

## LA POLITIQUE AGRICOLE ET RURALE EN ALGÉRIE : DE LA CENTRALISATION A LA GOUVERNANCE

Rym SAIDOUN\*  
Sihem AIT HAMMOU\*\*  
Fouad CHEHAT\*\*\*

Received: 25/03/2022/ Accepted: 19/06/2022 / Published: 06/07/2022

Corresponding authors: rymel66@yahoo.fr

### RÉSUMÉ

La politique du renouveau agricole et rural (PRAR) propose une nouvelle manière de gouverner le secteur agricole et rural, fondée sur une responsabilité partagée et un partenariat entre les acteurs publics, privés et associatifs. Cette réorientation de l'action publique vers de nouveaux modes de gouvernance s'appuie sur les principes d'implication et de participation de l'ensemble des acteurs parties prenantes dans l'action de développement de l'agriculture et des territoires ruraux. Afin de pouvoir appréhender ces nouvelles modalités d'intervention publique, nous nous intéressons aux instruments déployés dans le cadre de cette politique. Cette approche par les instruments nous permettra d'analyser le changement opéré en matière d'action publique et de résultats obtenus.

### MOTS CLÉS

Politique publique, développement territorial, PRAR, gouvernance.

**JEL CLASSIFICATION :** O18, Q18

---

\* Centre de recherche en économie appliquée pour le développement (CREAD), Algérie  
rymel66@yahoo.f

\*\* Centre de recherche en économie appliquée pour le développement (CREAD), Algérie  
sihem\_ait@yahoo.f

\*\*\* Ecole Nationale Supérieure Agronomique d'Alger, foued.chehat@gmail.com,

## السياسات الزراعية والريفية في الجزائر: من المركزية إلى الحوكمة

### ملخص

تقترح سياسة التجديد الزراعي والريفي طريقة جديدة لإدارة القطاع الزراعي والريفي. على أساس المسؤولية المشتركة والشراكة بين الجهات الفاعلة العامة والخاصة والجمعيات. إن إعادة توجيه العمل العام نحو أنماط جديدة للحكومة يستند إلى مبادئ إشراك ومشاركة جميع الفاعلين المعنيين بتنمية الزراعة والمناطق الريفية. من أجل أن نكون قادرين على فهم هذه الأساليب الجديدة للتدخل العام، نحن مهتمون بالأدوات المستخدمة في إطار هذه السياسة. سيسمح لنا هذا النهج القائم على الأدوات بتحليل التغيير الذي تم إجراؤه من حيث العمل العام والنتائج التي تم الحصول عليها.

### كلمات مفتاحية

سياسة عامة، التنمية الإقليمية، سياسة التجديد الزراعي والريفي، الحوكمة

تصنيف جال : Q18, O18.

## AGRICULTURAL AND RURAL POLICY IN ALGERIA: FROM CENTRALIZATION TO GOVERNANCE

### ABSTRACT

The Agricultural and Rural Renewal Policy (PRAR) proposes a new way of governing the agricultural and rural sector, based on shared responsibility and partnership between public, private and association actors. This reorientation of public action towards new modes of governance is based on the principles of involvement and participation of all the actors involved in the development of agriculture and rural areas. In order to be able to understand these new methods of public intervention, we are interested in the instruments deployed within the framework of this policy.

An instrument-based approach that will allow us to analyze the change made in terms of public action and the results obtained.

**KEY WORD**

Public policy, territorial development, PRAR, governance

**JEL CLASSIFICATION:** O18, Q18

**INTRODUCTION**

On assiste ces derniers temps à de l'action publique axée sur la notion de partenariat, qui assigne des objectifs en matière de participation et de concertation. Il semblerait même que cette démarche se substitue, au moins partiellement, à celle de l'action publique classique, reposant sur une conception plus régaliennne. Autrement dit, l'action publique de nos jours s'appuierait plus sur des référentiels puisés dans les modèles de la nouvelle gouvernance (Lorrain, 2004) et les instruments qui sont déployés dans ces modèles traduisent cette nouvelle modalité d'intervention qui intègre le principe, d'une participation plus large d'acteurs dans la définition des projets de développement des territoires.

Agissant sur le monde agricole et rural, les différentes politiques agricoles qui se sont succédé en Algérie depuis l'indépendance ont vu s'appliquer des programmes conçus et planifiés le plus souvent de façon centralisée. Dès les années post indépendance, les pouvoirs publics se sont engagés dans des actions mises en œuvre de manière descendante. Le regroupement des fermes coloniales en domaines autogérés illustre bien cette logique. Les années soixante-dix ont vu se pérenniser ces pratiques. Avec la révolution agraire, la même logique persiste, une politique centralisée accordant un rôle primordial à l'État dans la conception des politiques. Bien qu'il y ait eu des tentatives de libéralisation et de privatisation du mode de gestion de l'exploitation agricole, ce n'est que dans les années 2000, que les pouvoirs publics ont reconsidéré les politiques de développement, en réorientant l'action publique vers de nouveaux modes de gouvernance. Une nouvelle réforme de l'action publique se dessine alors, axée sur les notions de

partenariat et de participation. Les pouvoirs publics lancent, en 2009, la politique du renouveau agricole et rural (PRAR) faisant appel à un ensemble d'instruments ancrés dans une approche de développement territorial. Il convient donc d'examiner ces instruments afin de saisir le changement de paradigme dans l'intervention publique notamment en matière d'adaptation des actions aux spécificités territoriales, et aux objectifs de participation et de gouvernance.

La première partie, s'intéresse aux politiques publiques d'un point de vue théorique. Nous abordons dans un premier point les modèles de développement des politiques publiques et les approches d'analyse de changement des politiques publiques, dans un deuxième point nous présentons les politiques de développement agricoles et rurales en Algérie. La deuxième partie aborde l'approche méthodologique. Dans la troisième partie, s'intéresse à l'un des instruments déployés dans le cadre de la PRAR à savoir les PPDR, nous présentons les principaux résultats, en exposant les points ayant caractérisé leur territorialisation.

## **1- LES POLITIQUES PUBLIQUES**

Dans cette partie, nous abordons les politiques publiques et leur passage de politiques sectorielles à des politiques territoriales, et nous montrons comment les principales approches ont pris en charge la question des changements de politiques publiques.

### **1.1- Les politiques publiques : des modèles classiques aux modèles territoriaux**

Après une longue période de planification centralisée et sectorielle des politiques publiques, on voit depuis plus d'une vingtaine d'années émerger de nouvelles politiques reposant sur une approche de développement territorial (Pecqueur, 2005). Un changement de paradigme dans la conception des politiques publiques s'est opéré, selon Hassenteufel et Rasmussen (2000), les recherches sur les politiques publiques constatent une crise dans l'approche sectorielle, qui est progressivement remplacée par une approche territoriale. Ce changement révèle un autre mode d'intervention publique qui peut être défini par le terme de territorialisation (Faure et al, 2005).

Après une remise en question des politiques descendantes et des piliers ayant structuré ses politiques de l'après-guerre, différents concepts ont fait leur apparition. Ces concepts en rapport avec le territoire, le développement endogène, la participation, le partenariat, ou encore la gouvernance, visent une plus grande autonomie et des revendications identitaires (Faure et al., 2005). Selon plusieurs auteurs (Faure et al., 2005), les politiques publiques doivent s'établir de manière partagée et concertée. Ces dimensions de partage et de concertation permettent, d'une part, d'élargir le cercle des parties prenantes en faisant émerger des formes plus locales de concertation et de décision (Berriet-Sollicec et al., 2005). D'autre part, elles permettent de relier les intérêts, parfois contradictoires des parties prenantes du territoire. La prise en compte de ces dimensions, permet également de considérer les spécificités locales pour mieux adapter les interventions à la réalité des territoires (Callois et Moquay, 2006).

Dans ce contexte de redéveloppement des territoires, le déploiement d'un cadre institutionnel pour une gestion locale des politiques publiques devient une nécessité (Greffé, 1986). Ce cadre institutionnel devrait favoriser l'instauration d'une gouvernance sur des bases démocratiques de concertation et de participation. Ce qui implique le passage d'un développement administré à un développement pris en charge collectivement et conditionné par la décentralisation des politiques publiques et la capacité de toutes les parties prenantes à participer à la mise en place d'un système de gouvernance territoriale (Koop et al., 2010). L'intérêt de la décentralisation comme instrument logique de la réalisation des politiques territoriales est justifié par les travaux fondateurs de Tiebout (1957) et Oates (1972), mais aussi par plusieurs autres travaux (Deberre, 2007 ; Landel, 2011) qui l'abordent comme un processus consensuel permettant aux différents groupes d'acteurs de coopérer à partir de leurs intérêts divergents. Cette coopération nécessite le renforcement d'une gouvernance territoriale qui permettra le passage de « la notion d'intérêt général, principe supérieur valable sur tout le territoire et à toutes les échelles, à celle d'intérêt collectif co-construit, beaucoup plus contextualisé, dépendant de l'échelle et de l'arène

d'élaboration de la décision ou de l'action » (Rey-Valette et al., 2011).

La gouvernance territoriale entre en résonance avec les politiques de développement territorial dans la mesure où, elle décrit un problème caractérisé par le rôle de plus en plus important d'acteurs de diverses natures, dans la conduite des politiques publiques. La gouvernance se présente alors comme une solution à ce problème en tant que capacité à donner forme et à représenter à l'extérieur les intérêts d'une multitude d'acteurs, de différents échelons (Le Galès, 1995). En ce sens, Gaudin (1998) explique que la gouvernance territoriale, en plus d'être un processus de coordination multi niveaux, elle est un processus multi acteurs. D'une part, elle est caractérisée par les rapports de coopération entre l'État et ses institutions locales et régionales déconcentrées et décentralisées, et, d'autre part, elle assure l'équilibre dans la participation à la prise de décision à l'échelle locale entre les différents acteurs (Jean et Bisson, 2008). Ces derniers doivent être en mesure d'institutionnaliser les principes de la gouvernance à travers l'acquisition de nouvelles connaissances qui entraîneraient l'action collective (Rey Valette et al., 2011) et donc l'émergence d'un espace collectif de coopération.

### **1.2- Le changement dans les politiques publiques : les approches d'analyse**

Les analyses du changement dans le cadre des travaux de politiques publiques offrent un large panorama, au-delà de l'ampleur et du niveau auquel s'opère le changement en matière de politique publique, il est traité dans la littérature comme le produit d'un processus continu. Différentes approches mettent en évidence le processus de changement de politiques publiques, qui s'avère complexe et multidimensionnel.

Parmi les plus significatifs et les plus diffusés, on peut d'abord mentionner les travaux s'inscrivant dans l'approche séquentielle qui est une méthode d'analyse des politiques publiques qui vise à créer un idéaltype de l'action publique et de son fonctionnement. À ce titre, les auteurs comme Meny et Thoenig (1989), développent une grille séquentielle d'analyse des politiques publiques qui propose d'étudier une politique publique selon les étapes de sa construction. Cependant,

cette approche omet de prendre en charge la complexité des politiques et leurs dimensions cognitives, institutionnelles et stratégiques.

La deuxième série de travaux, c'est celle qui se fonde sur l'approche cognitive aussi appelée l'entrée par les idées, les travaux s'inscrivant dans cette approche mettent l'accent sur la cognition, les connaissances, les représentations et les systèmes de croyances dans les processus de changement de politiques publiques. Trois courants émergent : le premier est celui de l'école grenobloise avec la notion de référentiel (Muller, 1984) qui a été conceptualisée par Jobert et Muller (1987). Elle appréhende la politique publique comme un processus à travers duquel est construite une représentation, une image de la réalité, sur laquelle les politiques veulent intervenir. Le deuxième courant est anglo-saxon, ce courant est plus théorique qu'empirique, il concerne tous les travaux sur les paradigmes. Hall (1993) identifie le paradigme comme les standards et les idées, c'est-à-dire un système de croyances qui définit la politique en matière d'objectifs, d'instruments utilisés et la problématique qu'elles cherchent à traiter. Le troisième courant analyse le changement des politiques à travers le concept de traduction qui renvoie aux activités cognitives et discursives, à leurs transformations, et aux réinterprétations qu'elles produisent (Callon, 1986). Le concept met également l'accent sur les dimensions matérielles et sur les interactions concrètes d'échanges entre acteurs d'une situation donnée. Quant à Lascoumes (1996), il s'intéresse aux aspects cognitifs des politiques publiques pendant leur mise en œuvre, ce qui était moins étudié dans les approches référentielles. Ce modèle est utilisé dans l'analyse des politiques publiques pour mettre en lumière les processus de changement dans les formes d'action collective organisée, impliquant l'État. En somme, ce modèle met l'accent sur les réseaux d'interactions et l'importance des intermédiaires. De ce fait, l'action publique n'est plus centrée sur un État supposé homogène, mais mobilise des acteurs très hétérogènes en termes de moyens et de niveaux d'action.

La troisième série de travaux met l'accent sur les instruments, elle vient compléter les approches cognitives. Au-delà des idées, des acteurs et leurs interactions, Lascoumes et Le Galès (2004) mettent

l'accent sur la composante substantielle des politiques publiques à savoir, les instruments de politiques publiques. Ils les considèrent comme des traceurs et des révélateurs de changements des politiques publiques et du fonctionnement de l'État. Hood (1986) propose les instruments comme moyen de démonter les apparences en identifiant les significations dont ils sont porteurs. C'est bien dans ce sens que Lascoumes et Le Galès (2004) étudient l'action publique, les instruments étant envisagés comme des éléments structurant les politiques publiques, ce ne sont pas des outils neutres ou des manières de procéder objectives. Tout instrument est doté d'une dimension cognitive, porteuse de représentations et de croyances. Le choix d'un instrument par rapport à un autre est un choix politique qui façonne en partie le processus et les résultats de la politique publique.

Une dernière tendance peut être identifiée : c'est celle qui met l'accent sur les intérêts et ressources des acteurs. Cette approche est une analyse stratégique des politiques publiques qui s'inspire de la sociologie de l'acteur postulant sa rationalité limitée (March et Simon, 1958). Dès lors, les politiques publiques sont considérées comme un processus de décision basé sur des négociations et des arrangements mutuels entre acteurs. Cette approche se concentre sur la décision, avec l'ouverture du niveau décisionnel, une partie de l'analyse des politiques est axée sur l'identification de nouvelles configurations d'acteurs et l'analyse de la coordination et de concertation entre acteurs. En effet, depuis le début des années 1980, les politiques publiques ont subi deux transformations importantes : les processus de globalisation et de décentralisation. Ces transformations ont multiplié les acteurs des politiques publiques en amont et en aval, ce que Lascoumes (1996) exprime en termes de passage de politiques substantielles à des politiques processuelles. De ce fait, l'État définit des procédures d'interaction pour l'ensemble des acteurs impliqués par une politique publique, au lieu d'être le producteur monopolistique. Dans ce contexte certains auteurs préconisent de passer de la notion de politique publique à celle « d'institutionnalisation de l'action collective » (Duran et Thoenig, 1996) et « d'action publique » (Thoenig, 1998) afin de rendre compte de la

perte de centralité de l'État dans les politiques publiques. En ce sens, Le Galès (1995) et Duran (1999) précisent que la notion d'action publique doit permettre de complexifier la relation de causalité qui lie « problème social » et « réponse administrative » en ne les considérant plus comme des étapes distinctes et successives mais enchevêtrées. Ce qui renvoie plutôt à l'idée d'une construction collective par des acteurs publics et privés en interaction. Ce rôle croissant des acteurs privés est également appréhendé à travers la notion de gouvernance, utilisée notamment dans le cas français pour analyser les politiques urbaines (Le Galès, 1995).

## **2- LES POLITIQUES AGRICOLES ET RURALES EN ALGÉRIE : DE POLITIQUES SECTORIELLES A DES ACTIONS TERRITORIALES**

Les politiques agricoles et rurales mises en œuvre de l'indépendance jusqu'aux années 2000, étaient conçues dans une approche descendante et une gestion centralisée et sectorielle. À partir des années 2000, les politiques agricoles et rurales sont orientées vers le modèle de développement territorial.

### **2.1- De l'indépendance jusqu'aux années 2000 : des politiques planifiées et centralisées**

De l'autogestion à la révolution agraire et malgré les tentatives de libéralisation et restructuration du domaine autogéré, l'État a toujours monopolisé la gestion de ces politiques.

#### **2.1.1. L'autogestion**

La vacance des terres agricoles laissées sans propriétaire après le départ des colons en 1962, a poussé les pouvoirs publics à prendre des mesures de protection contre la dilapidation et l'accaparement abusif des biens vacants. Les domaines déclarés « bien vacants » sont spontanément occupés par les employés algériens qui forment des comités de gestion, « l'autogestion est née ! » (Adair, 1983). C'est alors que le statut des « collectifs de travail » évolue progressivement à celui de « gestion collective » pour le compte de l'État avec partage d'usufruit (Aït Amara, 1999). Une gestion déléguée aux travailleurs, la propriété de la terre restant étatique, faisant référence au modèle socialiste de

l'autogestion soviétique, mêlant les aspirations à l'indépendance et une orientation socialisante. L'appropriation des terres par l'État concerne au départ quelque 22.000 exploitations qui seront regroupées en 2.000 unités de production (Bedrani, 1987).

Ce mode de gestion caractérisé par la domination de l'État sur les exploitations autogérées, l'hypercentralisation de la décision et les lourdeurs bureaucratiques a fortement handicapé les exploitations agricoles. Cette gestion, administrée de l'agriculture, n'a pas atteint ses objectifs ; la politique de l'autogestion s'avère défailante ; le secteur agricole post indépendance est confronté à de multiples problèmes de gestion, d'approvisionnement, de commercialisation et de financement.

#### 2.1.2. La révolution agraire (RA)

La nationalisation des terres s'étend dans les années soixante-dix, complété par la réforme de 1971, dans le cadre de la RA qui en plus, de la nationalisation et la redistribution des terres, amorce un processus de redistribution des forces sociales de façon générale et une restructuration sociale du monde rural. La RA vise à réaliser les objectifs que l'autogestion n'a pas pu atteindre, particulièrement en matière d'amélioration des conditions de vie des populations rurales, à travers la modernisation de l'agriculture et la réalisation d'équipements sociaux (villages agricoles, routes, électrification) (Bessaoud, 1980). Bien ancrée dans des orientations socialisantes, la RA est conçue de façon centralisée dans une démarche descendante accordant un rôle primordial à l'État dans la conception et la formation de la politique. La RA est une politique pensée dans un modèle de développement endogène, basé sur la dualité industrie-agriculture dans laquelle l'agriculture est subordonnée à l'industrie. On attend, dès lors, de l'agriculture d'accroître sa valeur ajoutée et de servir de débouché pour les produits manufacturés des entreprises nationales. Bien que le domaine autogéré constitue le principal débouché, il ne demeure pas moins que sa capacité reste limitée, et ce n'est pas dans le domaine privé que l'intensification sera de mise, le morcellement des terres et les modes de faire-valoir constituent de sérieux obstacles à tout projet d'intensification (Bessaoud, 1980 ;

Bedrani, 1987).

Durant les deux premières phases de la RA (1971 et 1973), l'État nationalise près de 40 % de la surface utile après 1971. À partir de 1973, certaines des grandes propriétés foncières sont saisies afin d'être redistribuées sous forme de coopératives de production au profit de paysans sans terres ; ces coopératives jouaient un rôle moteur quant au soutien du secteur agricole. Pensée comme une forme de « redistribution juste » des terres pour les propriétaires dont les terres sont à l'abandon, cette expropriation sous couvert de répartition des moyens de production agricole, rencontre une très forte résistance des propriétaires de grandes exploitations ce qui limita la portée de cette réforme (Adair, 1983).

En 1975, débute la troisième phase de la RA qui vise l'aménagement rural à travers, d'une part, la construction de villages agricoles dit villages socialistes pour empêcher l'exode rural et d'autre part, la mise en valeur de la steppe.

L'État espérait amener une plus grande adhésion de la part de la petite paysannerie. Comme ce sont les exploitations étatiques (coopératives de service) qui ont été priorisées dans le soutien de l'État, ces réformes ne suscitent pas un grand enthousiasme chez les paysans. La population paysanne ne se sentait pas impliquée par cette transformation autoritaire de l'agriculture et du monde rural. Caractérisée par une faible production, une productivité médiocre et un désistement significatif d'attributaires, les objectifs escomptés par la RA ne furent pas atteints (Baci, 1999).

En somme, la RA fut une politique de transformation partielle des structures agraires qui a bouleversé les rapports de propriété et redistribué les forces agraires dans les campagnes. Impulsée et étroitement contrôlée par l'État, la RA n'a induit qu'un bouleversement sociopolitique ambigu (Adair, 1983), portant essentiellement sur le secteur étatique, confortant le monopole de l'État (nationalisation des terres). Elle augmente le pouvoir de contrôle à travers les coopératives qui constituent pour l'État un moyen d'étendre son emprise sur le secteur privé. Par ailleurs, cette politique révèle la crise que couvait le secteur productif étatique et amorçait le

début de la fin de la planification.

### 2.1.3. Tentatives de libération du secteur agricole 1980

Les années quatre-vingt sont marquées par des tentatives de libéralisation de la gestion et de la commercialisation, les politiques publiques s'orientent vers une privatisation progressive qui se traduit dans le secteur agricole par la libéralisation de la gestion de l'exploitation agricole et de la commercialisation des produits agricoles.

Le mode de gestion collective des exploitations n'attire plus les paysans ; ces derniers refusent bien souvent d'adhérer aux nouvelles coopératives qui fonctionnent très mal ou de s'insérer dans des équipes de travail collectif ; le secteur autogéré est en difficulté, la révolution agraire est officiellement close.

L'État détermine de nouvelles orientations : une modification dans le mode de gestion des exploitations agricoles et une libéralisation de la commercialisation des produits agricoles (Aït-Amara, 1999).

L'État cède des parcelles et apporte son appui technique et financier aux bénéficiaires sous forme de crédits d'investissements et de campagne, ainsi qu'en dotation de matériel agricole et en facteurs de production divers. Conjointement à cette nouvelle orientation, l'État libère la commercialisation des produits agricoles. Dans cette privatisation progressive de la gestion de l'exploitation agricole, une restructuration des domaines agricoles autogérés en domaines agricoles socialistes (DAS) est menée entre 1981 et 1983. Cette restructuration touche le domaine autogéré en premier puis les coopératives. Parallèlement à cette restructuration du secteur socialiste, l'État libère la propriété foncière en 1983 avec la promulgation d'une loi portant sur l'accession à la propriété foncière. Elle restaure la liberté des transactions sur les terres agricoles privées et abolies les limitations de la propriété foncière imposées par l'ordonnance de 1971, ce qui aura pour conséquence l'abandon progressif des modes collectifs de gestion des domaines socialistes agricoles (Baci, 1999).

En somme, les conditions sont réunies pour le début d'une rupture avec les orientations socialisantes. Une tendance qui se poursuivra jusqu'à fin des années quatre-vingt. En plein contre-choc

pétrolier, l'État met fin à l'intervention publique dans la gestion des exploitations agricoles. Il se désengage d'un secteur devenu très lourd à gérer et non-rentable (Baci, 1999). Ce retrait se fait au profit des exploitants individuels et collectifs se traduisant concrètement par une nouvelle réforme agraire qui porte sur le droit de jouissance perpétuelle (loi 87-19), visant une transformation des DAS en exploitations agricoles collectives (EAC) et exploitations agricoles individuelles (EAI), une appropriation privée des moyens de production (sauf la terre) et un grand pas vers la privatisation (Mutin, 1997). Par conséquent, l'État voit son rôle limité à celui de régulateur intervenant dans l'orientation générale des activités, la détermination des grands axes de planification, l'incitation au développement et à la déconcentration des structures d'appui et de soutien à la production agricole, sans toutefois concéder aux bénéficiaires, le droit effectif sur la propriété foncière.

Les années quatre-vingt-dix sont marquées par une crise économique sociale et sécuritaire. L'Algérie subit les effets dévastateurs du contre choc pétrolier (1986), la baisse sur plusieurs années des recettes des hydrocarbures a plongé le pays dans l'endettement annonçant une période trouble. Dans ce contexte, l'État libéralise le secteur agricole notamment et accélère sa privatisation. Une loi d'orientation foncière est promulguée le 18 novembre 1990, un instrument qui vient confirmer la propriété privée dans les zones agricoles, agro-pastorales, pastorales et alfatières. Cette loi fixe le régime juridique du patrimoine foncier et confirme les droits de jouissance traditionnels. Elle a adopté également le principe de la restitution des terres nationalisées à leurs propriétaires initiaux et le rétablissement de leurs droits de propriété. En même temps, elle abrogeait les dispositions des lois précédentes, fondamentalement celle de la révolution agraire (Bedrani et Cheriet, 2012). Quand la tendance idéologique change les politiques publiques suivent, cas classique d'influence des politiques. Le pays subit en 1994 un plan d'ajustement structurel imposé par le fonds monétaire international afin d'assurer l'équilibre budgétaire et de rembourser la dette extérieure. La restriction drastique des soutiens financiers qui s'ensuit enfonce davantage le secteur agricole dans la crise. Les

stratégies agricoles se modifient avec le déclin notable des investissements, publics et privés. C'est vers la fin des années quatre-vingt-dix, que l'on peut considérer comme la fin de la période d'orientation socialisante, de planification et de contrôle du secteur agricole par un État omniprésent, que la situation se stabilise avec la remontée des cours des hydrocarbures en 1998 (le baril a atteint 34 US\$ alors qu'il oscillait autour de 10 US\$).

## **2.2- Un nouveau paradigme pour les politiques agricoles dans les années 2000**

Les années 2000 augurent de nouvelles perspectives économiques ; les cours des hydrocarbures enregistrent de fortes hausses dans la durée ce qui procure une manne financière considérable offrant une opportunité pour redresser les finances publiques et solder la dette extérieure. Sur le plan sécuritaire, un environnement plus favorable s'installe avec le retour progressif de la sécurité et de l'investissement public dans le secteur agricole. Sous différentes dénominations (PNDA, PNDAR, PRAR), la nouvelle politique agricole et rurale est progressivement définie ; elle vise l'amélioration de la sécurité alimentaire nationale, le développement de certaines filières dites stratégiques (céréales, pomme de terre, lait), la mise en valeur de terres, mais aussi la redynamisation des territoires ruraux.

Pour atteindre ces objectifs, les pouvoirs publics adoptent de nouveaux paradigmes dans la conception et la mise en place de ces politiques se traduisant, dans le secteur agricole notamment, par l'ouverture à d'autres secteurs et la sollicitation des acteurs locaux à participer aux problématiques de développement de l'agriculture et des territoires ruraux. Axées sur la notion de partenariat, ces politiques assignent des objectifs en matière de participation et de concertation. Ces nouveaux paradigmes de l'action publique se substituent, au moins partiellement, à celle d'action publique marquée par la planification, les orientations socialisantes, et le *commande and control*. Au fil du temps, la nouvelle politique se caractérisera par un ensemble d'instruments nouveaux et variés qui seront développés par l'apprentissage et l'expérience.

### 2.2.1. Du PNDA au PNDAR : une nouvelle vision du développement

Afin d'améliorer la sécurité alimentaire du pays et de développer les capacités de production durablement, le plan national de développement agricole (PNDA), adopté en 2000, est pensé comme un programme d'aide à l'exploitation agricole.

Il vise une utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles, la modernisation de l'agriculture et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Ce plan, qui se voulait participatif et global, a bénéficié de ressources budgétaires importantes avec la mise en place du Fonds national de régulation et de développement agricole (FNRDA), plus de 40 milliards de DA, soit plus de la moitié du budget du ministère de l'Agriculture et du développement rural (Akerkar, 2020).

Cependant, après deux années de déroulement, et en dépit des fortes dépenses d'investissement, les résultats du PNDA montrent que les ménages des petites agglomérations rurales ainsi que les exploitations éparpillées ou isolées se sont trouvés exclus des soutiens du FNRDA (Bessaoud, 2006). La conséquence de cette observation est qu'au PNDA s'est greffée une dimension rurale, il devient plan national de développement agricole et rural (PNDAR) en 2002. Le PNDAR avait pour objectif l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, humaines et financières, le rétablissement des équilibres environnementaux, la consolidation de la sécurité alimentaire du pays, mais surtout l'amélioration des conditions de vie, d'emplois et de revenus des populations rurales.

Par ailleurs, une nouvelle vision du développement agricole et un nouveau modèle de financement est proposé à travers le PNDAR. Un système d'aide public orienté vers les exploitations agricoles. L'État tente de mettre en place une politique d'appui et de soutien par les fonds de développement en impliquant des fonds de régulation, ainsi que des organismes d'assurance, des organismes bancaires, des organisations professionnelles (Chambre d'Agriculture) et des institutions de développement.

La sollicitation de ces nouveaux partenaires est une ouverture par rapport aux pratiques passées. Elle appelle, d'une part, à la

mobilisation et l'organisation des producteurs par le biais des Chambres d'agricultures de wilaya (CAW). Elle permet, d'autre part, leur implication dans la réalisation des actions prévues et associées au soutien par le biais de cette nouvelle formule de crédit qui combine le soutien de l'État, via le FNRDA notamment, et les crédits.

L'État marque définitivement son désengagement de la sphère de la production agricole pour ne conserver qu'un rôle d'appui et de régulateur (Hadibi et al., 2008). Cette nouvelle orientation vise à terme à générer un développement durable et à impliquer les différentes parties prenantes dans la problématique du développement pour dépasser les contraintes que connaît le secteur.

Les impacts de ce programme sont multiples : création de 176.505 équivalant emplois permanents en moyenne par an, extension des superficies irriguées (de 58%), doublement du potentiel arboricole et viticole (plantation de 495.401 ha), extension de la SAU (par la mise en valeur de 265.308 ha), création et redynamisation d'entreprises de services en amont et en aval de la production agricole (22.216 entreprises créées) (MADR, 2006). Cependant, le bilan de ce programme est mitigé en matière de réalisation des objectifs escomptés. Néanmoins, en matière de politique publique, le PNDAR annonce des changements et une vision nouvelle. La démarche de mise en œuvre de ce programme se veut décentralisée, basée sur l'approche participative qui implique les différentes parties prenantes : agriculteurs, population locale, structures administratives et professionnelles locales, organismes financiers...etc. Cette démarche constitue une nouveauté dans les modalités d'intervention publique, qui suscitera tout de même, des interrogations relatives, à l'efficacité d'un programme de développement d'envergure nationale, standardisé pour l'ensemble de l'espace rural malgré l'infinité de la diversité des territoires. Afin de répondre à cette problématique de diversification et d'adaptation, les pouvoirs publics mettent en place la stratégie nationale de développement rural durable (2004).

### 2.2.2. La SDRD : de nouveaux référentiels pour le développement rural

La SNDRD s'est fondée sur les expériences passées et une réflexion collective associant les communautés rurales, les responsables locaux, les centres de recherche et d'étude nationaux et internationaux (CENEAP, BNEDER, Universités, CIHEAM) et les organismes internationaux de développement et de financement (PNUD, FAO, FIDA) (Bessaoud, 2006). Des modalités d'intervention publique qui s'inscrivent davantage dans l'ouverture et dans la consultation que dans la *commande and control* habituel.

La stratégie est conçue dans l'approche territoriale, accordant un intérêt aux spécificités du monde rural. À cet effet, elle assigne aux espaces ruraux, tout en tenant compte de la diversité de chaque territoire, des fonctions productives durables, génératrices d'emplois et de revenus. Entendant promouvoir la revitalisation des zones rurales par le biais des activités économiques et la valorisation des ressources naturelles et humaines, sur la base de l'implication des différentes parties prenantes, la SNDRD promeut une approche territoriale pour un développement du monde rural, rompant ainsi avec les logiques sectorielles passées. La SNDRD introduit le projet de territoire conçu selon un processus ascendant, et mobilisant le principe de proximité et de participation, la SNDRD soutient l'émergence de « groupes d'accompagnement de développement rural » par wilaya (Bessaoud, 2006).

### 2.2.3. La PRR : la prise en compte des acteurs locaux

Dans une logique de réforme de l'action publique, riche des expériences passées et afin de consolider la phase pilote de la SNDRD la politique de renouveau rural (PRR) est adoptée en 2006.

Une prise de conscience émerge quant à l'importance d'aider les territoires ruraux souvent en retard de développement. Celle-ci conduit à l'élaboration de la PRR en partant d'un objectif d'équilibre entre espaces urbanisés et zones rurales. À cet effet la PRR a pour objectif i) l'amélioration des conditions de vie des populations rurales ii) l'augmentation de l'emploi et des revenus par la diversification des activités économiques, iii) le renforcement de la cohésion sociale et

territoriale, enfin, iv) la protection de l'environnement et de la valorisation des patrimoines ruraux.

La PRR se base sur : une approche multisectorielle et intégrée ; la décentralisation qui sous-entend la prise en charge croissante des politiques par les collectivités territoriales ; la subsidiarité et le partenariat entre tous les échelons (local, wilaya, national) ; la diversification des activités économiques ; et principalement, la participation et l'implication de toutes les parties prenantes du territoire, afin de promouvoir un développement harmonieux du territoire et une cohésion sociale.

#### 2.2.4. La politique du renouveau agricole et rurale : le développement territorial pour les territoires ruraux

La réforme institutionnelle initiée en 2008 débouchant sur le rapprochement du développement rural avec le secteur agricole se traduit par la fusion du poste de ministre délégué au Développement rural au sein du secteur agricole et a engendré l'alignement du plan national de développement agricole à celui du programme de soutien au renouveau rural pour ne constituer qu'un seul cadre de politique ce qui a donné naissance à la politique du renouveau agricole et rural (PRAR). Une politique qui fait suite à une remise en question, des missions, des méthodes et mode opératoire usités par le passé, une politique résultante, on peut facilement admettre que cette politique résulte d'un processus d'essai erreur.

La PRAR affiche des objectifs en matière d'accroissement de la production et de la productivité, de mise en valeur des terres, de diffusion des techniques d'irrigation économes en eau et de lutte contre la désertification, mais aussi des objectifs en matière de préservation, de protection de valorisation des ressources naturelles et de revitalisation des territoires ruraux. Au-delà de ses objectifs, la PRAR, propose une autre manière de gouverner le secteur agricole et rural, en se fondant sur une responsabilité partagée et un partenariat entre les acteurs publics, privés et associatifs.

Ces objectifs se placent délibérément dans le cadre du développement territorial, car comportant les trois dimensions de

référence du développement territorial : a) la référence à la notion de territoire, b) l'introduction de parties prenantes, c) la prise en compte systématique des problématiques d'usages des sols (Torre, 2015). En intégrant la dimension participative dans ses objectifs fondamentaux, elle favorise l'adhésion des parties prenantes au développement qui devient la préoccupation de l'ensemble des acteurs. Elle dépasse la sphère des acteurs institutionnels en charge de la politique et des acteurs productifs pour s'étendre à d'autres parties prenantes au niveau du territoire : collectivités locales, services déconcentrés de l'État, associations, et coopératives. Elle est conçue comme une invitation au renouvellement pour tous les acteurs afin de devenir parties prenantes dans le processus de construction d'une nouvelle gouvernance de l'agriculture et des territoires ruraux.

Selon le MADR (2010), la politique de renouveau agricole et rural se décline en trois piliers :

**A) Le Renouveau agricole** : ce premier pilier se décline en trois volets, le premier vise l'accroissement de la production et de la productivité avec des programmes d'intensification et de modernisation. Le deuxième volet vise la mise en place d'un système de régulation (SYRPALAC) qui vise à sécuriser et stabiliser l'offre de produits de large consommation d'une part, et assurer une protection des revenus des agriculteurs et celles des consommateurs d'autre part. Le troisième volet vise la création d'un environnement d'investissement incitatif et sécurisant avec notamment le renforcement du crédit leasing pour le matériel agricole et le lancement du crédit de campagne sans intérêt « RFIG », ainsi que la mise en place d'un dispositif d'assurance contre les baisses de rendements et les calamités agricoles.

**B) Le Renouveau rural** : ce deuxième pilier est destiné au monde rural, il ambitionne la création des conditions adéquates pour le développement des territoires ruraux, notamment, les plus vulnérables, et ceux des zones rurales les plus enclavées, où les conditions de production sont les plus difficiles pour les agriculteurs (montagnes, steppe, Sahara). Conçu dans une approche territoriale, il mise sur la valorisation des ressources locales et les produits de terroir

ainsi que sur la mutualisation des efforts et le renforcement de la mobilisation de l'ensemble des acteurs (partie prenante) en les associant au développement de leur territoire. Le RR a pour objectifs : la préservation, la protection, la valorisation des ressources naturelles ainsi que la revitalisation des territoires ruraux.

**C) Le renforcement des capacités humaines et de l'appui technique aux producteurs :** ce troisième pilier se traduit par des investissements accrus en recherche, formation et en vulgarisation agricole, afin de faciliter la mise au point de nouvelles technologies et leur transfert rapide en milieu producteur. Outre ces objectifs, d'autres mesures sont prises dans le cadre du programme FILAHA entre 2014 et 2020, afin d'intensifier et de développer les filières dites stratégiques (céréales, pomme de terre et lait), de renforcer les actions de mise en valeur des terres, ainsi que de préserver les ressources naturelles.

Par ailleurs, il est à noter que dans le cadre des politiques suscitées, des innovations portant sur les instruments d'intervention publique sont adoptés. En effet, les pouvoirs publics expérimentent d'abord le projet de développement agricole et rural (PDAR) dans le cadre du PNDAR, mais comme les aides de cet instrument étaient principalement axées vers le secteur agro-sylvo-pastoral, les pouvoirs publics déploient l'année d'après soit en 2003, le projet de proximité de développement rural (PPDR) qui a pour objectifs la revitalisation des zones rurales, et plus particulièrement les plus défavorisées d'entre elles. Le PPDR demeure l'instrument privilégié de la SNDRD jusqu'à l'expérimentation par les pouvoirs publics dans le cadre de la PRAR : du projet de proximité de développement rural intégré (PPDRI) comme instrument d'intervention publique en milieu rural, et du projet de proximité de lutte contre la désertification (PPLCD). Une forme intégrée de projets qui s'accompagne de dispositifs de soutien au développement (Bessaoud, 2006).

### **3- MÉTHODOLOGIE**

L'analyse du changement via l'instrument (qui dans notre cas est le projet de territoire : PPDRI), nous a semblé être une démarche pertinente pour notre travail dans la mesure où les instruments sont

considérés comme marqueurs de changement des politiques publiques et du fonctionnement de l'État. Considérés par Hood (1986) ou encore par Lascoumes et Simard (2011) comme étant d'excellents traceurs de changement, les instruments permettent de comprendre les changements induits par l'interaction des acteurs avec l'instrument, et analyser non pas simplement l'action des acteurs, mais également la matérialité de l'action publique (Lascoumes et Simard, 2011). Ils reposent sur des approches partenariales, des procédures qui occasionnent la création de nouveaux territoires de projet, territoires devant favoriser le développement territorial. Ce raisonnement peut être utilisé dans notre recherche pour décrire les changements produits dans les politiques publiques en Algérie particulièrement dans le domaine du développement rural. Afin de saisir le changement de paradigme dans l'intervention publique rurale, il convient donc d'examiner le PPDRI (instrument d'action publique en milieu rural) et questionner l'effet et le rôle de cet instrument sur la territorialisation de l'intervention publique en milieu rural. Nous interrogeons le rôle et les effets d'un instrument de développement territorial, sur les processus de changement de politiques publiques. Cette question articule deux objets théoriques particuliers : le changement de politiques publiques et la territorialisation dont l'analyse nous permettra de faire émerger une réalité des changements de paradigme dans l'intervention publique rurale. La gouvernance territoriale étant déterminante (Rey-Valette et al., 2011 ; Berriet-Sollicec et al., 2005) dans les questions des politiques publiques de développement territorial, nous essayerons donc d'appréhender le mode de gouvernance pratiqué lors de la mise en place des PPDRI. Ce mode de gouvernance sera confronté aux principes fondamentaux de la gouvernance territoriale à savoir : la décentralisation et la participation d'acteurs de diverses natures et leur implication dans le processus de mise en œuvre des PPDRI, ainsi que la coordination entre acteurs publics, privés et associatives lors de la mise en place des projets. Pour ce faire, on se focalise sur la nature des projets lancés à l'échelle nationale, le dispositif de mise en place des PPDRI (les différentes étapes de mise en place des projets et les différents groupements d'acteurs CARC, CTD, CTW), mais également, on

s'intéresse à la nature des acteurs impliqués (publics, privés, collectivités, intercommunalités), les types de relations et d'échange entre ces parties prenantes, ainsi que les modalités de prise de décision.

#### **4- PRINCIPAUX RÉSULTATS**

##### **4.1- Renouveau agricole : des réalisations en hausse**

Sur le premier pilier de la PRAR, les réalisations du secteur agricole ont enregistré des performances depuis les années 2000 et le changement de paradigme dans les politiques publiques agricoles.

À partir des années 2000, la valeur ajoutée de l'agriculture a enregistré une augmentation remarquable ; elle avoisinait les 8 % du PIB en 2000 puis oscillait autour de 10 % de 2010 à 2012 pour atteindre 14,13 % du PIB en 2020 (Banque Mondiale, 2020).

Le même constat est partagé par Bessaoud et *al.*, (2019), qui remarquent une augmentation du taux de croissance de la productivité totale, qui passe de 1,6 % par an sur la décennie 1991-2000 à 6,6% par an sur la période 2008-2013 et les taux de croissance de la production multipliés par trois sur la même période, passant de 2,9 % par an à 9,2 % par an (Bessaoud et *al.*, 2019).

Les dispositifs et instruments déployés dans le cadre de la PRAR ont permis entre autres la mise à niveau de 450.000 exploitations agricoles et l'extension de leurs capacités. Des progrès en matière de réalisation dans les filières dites stratégiques sont notamment enregistrés ; selon les statistiques agricoles, la production des céréales a enregistré 26% de croissance entre la période 2010-2017 et 2000-2009 sachant que durant ces mêmes périodes la superficie des céréales occupe une moyenne annuelle 40% de la superficie agricole utile SAU (MADR, 2021).

La production laitière totale dépasse les 3,5 milliards de litres pour la période 2013-2017 ; de 2005 à 2018, la production laitière serait ainsi passée de 1 milliard de litres à plus de 4 milliards de litres. La même tendance haussière est enregistrée pour la production de la pomme de terre qui a doublé, passant de près de 2 millions de tonnes en 2005 au début de la PRAR à 4 millions de tonnes à la fin de la deuxième décennie.

Il semblerait que cette tendance haussière ne se limite pas aux filières stratégiques, elle concerne toute la production agricole (Bessaoud et *al.*, 2019).

#### **4.2- Renouveau rural : lancement des PPDR**

Les réalisations du second pilier du renouveau rural semblent aussi importantes ; des superficies de 223.000 ha de plantation forestière et 127.000 Ha de vergers arboricoles ont été réalisées de 2009 à 2014. Pour le volet amélioration des conditions de vie de la population rurale, il a été enregistré la réalisation et l'aménagement de près de 18.000 Km de pistes rurales, l'aménagement et la construction de 3.300 unités de points d'eau (MADR, 2015).

Ces réalisations sont menées dans le cadre des PPDR. Conçus comme des projets de développement territorial, les PPDR marquent une rupture avec les modes opératoires du passé, fondé sur l'approche territoriale et ascendante, la concertation et le partenariat, l'intégration et la multisectorialité. Ce sont ces principes de base qui constituent les points saillants de symétrie avec le programme LEADER dont s'est largement inspiré le PPDR.

Ces projets sont réalisés dans le cadre des quatre thèmes fédérateurs définis par les acteurs publics centraux : le premier thème concerne la modernisation des villages et K'sour, il vise à améliorer la qualité et les conditions de vie des populations locales pour développer l'attractivité résidentielle et économique du territoire. Le second thème se concentre sur la diversification des activités économiques par le développement de l'économie locale. La protection des ressources naturelles constitue le troisième thème qui ambitionne de promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Enfin, le dernier thème vise à valoriser le patrimoine matériel et immatériel par le développement des produits de terroir et la préservation des sites et produits historiques et culturels.

Ils promeuvent de nouvelles formes de partenariat public-privé pour la réalisation de projets collectifs financés sur des ressources publiques et de projets individuels soutenus sur des fonds publics, en plus des prêts bancaires bonifiés et des apports de ses bénéficiaires

Avec l'introduction de la notion de partenariat, public-privé, les PPDRI aspirent à introduire de nouveaux modes de gouvernance qui permettent d'impliquer les acteurs locaux (institutions publiques et administrations techniques, collectivités locales, organisations professionnelles, associations, groupements villageois, communautés locales) dans la dynamique de développement de leur territoire. En adoptant ces formes de gouvernance nouvelles, les PPDRI expriment une nouvelle modalité d'intervention publique. Cette nouvelle modalité d'intervention dépasse la sphère des acteurs institutionnels en charge de la politique, pour s'étendre à d'autres parties prenantes au niveau du territoire. À cet effet, trois groupements d'acteurs se chargent du processus de mise en œuvre des PPDRI : les cellules d'animation rurale communale (CARC), le comité technique de daïra (CTD) et le comité technique de wilaya (CTW). Ces entités regroupent les différentes catégories d'acteurs de nature publique, privée et associative, qui doivent avoir un rôle dans l'élaboration et la conduite des projets. Ils devraient permettre l'atteinte d'une large représentation des différents acteurs aux différentes phases de mise en œuvre des projets, et aussi donner aux acteurs locaux un rôle dans l'élaboration et la conduite des projets à chaque phase. Ces groupements traduisent le principe de proximité à travers la concertation et la participation effective des acteurs locaux qui sont plus à même de répondre aux problématiques qui les concernent. L'objectif dans un tel dispositif est l'atteinte de synergies et de complémentarités entre les diverses actions des projets, contribuant ainsi à une utilisation plus efficace des financements publics.

#### 4.2.1. Les PPDRI : des projets territoriaux ?

Entre 2009 et 2014, plus de 12.000 projets sont lancés ; ils ont touché plus d'un million de ménages ruraux, soit une population de près de sept millions d'individus au sein de 10.697 localités réparties dans 1.439 communes ce qui représente plus des trois-quarts (3/4) du total des communes. La mise en place des PPDRI, c'est aussi près de 350.000 emplois créés (MADR, 2015).

Les projets lancés se concentrent autour de trois des thèmes

fédérateurs : l'amélioration des conditions de vie et la diversification des activités économiques et sur la valorisation et la protection des ressources naturelles concentrent près de 80% des projets (Bessaoud et al., 2019). La même configuration est relevée par Chenoune et al., (2017) qui indiquent que 93 % des actions réalisées dans le cadre des projets concernent essentiellement la réalisation d'équipements publics, de diversification de l'économie rurale et de protection et de valorisation des ressources locales.

L'analyse des profils des projets montre que bien qu'il s'agisse essentiellement de projets structurants ayant contribué à réaliser des infrastructures et des équipements publics de base en milieu rural, offrant ainsi un accès à une panoplie de services (accès au logement habitat rural, à la santé salles de soins, à l'éducation écoles, à l'eau puits, sources), et répondant à l'objectif stratégique d'amélioration des conditions de vie de la population (au total c'est une population de plus de six millions de personnes qui a bénéficié des PPDR) (Bessaoud et al., 2019), il n'en demeure pas moins que l'enjeu de développement des activités économiques par leur diversification n'est pas satisfait. Les projets de diversification sont orientés vers le domaine agricole, ils soutiennent en particulier le renforcement des plantations fruitières et les unités d'élevages, favorisant ainsi le renforcement des productions existantes. L'activité consacrée à la valorisation du patrimoine matériel et immatériel et le développement des produits de terroir a été peu prise en charge, elle est liée aux opérations de mobilisation des ressources en eau, de reboisement, de travaux sylvicoles et de correction torrentielle.

Cette configuration s'explique à la fois, par le sous équipement des communes rurales longtemps marginalisées par les politiques sectorielles antérieures qui n'ont fait que creuser les déséquilibres régionaux et accentuer les disparités territoriales. Elle s'explique aussi par les conditions d'éligibilité aux financements, car seules les actions de contenu agricole sont cadrées par la nomenclature et éligibles au financement, la nature peu diversifiée de la distribution de l'aide publique a accentué la prédominance des projets agricoles et inhibé toute diversification des projets, ce qui a mené à une standardisation

avérée des actions et une sectorisation des projets, héritage des politiques sectorielles précédentes.

#### 4.2.2. Les PPDRI à l'épreuve de la concertation

Comme il a déjà été mentionné, la mise en place des PPDRI est basée sur une structure organisationnelle à triple organe : la CARC qui regroupe des représentants des Assemblées Populaires Communales (APC), de la société civile, des organisations rurales, des porteurs de projet. Le CTD, sous la présidence du chef de daïra, regroupe les présidents d'APC concernés, les subdivisionnaires représentants, les secteurs, les organismes financiers ainsi que les responsables des CARC. Le CTW est présidé par le secrétaire général de la wilaya. Il se compose des directeurs de l'exécutif, des représentants des organismes financiers ainsi que des représentants des organisations professionnelles concernées.

Chaque partie selon son échelon d'intervention est impliquée dans le processus de mise en œuvre des projets qui compte quatre phases. Les CARC, soit le niveau communal en concertation avec l'animateur représentant la population, se chargent de traduire les besoins de la population en projets. Au niveau de la daïra, les projets sont validés par le CTD et le niveau de la wilaya a été l'espace du choix des actions et leur financement, le CTW a pour rôle de valider le projet sur le plan financier et technique et le transmettre au Wali pour approbation. Cependant, cette structure organisationnelle, qui regroupe les différentes catégories d'acteurs de nature publique, privée et associative, censé offrir un espace pour renforcer les interactions, les échanges et le dialogue entre les acteurs publics, privés et associatifs, autour desquelles devaient émerger des partenariats se retrouvent à travailler séparément, et non de façon concertée et partenariale.

Comme en témoigne le dispositif de mise en œuvre des projets qui situe, plus les PPDRI dans l'approche *top down* avec des décisions de nature centralisée, que dans l'approche ascendante avec des implications en matière de participation et de concertation. En effet, les PPDRI sont davantage dans une logique verticale avec une gestion bureaucratique que dans une logique de coopération et de

coordination entre ces différents groupements (Akerkar, 2014). La première phase de formulation est confiée à la CARC, lors de la deuxième phase de confirmation, c'est le CTD qui intervient, son rôle est de vérifier la conformité des projets formulés par les CARC. La validation et l'approbation se font par le CTW et le Wali qui décide des projets à mener. Selon ces phases, ces entités continuent à fonctionner selon les pratiques anciennes, et les relations sont typiquement administratives et hiérarchiques, dominées par un mode de coordination publique. Inhibant la formation des processus collectifs organisés par des partenariats entre acteurs. Ce processus collectif ne se traduit pas dans la pratique, si l'on observe les actions formulées lors de la première phase par la cellule communale par exemple, on s'aperçoit qu'elles peuvent tout à fait être validées par le CTD, alors que ce dernier ne dispose pas de l'information sur la disponibilité financière nécessaire pour couvrir les actions. Constituant une condition discriminante pour la réalisation de l'action, cette information est cependant disponible au niveau de la wilaya, conférant ainsi au CTW toute l'habilité d'approuver les actions, une fois encore c'est au niveau de la wilaya que la décision est prise et c'est les directeurs exécutifs qui valident réellement les actions en fonction des disponibilités financières, et ont par ailleurs, toute l'aptitude d'annuler les actions par faute de financement sans concertation, ni même avis préalable, ni du CTD ni de la CARC, le même constat est déjà souligné par Akerkar (2021).

#### 4.2.3. Les PPDR : face à l'exercice de la participation

Selon la décision du MADR, n°2080 du 21 décembre 2008, les PPDR sont des projets fédérateurs fondés sur l'approche ascendante et conçus dans une approche participative avec une responsabilité partagée entre les acteurs publics habituels et la société civile. Les PPDR encouragent la participation croissante de toutes les parties prenantes du territoire à prendre part aux projets. D'après l'analyse du processus de mise en œuvre des projets, il apparaît clairement que la société civile est consultée pour identifier ses besoins et attentes en matière de développement. Cependant, leur implication à la

construction des projets n'est pas celle souhaitée. En pratique, il s'agit seulement de demander leur avis, sans pour autant susciter leur participation et leur implication dans une idée de construction collective des projets. La société civile est plutôt considérée comme une source d'information et/ou exécutant pour le compte des acteurs publics que comme, partenaire dans la mise en œuvre des projets (Akerkar, 2014). La société civile ne participe qu'à la première phase d'identification des besoins (phase de formulation), et est complètement absentes des phases d'approbation et de validation. Autrement dit, elle est exclue du processus décisionnel qui reste exclusivement encadré par les acteurs publics. Cette configuration traduit une logique de déconcentration de l'intervention plutôt qu'une décentralisation des pouvoirs. Laissant peu d'espace à l'expression des initiatives locales, car au final et comme le précise Djenane, 2011 : « c'est le CTW qui se compose, non pas des représentants de la population (élus, animateurs) mais bel et bien des représentants des services déconcentrés de l'État au niveau local qui décide des projets à mener ». L'absence de participation de la société civile, et/ou de ses représentants (CARC) dans la définition et le choix des projets à mettre en place, combinée au rôle unilatéral du CTW et du Wali dans la prise de décision ont empêché le passage à un mode de gouvernance participative et consensuelle.

## **CONCLUSION**

Dans ce papier, nous soutenons l'idée d'un changement de paradigme dans la conception des politiques agricoles et rurales, l'analyse comparative des politiques successives mises en œuvre depuis l'indépendance nous a permis de relever les points de rupture avec l'intervention publique classique et le passage de politiques sectorielles à de l'action publique territorialisée au sens de Lascomes (1996) on ne s'est pas interrogé sur l'ampleur ou les modalités de changement. La question posée ici se situe à un niveau plus général, celui du cadre de changement nous rendons compte de ce changement à travers une analyse centrée sur l'instrument.

La lecture du changement à travers l'instrument dans notre cas les PPDR, montre que ces derniers se distinguent des politiques agricoles antérieures par la construction d'un nouveau mode de gouvernance pour les territoires ruraux, une approche ouverte sur la participation et l'implication des acteurs locaux au développement de leur territoire. Cependant, confronter ce référentiel aux fonctionnements concrets des PPDR révèle une continuité des manières de procéder en lien avec le référentiel et les institutions qui structurent les politiques rurales antérieures. Même si la configuration sociale des acteurs habituellement impliqués est modifiée, la représentation d'acteurs de nature diverse dans les enjeux du territoire, reste infime et leur implication reste limitée. Le processus de prise de décision se fait toujours par le haut, témoignant d'un changement qui se limite à quelques ajustements : les normes d'action et les institutions ne sont pas fondamentalement modifiées. D'ailleurs, certaines se maintiennent comme les formes de gestion centralisée laissant peu d'espace à l'expression des initiatives locales, les acteurs locaux ont peu de liberté pour formuler des projets selon leurs besoins, car ils doivent se conformer à la nomenclature définie par les acteurs centraux, défavorisant la dynamique de spécification des actions.

*In fine même si* la mise en œuvre des PPDR n'a pas entraîné des changements profonds dans le processus de fabrication des politiques publiques, ces changements prennent peu à peu une valeur exemplaire, et c'est ensuite leur accumulation qui conduit à une transformation ascendante des modes d'action. Ce qui est décrit dans la littérature comme incrémental dans le sens, d'un changement graduel d'ajustement, à l'intérieur du cadre établi. Par accumulation, ces changements peuvent devenir importants.

L'analyse par la mise en place des PPDR a permis de produire une analyse critique de sa mise en œuvre et de cerner les changements opérés et prévus. Elle suggère par ailleurs de nouvelles interrogations sur l'ampleur et les modalités de changement à travers des analyses plus cognitives qui tenteraient de rendre compte du changement du cadre cognitif et normatif, et proposer une conception globale du changement de l'action publique. Ce qui permettrait un éclairage de la

dimension structurelle et du jeu d'acteur à mettre en œuvre pour des actions publiques plus abouties.

### Références Bibliographiques

**Adair P., (1983).** « Rétrospective de la réforme agraire en Algérie (1972-1982) », *Revue Tiers Monde*, n° 93.

**Aït-Amara H., (1999).** « La transition de l'agriculture algérienne vers un régime de propriété individuelle et d'exploitation familiale », *Options méditerranéennes, CIHEAM*, n°36.France.

**Akerkar A., (2014).** « L'expérience algérienne de développement rural, des villages socialistes aux projets de proximité de développement rural intégré (PPDRI): cas de la wilaya de Bejaia » (Thèse de Doctorat). Supagro, Montpellier.

**Akerkar A., (2020).** « Étude de la mise en œuvre du plan national de développement rural PNDAR : cas de la wilaya de Bejaia ». *Revue nouvelle économie*, n°12-vol01-215.

**Akerkar A., (2021).** « Retour sur la gouvernance territoriale et l'action publique en Algérie: Une traduction locale de la politique de renouveau rural ». *Monde En Développement*, (193), 129–148.

**Baci L., (1999).** « Les réformes agraires en Algérie ». In « les politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb » Montpellier : *CIHEAM*, 1999. : p. 285-291 (Cahiers Options Méditerranéennes ; n. 36) Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.).

**Banque Mondiale, (2022).** Groupe Banque mondiale <https://donnees.banquemondiale.org/>

**Bedrani S., (1987).** « Algérie : Une nouvelle politique envers la paysannerie ? », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, vol. 45, n° 3, pp. 55-66.

**Bedrani S., & Cheriet F., (2012)** « Quelques éléments pour un bilan d'un demi-siècle de politique agricole et rurales ». *Les cahiers du CREAD*. Numéro spécial, n°103, 2ème trimestre, Alger.

**Berriet-Sollic, M., Guérin, M., & Vollet, D. (2005).** « L'évaluation des politiques publiques agricoles en France. L'évaluation au milieu du

gué ?». *Économie Rurale*, (287), 98-95.

**Bessaoud O., (1980).** « La révolution agraire en Algérie : continuité et rupture dans le processus de transformations agraires ». In: *Tiers-Monde*, tome 21, n°83. Algérie.

**Bessaoud O., (2006).** « La stratégie de développement rural en Algérie », *Options Méditerranéennes, Sér. A / n°71*, France.

**Bessaoud O., Pellissier J. P, Rolland J. P, Khechimi W, (2019).** « Rapport de synthèse sur l'agriculture en Algérie. » [*Rapport de recherche*] CIHEAM-IAMM

**Callois J. M., & Moquay P., (2006).** « La territorialisation des politiques de développement rural: acquis des expériences antérieures et perspectives ». *Ingénieries EAT*.

**Callon M., (1986).** Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, n°36, p. 169-208.

**Chenoune O., & Pecqueur B., Djenane A., (2017).** « La territorialisation de la politique rurale en Algérie, adaptation ou rupture ? Analyse à partir d'une étude de cas : la wilaya de Tizi Ouzou ». *Mondes en développement*, n° 177, p 79-100.

**Deberre J-C., (2007).** « Décentralisation et développement local ». In *Afrique contemporaine*, 2007/1 n° 221, p. 45-54.

**DJENANE A-M., (2004).** « Contraintes et efforts de construction des territoires ruraux en Algérie ». Communication au *Séminaire du RAFA Co-organisé par le CIHEAM-IAM et Laboratoire Espace Rural Université de Thessalie*, Volos (Grèce) du 1-5 septembre 2004, 14 p.

**Duran P., (1999).** « *Penser l'action publique* ». LGDJ, Paris.

**Duran P., Thoenig J, (1996).** « L'État et la gestion publique territoriale. The state and territorial public management ». *Revue française de science politique*, vol. 46, p. 580-623.

**Faure A, Douillet A-C., Boisseaux S., (2005).** « L'action publique et la question territoriale » in *Presses Universitaires de Grenoble*. Grenoble.

**Gaudin J., (1998).** « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises ». In *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155.

**Greffé X., (1986).** « *Science économique et développement endogène* ».

UNESCO, Paris, 272 p.

**Hadibi A., Chekired-Bouras F.Z., Mouhouche B., (2008).** « Analyse de la mise en œuvre du plan national de développement agricole dans la première tranche du périmètre de la Mitidja Ouest, Algérie ». *Economies d'eau en systèmes irrigués au Maghreb*, May 2008, Mostaganem, Algérie. 9 p. cirad-00366483.

**Hall P.A., (1993).** Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

**Hassenteufel P., Rasmussen, (2000).** « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique ». In *Territoires sous influence*. L'Harmattan, Paris. (Sous la direction de D. Pagès et N. Péliissier).

**Hood C., (1986).** « *The tools of government* ». Chatham (N.J), Chatham House Publishers.

**Jean B., & Bisson L., (2008).** « La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales », *Revue canadienne des sciences régionales*, 31 (3). Canada.

**Jobert B., & Muller P., (1987).** *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, Paris.

**Jones C.O., (1977).** *An introduction to the study of public policy*, Duxbury Press, North Scituate, Mass.

**Koop K., Landel P.A., Pecqueur B., (2010).** « Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique », *EchoGéo* [En ligne], n° 13, 2010.

**Landel P-A., (2011).** « L'exportation du développement territorial vers le Maghreb : Du transfert à la capitalisation des expériences ». *L'information géographique*, n°75.

**Lascoumes P., (1996).** « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». *La gouvernabilité*, CURAPP, (dir.), PUF, Amiens, p. 325-339.

**Lascoumes P., & Le Galès P., (dir.). (2004).** « *Gouverner par les instruments* ». Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

- Lascoumes P., Simard L., (2011).** « L'action publique au prisme de ses instruments : introduction ». *Revue française de science politique*, vol. 61, pp. 5-22.
- Le Gallès P., (1995).** « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1. France.
- Lorrain D., (2005).** « Les pilotes invisibles de l'action publique : Le désarroi du politique » *In Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Madr, (2006).** Rapport sur la situation du secteur agricole.
- Madr, (2010).** La politique du renouveau agricole en Algérie.
- Madr, (2015).** Rapport d'évaluation réalisations des PPDRI. 2009- 2014
- Madrp, (2022).** Statistiques-agricoles <http://madrp.gov.dz/agriculture/>
- March J.G., Simon H.A., (1958).** « *Organizations* ». Wiley, New York.
- Meny Y., Thoenig J-C., (1989).** « *Politiques publiques* ». PUF, Paris.
- Muller P., (1984).** « *Le technocrate et le paysan* ». Les Éditions ouvrières, Paris.
- Mutin G., (1997).** « *Le contexte économique et social de la crise algérienne. La crise algérienne : enjeux et évolution* » Mario Melle éditions. France.
- Oates W-E., (1972).** « Fiscal Federalism » Harcourt Brace Jovanovitch, New York, *In Gerard-Vret L-A. (1995), « Théorie des incitations et analyse des procédures de la décentralisation, In Problèmes économiques, n°2.406, 11 jan. 1995.*
- Pecqueur B., (2005).** « Le développement territorial, une nouvelle approche des processus de directives pour les économies du sud » in Antheaume B. et Giraut F. (éd.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris : IRD, pp. France.
- Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P.-Y., Michel L., Nougaredes B., Soulard C., Jarrigue F., Guillemot S., Cunnac M., Mathé S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouhèze N., Laurent A., Suita L. A., Bertrand J., Dieudonné C., Morvan R., Champigraud A., (2011).** « Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires ». *Cemagref, CNRS, Geysers, Inra, SupAgro, Université Montpellier 1*, 155 p.
- Thoenig J.C., (1998).** « Politiques publiques et action publique », *Revue*

*internationale de politique comparée*, 5, 2 : 295-314.

**Tiebout C-M., (1956).** « A Pure Theory of Local Expenditures ». *In Journal of Political Economics*, n° 53.

**Torre A., (2015).** « Théorie du développement territorial ». *Géographie, économie, société* 17 (3), p : 273-288.