DES ZONES STEPPIQUES : LES EFFETS  
DE 30 ANS DE POLITIQUE AGRICOLE (1962-1994).**

**BEDRANI S., HALEM M.**  
Institut National Agronomique  
El Harrach - Alger

*Résumé* : La politique de développement des zones steppiques en Algérie a connu quatre périodes. De l'indépendance au milieu des années soixante dix une politique d'équipement en points d'eau et d'études du milieu n'a pas tranché sur la politique menée à la fin de la période coloniale. De 1976 à 1984, le projet de "révolution agraire" a connu un développement rapidement avorté. La politique menée pendant cette période a cependant permis une croissance non négligeable des infrastructures agricoles et hydrauliques. La création du Haut Commissariat au développement de la Steppe en 1984 marque la fin du projet de transformation "socialiste" de la steppe et semble ouvrir une période de politique active et ambitieuse de développement de cette dernière. Cet organisme, doté par ses statuts de vastes prérogatives, n'a pas su et/ou pas pu s'imposer pour mettre en oeuvre ces prérogatives et obtenir les moyens conséquents nécessaires à une politique hardie de développement de la steppe.

Mots clés : développement, steppe, Algérie.

**STEPPIC ZONES IN THE ALGERIAN POLITICAL RURAL  
DEVELOPMENT (1962-1994).**

*Abstract* : Political development for the steppic regions in Algeria passed through four periods. Since the independence to mid-sixties, water equipment policy and environmental studies did not show the making from the colonial period. From 1976 to 1984, "Agrarian Revolution" had known a fast but aborted development. However policy carried out during this period permitted a medium growth of the agricultural and water equipment. The creation of the "Haut Commissariat au Développement de la Steppe" in 1984 signed the end of "socialist" transformation project of the steppic region and seen to go a period of active and ambitious development policy for the same region. But this institution does not have the all the capability to carry out this project.

Keys Word : development, steppe, Algeria.

## 1. PRESENTATION DE LA STEPPE

Les zones steppiques sont conventionnellement définies comme celles se situant entre les isohyètes 100 et 400 mm de pluviométrie. L'isohyète annuelle 400 mm correspond approximativement à la limite supérieure de la végétation steppique et l'isohyète 100 mm à la limite septentrionale du Sahara (Le Houérou, 1985). Elles couvrent 20 millions d'hectares dont 15 millions d'hectares de parcours.

Les différentes caractéristiques du climat de ces zones, combinées avec la distribution géographique de la végétation, permettent de distinguer huit types bioclimatiques couvrant chacun des superficies variables. Leur couvert végétal est constitué d'associations de plantes annuelles et pérennes avec des dominantes selon les zones (armoïse, alfa, ...)<sup>1</sup>.

La population des zones steppiques (approximativement 11 % de la population algérienne en 1987 contre 9 % en 1966) connaît une croissance forte (elle a plus que doublé en 20 ans passant de 1 à 2,5 millions d'habitants entre 1966 et 1987) et une urbanisation rapides (62 % de la population réside en chef-lieu) (ONS, 1988) (tabl.I). Le chômage y est important et a tendance à augmenter (tabl. II).

La population occupée de la steppe active principalement dans l'agriculture (ou plutôt dans l'agro-pastoralisme) (32 % de la population occupée en 1987, en diminution par rapport à 1966 : 75 %) et l'administration (30 %). L'industrie est faiblement développée, ne donnant du travail qu'à 6 % de la population occupée (tabl.III)

Les activités agricoles sont dominées par l'élevage extensif des ovins (51 % des ovins du pays) (tabl.IV) et par la culture des céréales auxquels s'ajoute, depuis une période récente, un maraîchage irrigué sur de faibles superficies.

---

1 : 4 millions d'ha à prédominance d'alfa, 3 millions à prédominance d'armoïse, 2 millions à prédominance de sparte, 1 million à prédominance d'atriplex, 5 millions d'associations d'espèces végétales diverses. (Ministère de l'agriculture, GR, 1991).

Tableau I : Evolution de la population des zones steppiques.

	Population agglomérée chef-lieu	%	Population agglomérations secondaires	%	Populations des zones éparées	%	Total population Steppa	%	Population Steppa/ pop. Algérie
1966	153586	15	73675	7	797516	78	1024777	100	9
1977	703447	39	150975	8	938044	52	1792466	100	11
1987	1552948	62	133751	5	833508	33	2520207	100	11

Source : calculé d'après l'ONS. Recensements de la population et de l'habitat.

Tableau II : Evolution de la population active (1966-1987).

	1966		1977		1987	
	Steppe	Algérie	Steppe	Algérie	Steppe	Algérie
1- Population occupée	78	75	79	77	74	77
2- Population sans travail STR I & II	22	25	20	21	25	22
3- Femmes partiel. occupées	0	0	1	1	1	1
4- Total population active (1+2+3)	100	100	100	100	100	100
5- Population active: indice 100 en 1966	100	100	101	109	178	190

Source : HALEM, 1994, calculs d'après les données du RGPH.

Tableau III : Evolution de la population occupée par secteur d'activité économique (1966-1987).

	1966		1977		1987	
	Steppe	Algérie	Steppe	Algérie	Steppe	Algérie
Agriculture	75	51	60	32	32	18
Industrie	4	7	6	17	6	16
BTP	5	5	12	17	14	16
Commerce- Services	8	23	10	18	17	18
Administration	5	10	9	17	30	29
Autres	2	3	3	0	0	4
Total	100	100	100	100	100	100

Source : calculé d'après les données des NCPH.

Tableau IV: Le cheptel des principales wilayate steppiques en 1993.

	Ovins	Caprins	Bovins	Camelins	Equins	Asins	Total UGB	%
Laghouat	132147	1555,5	14070	2160	5600	1600	157133	3
Biskra	87090	1945,5	3210	1224	460	1360	95289,5	2
Tébessa	162860	27641	13390	2358	1650	4250	212148	4
Djelfa	343044	26970	22620	15102	9140	2900	419776	9
M'sila	157743	26748	22300	5832	1400	4150	218173	4
ElBayadh	284024	1330,5	23370	558	2160	915	312357	6
Khenchela	105975	12554	28460	234	1660	590	149473	3
Naama	147948	2515,5	21150	108	900	585	173207	4
Total wilayate steppiques	1420830	101259	148570	27576	22970	16350	1737555	35
Total Algérie	2799696	402497	1313820	205884	72800	129735	4924432	100
Steppe/ Algérie (%)	51	25	11	13	32	13	35	
Structure cheptel Steppe (%)	82	6	9	2	1	1	100	
Structure cheptel Algérie (%)	57	8	27	4	1	3	100	

L'état écologique de la steppe est, depuis déjà de longues années, extrêmement préoccupant. La désertisation<sup>2</sup> s'étend de façon dramatique : le potentiel de production fourragère de la steppe se serait réduit de 75 % entre 1975 et 1985<sup>3</sup>, les zones dégradées, relativement modestes et localisées dans les années cinquante, se sont étendues et sont devenues jointives sur de vastes superficies des zones steppiques (LE HOUEROU, 1985).

Comment en est-on arrivé là ? L'explication se trouve en grande partie dans la politique de l'Etat, ou dans la faiblesse de cette politique, vis-à-vis de la steppe.

## 2. L'UTILISATION DE LA STEPPE DURANT LES PERIODES PRÉ-COLONIALE ET COLONIALE : DE L'EQUILIBRE AU DESEQUILIBRE.

Durant la période pré-coloniale, les pasteurs et agro-pasteurs, formant l'essentiel de la population du pays -par ailleurs faible<sup>4</sup> -, utilisaient l'ensemble du territoire pour produire leurs subsistance, la steppe ne leur servant, généralement, qu'une partie de l'année dans leurs migrations pendulaires entre le nord et le sud du pays. Les communautés sociales qu'étaient les tribus (arch) se reconnaissaient des territoires qu'elles géraient en fonction de règles précises et codifiées d'accès aux ressources fourragères naturelles et aux points d'eau. Selon les saisons ou les années des accords de réciprocité avec les collectivités limitrophes permettaient de réguler l'insuffisance ou l'excédent de fourrage (HAMLAOUI, 1989). De temps à autre, épidémies et épizooties ramenaient les populations humaines et animales à des niveaux suffisamment bas pour que les ressources naturelles puissent être exploitées sans dégradation.

-----  
2 : La désertisation se définit comme " une réduction plus ou moins irréversible du couvert végétal aboutissant à l'extension de paysages désertiques nouveaux, caractérisés par des regs, des hammadas et des ensembles dunaires, à des zones qui n'en présentaient pas les caractères" (Le Houérou, 1968).

3 : Autrement dit, "la capacité de charge de la steppe algérienne n'est plus qu'un quart" en 1985 par rapport à 1975 ! (Le Houérou, 1985).

4 : En 1830, l'Algérie ne comptait, selon les estimations, que 3 ou 3,5 millions d'habitants.

La colonisation rompt l'équilibre séculaire de la vie pastorale et la régulation naturelle des populations animales mais surtout humaines (BOUKHOBZA, 1982). Accaparant les meilleures terres agricoles du nord du pays, elle refoule les populations vers les montagnes et la steppe, bouleversant les migrations saisonnières. La croissance de la population et des besoins entraîne une mise en culture progressive des terres de parcours et une surcharge de zones encore limitées non compensée par des techniques nouvelles d'accroissement de la productivité de ceux-ci.

Durant la période coloniale, la politique visant la steppe a d'une part consisté à limiter l'usage de celle-ci par l'activité pastorale dans sa frange nord en la livrant à la colonisation agraire (COUDERC, 1978)<sup>5</sup>, d'autre part consisté à équiper la steppe de points d'eau afin d'en intensifier l'utilisation pour ouvrir aux troupeaux les zones difficilement accessibles du fait de l'absence d'eau pour l'abreuvement. Cette politique a donc favorisé la pression du cheptel sur l'ensemble des terres steppiques<sup>6,7</sup>.

### 3. LA STEPPE DE 1962 A 1975 : ABSENCE D'UNE POLITIQUE NOUVELLE .

Au cours de cette première période de l'Algérie indépendante, la politique agricole est essentiellement axée sur les riches terres du nord reprises à leurs propriétaires colons, l'attention de l'administration agricole et une grande partie des ressources budgétaires allouées à l'agriculture étant principalement consacrées aux fermes du secteur agricole d'Etat (BEDRANI, 1982).

---

5 : Lehuraux écrit en 1929 : "La partie septentrionale des Hauts Plateaux, où les troupeaux trouvaient hier encore leurs pâturages d'été, leur est succinctement à peu près interdite. La zone de transhumance est amputée vers le Nord de ces réserves anciennes". in "Sur les pistes du désert". Alger, 1929. (Couderc, 1978).

6 : Il est vrai que, par un autre côté, la multiplication des points d'eau diminue la pression du cheptel autour des points d'eau existants ralentissant ainsi la désertisation autour de ceux-ci.

Aussi, la part des zones steppiques dans les investissements agricoles sur fonds d'Etat a été relativement faible<sup>8</sup>.

La principale réalisation physique durant cette période a été la création de 49 coopératives d'élevage équipées en points d'eau, en matériel et en bâtiments d'élevage<sup>9</sup>. Très choyées par l'Etat<sup>10</sup>, ces "coopératives"<sup>11</sup>, bien qu'elles aient bénéficié des meilleurs terres de parcours et d'un appui humain et logistique extrêmement important n'ont pas donné de résultats économiquement, socialement ou techniquement probants. En effet, très peu d'entr'elles présentaient un résultat économique positif à leur dissolution en 1976 ; par ailleurs, elles étaient plutôt rejetées par les populations de la steppe du fait qu'elles avaient accaparé arbitrairement de bons parcours habituellement utilisés par tous et qu'elles n'ont intégré que peu de personnes par rapport au nombre total de pasteurs et d'agro-pasteurs vivant sur la steppe<sup>12</sup> ; enfin, les techniques modernes d'aménagement et de gestion de la steppe qu'elles se proposaient d'appliquer n'ont été réellement que très peu suivies<sup>13</sup>. On peut, d'une certaine façon, dire que

-----  
7,8 : Un indice de véracité de cette affirmation se trouve dans le fait que durant la période 1974-1979, la rubrique "pastoralisme" ne représente que 0.5 % des crédits de paiements accordés au Ministère de l'Agriculture (Ministère de l'Agriculture, 1979).

9 : Pour une bonne présentation de l'histoire de ces premières coopératives pastorales cf. Chellig Nadia, 1990.

10 : Plus des deux tiers de leur investissement initial leur ont été accordés sous forme de subvention, le reste sous forme de prêts remboursables. L'essentiel des points d'eau et des autres aménagements financés par l'Etat en zones steppiques leur a profité.

11 : En fait étroitement dirigées chacune par un directeur nommé par l'Etat et soumises globalement à l'Association pour le Développement de l'Elevage Pastoral très contrôlée par un haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture.

12 : Les "coopératives" n'ont regroupé que moins de 1300 familles sur toute la steppe mais sur presque 500 000 ha.

13 : Une bonne description des coopératives de l'ADEP et des buts techniques et sociaux qu'elles visaient est donnée dans l'étude sur le pastoralisme publiée par le Ministère de l'Agriculture (Ministère de l'Agriculture, 1974).

les "coopératives" de l'ADEP ont été l'alibi des gouvernements de l'époque en matière de développement de la steppe<sup>14</sup>.

L'autre réalisation physique importante qui commence en 1974 est le "barrage vert". Ce projet voulait être une oeuvre grandiose de lutte contre l'avancée du désert vers le nord du pays. Grandiose par son ampleur : plantation d'une forêt de protection de 15 à 20 km de profondeur allant de la frontière marocaine à la frontière tunisienne. Grandiose par son symbolisme : elle devait être réalisée par des contingents de jeunes faisant leur service militaire obligatoire, réunissant ainsi la Jeunesse et l'Armée Nationale Populaire au service du Peuple et de la Patrie<sup>15</sup>. Fin 1991, après 18 années, le bilan établi par l'Agence Nationale des Forêts (Agence Nationale des Forêts, 1991) qui hérite du projet après retrait de l'armée (fin 1990) fait ressortir des réalisations assez modestes : 123000 ha de plantations (soit 6800 ha/an) avec un taux moyen de réussite de seulement 36 %, un peu plus de 2000 kms d'ouverture ou d'aménagement de pistes (110 kms/an), forage ou creusement de 36 points d'eau, construction de 9 retenues collinaires, 1900 ha de fixation de dunes. Les premières plantations du "barrage vert" ont rencontré l'hostilité des populations de la steppe qui se voyaient enlever souvent de bons parcours (sols plats et profonds) par interdiction du pacage. Pour éviter partiellement cette hostilité, dans une deuxième phase, les plantations, d'une part, ont été faites sur des zones moins utilisées par les pasteurs (terres en pente soumises à l'érosion), d'autre part elles ont été moins faites seulement en pins d'Alep mais plus en espèces fourragères (acacias, atriplex,...)<sup>16</sup>. Le retrait de l'armée

-----

14 : Quelques autres réalisations ont eu cependant lieu : dans la région du Hodna réaménagement du barrage du Ksob, réalisations de 30 barrages collinaires et d'un certains nombres deforages, création d'un périmètre de démonstration (Méziani, 1988)

15 : La route de "l'Unité Africaine", reliant le nord de l'Algérie à Tamanrasset, a été construite de la même façon.

16 : 14000 ha auraient été plantés en diverses espèces (atriplex, médicago, olivier de bohême,..) à fin 1991 et ouverts à l'utilisation des troupeaux apparemment sans modalités de gestion définies, ce qui a entraîné leur sur-pâturage rapide et leur quasi disparition (ANF, 1991)



des zones plantées et la faiblesse des moyens de surveillance de l'Agence Nationale des Forêts entraînent progressivement la destruction des plantations parce qu'aucune formule de gestion n'a été trouvée qui implique fortement les tribus (ou les douars) sur les territoires desquels les plantations ont été faites<sup>17</sup>.

Des projets importants en matière d'études ont, en outre, été menés grâce notamment à l'aide internationale.

Un plan de développement régional des Hauts Plateaux du Hodna a été réalisé sur le plan des études sur 2,5 millions d'hectares (dont 1 million détaillés). Un programme de développement rural intégré a été étudié pour les steppes de l'est du pays. Dans le cadre du "barrage vert", des études d'aménagement auraient été faites sur 1,25 millions d'hectares<sup>18</sup>. Des projets de mise en valeur de périmètres ont été lancés (Tadmit, Tadjmout, Ain Skhouna).

Sur le plan socio-économique, quelques études approfondies ont été réalisées à l'initiative du Ministère du Plan (AARDES, 1975). Des études plus générales ont été faites à l'initiative du Ministère de l'Agriculture (Ministère de l'Agriculture, 1974).

Pendant ces études restent ou trop localisées, ou trop partielles ou trop générales et ne débouchent pas sur une connaissance fiable visant des objectifs de développement précis. En particulier, la connaissance des ressources en eau est, à l'époque, à peine effleurée.

La dégradation de la steppe se poursuit.

#### 4. LA REVOLUTION AGRAIRE ET LE CODE PASTORAL : UN PROJET AVORTE.

Les années soixante dix sont dominées par la Révolution agraire et un phénomène récurrent de sécheresse.

La Révolution agraire se traduit par un code pastoral qui a la prétention de transformer radicalement la gestion de la steppe par une puissante intervention de l'Etat sur le plan institutionnel et sur le plan des investissements : suppression de l'élevage "absentéiste", limitation du

---

17 : Après la cessation par l'armée de ses activités de développement, la réalisation du "barrage vert" relève de trois Offices régionaux de développement forestiers (ORDF) créés sur la steppe (Batna, Djelfa et Tiaret).

18 : Bilan à décembre 1991.

cheptel détenu par chaque famille, généralisation des coopératives pastorales, équipement de la steppe en infrastructures économiques et sociales,...(BEDRANI, 1987).

Les dispositions du code pastoral resteront quasiment lettre morte sur le plan de la limitation du cheptel et de l'organisation de la gestion des parcours : l'Etat toujours trop occupé par le déroulement de la Révolution agraire au nord et par la gestion de l'ex-domaine colonial, ne place l'application de la Révolution Agraire dans la steppe qu'en troisième phase<sup>19</sup>. Par ailleurs, les résistances des intérêts remis en cause par le code pastoral -principalement ceux des gros éleveurs refusant toute mesure empêchant leur bétail de se déplacer librement sur la steppe- sont feutrées mais efficaces...

En matière de réalisation, la steppe bénéficiera cependant de l'application des premières et deuxième phase de la Révolution Agraire en voyant la mise en place des fameuses coopératives agricoles polyvalentes communales de service (CAPCS). 196 furent construites et équipées aux frais de l'Etat. Première réalisation d'envergure dans la steppe depuis bien longtemps, et bien que leur équipement fut insuffisant par rapport aux besoins de régions si vastes, elles rendirent des services considérables à des populations jusque là plutôt oubliées.

200 coopératives d'élevage pastoral (CEPRA) sont en outre créées<sup>20</sup> et équipées<sup>21</sup> sur fonds d'Etat dans le cadre d'un timide début d'application de la loi portant Révolution Agraire. Cette époque vit, par ailleurs, la construction de quelques villages pastoraux dont les maisons et les infrastructures sociales (école, dispensaire, mosquée)

-----  
19 : La politique de Révolution Agraire, commencée en 1972-1973, comprenait quatre "phases", la première réglant l'attribution des terres agricoles domaniales et communales, la deuxième consacrée à la limitation de la grosse propriété foncière agricole, la troisième à l'application de la Révolution Agraire dans les zones de parcours steppiques, la quatrième au même objet dans les zones forestières.

20 : Y compris les anciennes coopératives de l'ADEP reconverties en coopératives d'élevage pastoral de la Révolution Agraire.

21 : L'équipement comprenait des bergeries, des abris mobiles, des tracteurs, des citernes, des remorques, du matériel agricole, du petit matériel pour l'élevage. Des points d'eau furent aussi réalisés.

devaient constituer le lieu de convergence d'un certain nombre de CEPRA.

Les grandes sécheresses qui ont commencé au début des années soixante dix et qui se sont répétées jusqu'à la fin des années quatre vingt ont été combattues par une politique d'importation massive d'aliments du bétail (orge et maïs) et de ventes aux éleveurs à des prix très bas par rapport au prix de la viande et par rapport à leur prix sur le marché<sup>22</sup>. Conçue pour éviter trop de pertes de bétail, cette politique a eu un effet pervers certain : la charge de la steppe a augmenté au lieu de diminuer, accentuant ainsi la dégradation des parcours (LE HOUEROU, 1985). Ce n'est qu'à la fin des années quatre vingt, et plus pour des raisons de disponibilité de devises étrangères<sup>23</sup> - qu'à cause de la prise de conscience de cet effet pervers, que les importations d'aliments du bétail pour ovins ont été drastiquement diminuées<sup>24</sup>.

Sur le plan des études, l'effort de l'Etat s'est quelque peu amplifié : au début des années quatre vingt, on comptait 7,5 millions d'hectares de zones steppiques ayant, depuis 1967, été étudiées dans le cadre d'une discipline donnée ou d'une autre : phytoécologie, génétique hydraulique socio-économie,... (MEZIANI, 1987).

La période allant de 1975 au début des années quatre vingt a vu la steppe et ses populations progresser, d'une façon certaine par rapport aux époques antérieures, grâce à l'aisance financière du pays due à la rente pétrolière. Mais si les infrastructures économiques (routes, ouvrages d'art, pistes, locaux de stockage et de distribution ...) et

-----

22 : En 1985, les organismes d'Etat vendaient le quintal d'orge à 170 dinars alors que son prix sur le marché variait de 350 à 600 dinars (Le Houérou, 1985).

23 : Chute brutale des recettes pétrolières en 1986 et maintien d'un cours bas des hydrocarbures les années suivantes.

24 : On remarquera le caractère trop global des politiques suivies : la raréfaction de l'orge importée touche de façon beaucoup plus rigoureuse les petits éleveurs que les gros, conduisant un grand nombre des premiers à la paupérisation ou à la disparition pure et simple sans, en outre, la possibilité de trouver du travail (faiblesse des investissements dans le pays).

sociales (écoles, hôpitaux, dispensaires, ...) ont transformé de façon profonde les conditions de vie dans la steppe, il faut dire que les politiques agricoles et d'élevage n'ont pas permis de mettre en place une forme de gestion des parcours en vue de préserver et d'accroître leurs potentialités, ni même de réunir -pour l'ensemble de la steppe- l'essentiel des connaissances nécessaires à la conception de son développement durable.

##### 5. LES ANNEES QUATRE VINGT : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE SANS MOYENS CONSEQUENTS.

Les années quatre vingt sont caractérisées par un vent de réformes qui vont se radicalisant du début à la fin de ces années. Conçues au départ pour améliorer le fonctionnement d'ensemble de l'économie sans remettre en causes les fondements organisationnels et politiques du système, les réformes, de ce fait, ne donnent guère de résultats et l'ensemble finit par des transformations profondes : instauration du pluralisme politique et abandon de la "planification" centralisée du secteur public économique (BEDRANI, 1991, 1).

En ce qui concerne la steppe, ces années sont marquées, en matière de politique agricole, par trois événements : la liquidation des réalisations de la Révolution agraire, la création du Haut Commissariat au Développement de la steppe et la promulgation de la loi portant accession à la propriété foncière.

Dés 1982, les CAPCS, dont la plupart connaissent un lourd déficit supporté par le Trésor Public, sont dissoutes et leurs biens vendus aux enchères. Sont aussi dissoutes la plupart des CEPRA (presque aucune n'est bénéficiaire) dont les attributaires se partagent les troupeaux et le matériel. On ne parle plus de l'application du code pastoral bien que la loi le promulgant ne soit pas dissoute.

L'abandon officieux du code pastoral et la liquidation des coopératives pastorales traduisent une nouvelle politique envers les zones steppiques, laquelle politique trouve sa première application dans la création du Haut Commissariat au Développement de la Steppe (HCDS)<sup>25</sup> chargé

---

25 : Décret N° 81 337 du 12 décembre 1981.

de coordonner les actions de l'Etat, de concevoir et d'appliquer une politique de développement intégré dans les zones steppiques. C'est la première fois dans l'histoire de l'Algérie qu'un organisme aussi important, englobant tous les aspects économiques et sociaux, est créé dans et pour les zones steppiques. Sa création augurait donc d'une prise de conscience élevée des problèmes de ces dernières et de la nécessité de les traiter de façon globale et massive de la part des décideurs au niveau de l'Etat<sup>26</sup> .

Cependant, se heurtant à des problèmes de chevauchement de compétence avec les institutions existantes (Walis et services décentralisés du Ministère de l'agriculture et d'autres ministères au niveau des wilayates) et doté de peu de moyens financiers et matériels, le HCDS, ne disposant pas par ailleurs de prérogatives de puissance publique, changeant fréquemment de responsables<sup>27</sup> , infligé d'un turn-over des cadres élevé, très tôt amputé des délégations régionales qu'il a créées dans les différentes régions de la steppe, ne parvient pas à être ce puissant instrument de développement que les textes qui le créaient voulait qu'il soit. Comme beaucoup d'institutions et d'administrations algériennes, le HCDS souffrait, et souffre encore, d'une très faible productivité due au déséquilibre important entre personnel employé et moyens de travail mis à la disposition de ce personnel.

Il faut souligner l'inconséquence des décideurs, sur le plan d'une utilisation efficace des ressources publiques, à créer une administration pastorale (le HCDS et ses délégations régionales) tout en maintenant tels quels les prérogatives et le personnel pléthorique des services décentralisés du Ministère de l'agriculture.

---

26 : Et ce d'autant plus que l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT) réalise au début des années quatre vingt une très importante étude visant mettre en place , une "deuxième ligne de développement" industriel axée sur les Hauts Plateaux, le développement industriel s'étant fait jusque là principalement sur la région côtière.  
27 : Et sans raison due à leur degré d'efficacité, mais par simple raison politique ou due au caprice d'un ministre.

Encore une fois, la preuve est apportée qu'on ne fait pas du développement en créant des postes budgétaires mais en créant des entreprises ou en aidant celles existantes à produire plus de biens et services et à créer davantage d'emplois<sup>28</sup> ?

. La loi portant accession à la propriété foncière de 1983 autorise la cession au dinar symbolique de terres du domaine public à des personnes qui s'engagent à les mettre en valeur, principalement par l'irrigation. Elle est une tentative de l'Etat d'intéresser les investisseurs à la fois par la concession de propriétés et par des avantages en matière de crédits (bonification) et de priorité à la fourniture d'équipements (tracteurs, camionnettes, moto-pompes,...). Le bilan, en début 1991, des effets de cette loi n'est guère brillant. Si plus de 87 000 ha ont été attribués dans les régions steppiques<sup>29</sup>, seulement 13 % de ces superficies sont effectivement cultivés<sup>30</sup> (BEDRANI, 1991, 2). C'est mieux que rien, mais c'est loin de soulager de manière significative les besoins en aliments du bétail de la steppe, surtout si on sait que ces superficies sont principalement consacrées aux productions maraichères aux dépens de la production de fourrages.

---

28 : Une grande partie des fonds dépensés en salaires, frais de fonctionnement divers, équipements et locaux, soit par l'administration du HCDS, soit par les Directions de l'Agriculture de Wilaya des zones steppiques, n'aurait-elle pas été plus profitables au développement de la steppe si elle avait servi à fonder des entreprises de forages et des exploitations de productions de plants fourragers, à réaliser des périmètres irrigués, à aider les pasteurs et agro-pasteurs à améliorer leurs techniques de production ?!

29 : Encore faut-il signaler qu'il semble que la plus grande part de cette superficie était probablement déjà cultivée, mais par des personnes qui n'avaient aucun titre prouvant leur propriété (il s'agit généralement de terres arch ou domaniales). La loi portant APF leur permet d'avoir un titre de propriété.

30 : Les réalisations seraient faibles du fait des coûts d'investissement trop élevés pour les capacités de financement des agriculteurs et de l'accès au crédit bancaire difficile (Méziari, 1987).

En matière de réalisations physiques, grâce à l'action du HCDS, quelques aménagements sont faits : 1,6 millions d'hectares en "mise en défens" (pacage différé), 15 000 ha de plantations fourragères, quelques ensemencements de parcours par des plantes fourragères. Mais les mises en défens, bien qu'ayant donné des résultats souvent satisfaisants sur le plan de la régénération, ont, le plus souvent, vite été saccagées par le pacage sauvage (Ministère de l'agriculture, GR, 1991); les plantations fourragères s'avèrent dérisoires par rapport à l'étendue de la steppe et les ensemencements faibles, mal maîtrisés techniquement et probablement inutiles du fait que le problème des zones dégradées n'est pas généralement un manque de graines dans le sol.

En matière d'études, le HCDS en a fait réaliser un certain nombre, dont la plus importante par le caractère novateur de ses termes de référence est celle qui a consisté à découper la steppe en unités pastorales homogènes<sup>31</sup> par rapport aux populations qu'elles concernent (fractions ou sous-fractions de tribus).

D'autres études, techniques ou socio-économiques ont été réalisés, toujours sur fonds d'Etat, par les wilayates.

Mais, de façon générale, au début des années quatre vingt dix, on peut dire que les études ne couvrent pas toute la steppe et tous les thèmes (notamment ressources en eau) nécessaires à une mise en valeur raisonnée, sans compter que certaines études faites depuis longtemps demandent à être actualisées

Le bilan des années quatre vingt dans la steppe ne montre pas, en dernière analyse, une amélioration un tant soit peu significative de celle-ci sur le plan de la préservation de ses ressources naturelles. Cependant, cette période a permis d'expérimenter des formes d'organisation et de mener des études qui pourraient faire aborder la décennie quatre vingt dix avec quelque optimisme au moins pour certaines régions<sup>32</sup>.

---

31 : 1177 unités pastorales pour 21 millions d'hectares. Malheureusement, cette étude ne fournit que très peu de données sur les ressources pastorales et hydrauliques.

32 : Comme par exemple la région d'Oued Touil où des études techniques et socio-économiques systématiques couvrent 856000 ha.

## 6. LES NOUVELLES REFORMES ET LES ZONES STEPPIQUES.

La libéralisation de l'économie et de la politique au début des années quatre vingt dix risquent de faire oublier quelque peu à l'Etat ses responsabilités en matière de préservation des grands équilibres écologiques. L'économie de marché, mécaniquement respectée, n'est guère favorable, en effet, à la préservation durable des ressources naturelles, qu'elles se localisent sur la steppe ou ailleurs.

Ce risque semble écarté pour le moment puisque le Commissariat National au Plan classe la steppe dans les "zones à promouvoir"<sup>33</sup>, celles-ci comprenant par ailleurs les zones montagneuses et les régions sahariennes.

Malheureusement, le programme présenté par le Haut Commissariat au Développement de la Steppe, et, approuvé par le Conseil National de la Planification, s'avère d'une part très modeste sur le plan matériel et financier, d'autre part très conservateur en matière de mode d'intervention de l'Etat sur la steppe (HCDS, 1991), enfin incomplet en matière de nécessaires interventions de l'Etat sur la steppe.

Ce programme concerne le moyen et le long terme. Or, il ne prévoit comme prévision de dépenses qu'un peu moins de 2,2 milliards de dinars (soit 4,6% seulement des programmes affichés pour l'ensemble des "régions à promouvoir"<sup>34</sup>) correspondant à l'étude d'aménagement de 60 unités pastorales (dont 47 sur Oued Touil), l'aménagement de 9 parmi celles-ci (toutes sur Oued Touil) et la création de zones irriguées sur 38 autres (également toutes sur Oued Touil). Ce grand déséquilibre ne peut se justifier ni sur le plan des potentialités économiques, ni sur celui de l'importance des populations concernées, ni encore moins sur celui de l'écologie (préservation des ressources naturelles, lutte contre l'érosion et la désertisation). Par ailleurs, la concentration des réalisations sur Oued Touil,

---

33 : Ces régions sont estimées ne pas avoir suffisamment bénéficié autant que le reste du pays des programmes de développement passés.

34 : Chiffres communiqués par les services du Conseil National de la Planification.



si elle se justifie par la quantité d'études faites sur cette région, ne semble pas très fondée sur le plan de l'urgence d'actions de mise en valeur sur d'autres zones de la steppe.

Sur le plan du mode d'intervention de l'Etat, le programme ne propose rien de nouveau sinon le renforcement des prérogatives du HCDS (en tant que coordonnateur des actions de développement) et la création d'une administration pastorale allant de l'unité pastorale à la Direction de l'Agriculture de Wilaya. En outre, le programme se fonde uniquement sur la subvention à fonds perdus comme mode de financement des actions de développement. Or ce mode d'intervention conduit à une très faible rentabilité sociale et économique des ressources publiques.

La rareté de ces ressources devrait pourtant conduire à les utiliser en respectant le principe "moins et mieux d'administration et plus d'entreprises".

Ce principe conduit à rejeter la proposition de création d'une administration pastorale et à envisager la suppression du double emploi existant entre l'administration du HCDS et l'administration décentralisée du ministère de l'agriculture. Comme il est impossible de supprimer l'administration traditionnelle, la disparition du HCDS en tant qu'administration s'impose. Il serait plus utile pour le développement de la steppe et pour un meilleur emploi des deniers de l'Etat de reconvertir ce dernier en bureau d'études et de réalisations spécialisé dans les zones steppiques. Ce serait une entreprise publique économique (EPE) et, pour l'Etat, on aurait transformé ainsi un centre de coûts en un centre de ressources. Une autre proposition serait de faire de cet organisme un centre de recherche et développement qui jouerait le rôle de l'INRA au niveau de la steppe, tant il est vrai que cet institut a toujours été quasi complètement absent des zones steppiques et tant il est vrai que les besoins en matière de recherche scientifique de ces dernières sont importantes.

Les ressources qu'est disposé à mettre l'Etat dans le développement de la steppe pourraient être consacrées en partie à l'aide (sous forme de prêt à long terme et à faible taux d'intérêt) à la création d'entreprises dont les activités sont nécessaires au développement de cette dernière (forages, pépinières, réparation de matériel, électrification, bureaux d'études, entreprises d'approvisionnement en intrants, travaux d'aménagement, ...).

Que doit-on financer en subventions l'Etat ? De façon

générale, pour les futures unités pastorales<sup>35</sup>, l'Etat financera en subvention les études générales et les études d'aménagement et de gestion, un fort pourcentage des frais de forage et d'équipement des forages, un faible pourcentage des frais d'achat des plants pastoraux par les pasteurs, peut-être une part de certains aménagements lourds permettant une lutte efficace contre l'érosion et la diminution du couvert végétal.

Il est sûr, en tous les cas, qu'il n'est pas économiquement souhaitable de voir l'Etat délivrer aux agro-pasteurs des unités pastorales "clés en mains" sans que ces derniers ne participent à l'investissement. D'une part cette formule ne pourrait pas être généralisée à l'ensemble de la steppe dans un délai raisonnable du fait du caractère limité des ressources de l'Etat, d'autre part la participation des pasteurs et agro-pasteurs à l'investissement permet de les responsabiliser effectivement dans la gestion des ressources naturelles à leur disposition en vue de l'accroissement et du renouvellement pérenne de ces dernières.

L'action de l'Etat sur la steppe ne doit pas se limiter à l'injection de ressources financières qui, seule, serait très insuffisante pour atteindre le double objectif d'amélioration permanente des revenus des agro-éleveurs et d'arrêt de la désertisation. Elle doit concerner aussi la législation foncière (droits de propriété et/ou d'usage), l'organisation des marchés du bétail<sup>36</sup> et des intrants, la recherche scientifique, la formation et la vulgarisation en matière d'élevage, d'agriculture, d'aménagement et d'utilisation correcte des parcours.

En matière de législation foncière, aucune décision n'est encore prise quant à une nouvelle nature juridique des terres steppiques. Un projet de loi est en discussion qui :

- maintient les terres pastorales et à vocation pastorale dans le domaine privé de l'Etat (sauf les terres cultivées titrées et celles non titrées, favorables à la culture et faisant l'objet d'une mise en valeur constante);

---

35 : dont la consistance sera définie par le arch concerné.

36 : Le marché de type concurrentiel ne fonctionne que très imparfaitement en steppe et en matière de viande : peu de concurrence et forte opacité du marché faorisent l'évasion fiscale et la faible rémunération des producteurs.

- donne les terres pastorales en jouissance perpétuelle aux collectivités qui y ont droit, ce droit étant dit par l'assemblée populaire de chaque commune, et les collectivités s'organisant en unités pastorales,

- prévoit un cahier des charges incombant à chaque collectivité sur son unité pastorale (exploitation "rationnelle" des terres : interdiction des défrichages, de l'arrachage des ligneux, respect d'une charge maximale en troupeaux,...),

- prévoit une administration contrôlant le respect des obligations à la charge des bénéficiaires et un arsenal répressif à la disposition de cette administration.

Tout en soulignant l'innovation importante et positive consistant à accorder un droit de jouissance exclusif aux communautés vivant sur la commune, il faut relever les dispositions négatives de ce texte consistant à donner des pouvoirs beaucoup trop étendus à l'administration (délimitation des terres de parcours et des terres de culture, délimitation des unités pastorales, police des parcours). La police des parcours, étant données les habitudes connues de prévarication de beaucoup d'agents de l'administration au niveau local, résultera sans doute en une suite ininterrompue d'amendes et de confiscations aux dépens des agro-pasteurs les plus faibles. Les ressources qui seraient consacrées à la répression des délits sur les parcours seraient mieux utilisées à la formation des agro-pasteurs dans la gestion des pâturages et à l'aide à leur apporter dans l'aménagement des parcours qui leur seraient concédés.

Par ailleurs, il serait beaucoup plus simple d'accorder des titres de propriété sur toutes les terres cultivées (après accord des assemblées populaires communales concernées) sans chercher à ergoter sur leur "vocation" pastorale. Ici encore, il vaut mieux convaincre les propriétaires de fait des terres estimées (par les services techniques) non aptes à la culture qu'il est plus rentable pour eux de les transformer en pâturage que de les leur enlever par décision administrative.

Enfin, la délimitation des unités pastorales et leur composition humaine devraient être le fait exclusif des communes et d'institutions communales représentatives des fractions de la tribu formant la commune, les services techniques de l'administration ne faisant qu'entériner les décisions prises et qu'aider à l'aménagement et à la gestion des unités pastorales.

## CONCLUSION

Depuis trente ans les politiques agricoles menées dans les zones steppiques ont été discontinues, velléitaires et relativement gaspilleuses des quelques ressources publiques affectées à ces zones quand on considère les objectifs de lutte contre la désertisation et de renouvellement durable des ressources naturelles. Pour donner des résultats meilleurs, les futures politiques devront s'appuyer une recherche scientifique plus abondante et de qualité, tenir compte, et non pas ignorer, les besoins réels et les aspirations des différents types d'agro-pasteurs, prendre en considération le rapport coût/efficacité de toute action à entreprendre pour le développement de la steppe.

## BIBLIOGRAPHIE

AGENCE NATIONALE DES FORETS, 1991. Le barrage vert, bilan et perspectives. ANF, Alger.

ASSOCIATION ALGÉRIENNE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE, DÉMOGRAPHIQUE ET SOCIALE (AARDES), 1975. Etude socio-économique sur le pastoralisme (Daïrates de El Bayadh et Mécheria. AARDES, Alger. (Etude réalisée par A. Ben Naoum).

BEDRANI S. 1982. L'agriculture algérienne depuis 1966 : étatisation ou privatisation. OPU, Alger et ECONOMICA, Paris.

BEDRANI S. 1987. Les pasteurs et les agro-pasteurs au Maghreb. FAO, Rome.

BEDRANI S. et Bellil, R. 1988. Bilan des actions passées effectuées dans la commune d'El Guedid. CREAD, Alger.

BEDRANI S. 1990. Les systèmes agro-pastoraux maghrébins : une étude de cas en Algérie. CREAD, Alger.

BEDRANI S. 1991(1). Algérie : un cas d'ajustement volontaire. CREAD, Alger.

BEDRANI S. 1991(2). Principaux problèmes relatifs à l'analyse des politiques agricoles en Algérie. CIHEAM-IAM, Montpellier; CREAD, Alger.

BEN NAOUM A. 1986. Les coopératives d'élevage pastorales dans la Wilaya de Djelfa. CREA, Alger. (Document ronéoté).

BOUKHOBZA M. 1982. L'agro-pastoralisme en Algérie : de l'ordre tribal au désordre colonial. OPU, Alger.

CHELLIG N. 1990. Pouvoirs et société agro-pastorale dans les Hautes Plaines Steppique en Algérie. Les communes pastorales de l'Algérie Centrale. Thèse de doctorat ès lettres et sciences humaines. Université de Provence. Aix-Marseille I.

COUDERC, R. 1978. De la tribu à la coopérative : aperçu de l'évolution des Hautes Plaines Oranaïses. Options Méditerranéennes N° 28.

DESROCHE H. 1981. La recherche coopérative comme recherche-action, Actes du colloque Recherche-action. Université du Québec à Chicoutimi.

EL KENZ H. 1978. Etude du pastoralisme (Daïrate de El Bayadh-Mécheria). Rapport de synthèse. AARDES-SEP, Alger.

HAMLAOUI Y., 1989. Situation et proposition d'organisation des parcours. In Les Cahiers de la Réforme, N° 2. ENAG Editions, Alger.

HCDS - Haut Commissariat au Développement de la Steppe, 1991. Synthèse Programme Steppe. Alger, Décembre 1991. (Document ronéoté).

KHATTALI H., 1990. Le risque de désertisation en Tunisie présaharienne. Sa limitation par l'aménagement agro-pastoral. A travers champ.

Le HOUEROU HN. 1974. Amélioration des pâturages et de l'élevage au Hodna. (Delhay, R. FAO, Rome.

Le HOUEROU HN. 1985. La régénération des steppes algériennes. Rapport de mission en consultation et évaluation. Alger, Ministère de l'Agriculture, 1985.

Le HOUEROU H.N. 1968. La désertisation du Sahara septentrional et des steppes limitrophes (Lybie, Tunisie, Algérie). Annales algériennes de géographie, N°6, Juillet-décembre 1968.

MEZIANI K. 1988. Bilan des actions dans la steppe 1967-1987. Haut Commissariat au Développement de la Steppe, Djelfa. (Document ronéoté).

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, 1974. Enquête nomadisme. Revue Statistiques, N° 14.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, 1979. Evolution de l'agriculture de 1967 à 1978. Bilan des investissements agricoles. Direction des études et de la planification, Alger. (Document ronéoté).

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, GR,1991. Programme de développement intégré dans les zones steppiques. Direction du Génie Rural, Alger. (Document ronéoté).

MONJAUZE, A. 1960. Le problème de la steppe. Direction Générale de l'Agriculture, Alger.

OFFICE NATIONAL DES STATISTIQUES, 1988. Armature urbaine 1987 . Les collections de statistiques N° 4 , Alger.

SAGNE J. 1950. L'Algérie pastorale. Imprimerie Fontana, Alger.