

1) La sécurité alimentaire et la transparence des marchés céréaliers constituent des priorités stratégiques pour les pays de la Méditerranée

Les céréales, au premier rang desquelles le blé, revêtent une importance primordiale pour la sécurité alimentaire en Méditerranée. Elles constituent la base du régime alimentaire des Méditerranéens, qui seront plus de 670 millions à l'horizon 2050 (PNUE /PAM, 2016).

Dans les pays du Sud et de l'Est où la population croît significativement (130 millions de plus d'ici 2050), la production céréalière qui ne couvre pas la demande domestique actuelle sera de plus en plus déficitaire. Ainsi, en dépit de situations contrastées, la Méditerranée est devenue la région du globe la plus dépendante des approvisionnements extérieurs, tendance amenée à s'amplifier dans les années à venir compte tenu de l'évolution démographique et des prévisions de changements climatiques (OCDE/FAO, 2018).

Les risques de hausse brutale des prix des céréales ou de rupture d'approvisionnement au niveau mondial, phénomènes heureusement non observés depuis 2012, sont des facteurs de tension pour la rive sud du bassin méditerranéen dans lequel les conditions d'accès au pain sont un déterminant majeur de paix sociale et de sécurité des populations. Le blé en particulier, produit politiquement sensible, est historiquement associé à une intervention forte des Etats afin de garantir la sécurité alimentaire et sociale.

Cette intervention publique prend, dans la région, de très nombreuses formes qui vont de la mise en place d'un cadre réglementaire au contrôle par l'Etat de l'ensemble

de la chaîne de valeur, importations comprises. Le secteur privé est plus ou moins développé, et les relations entre les entreprises et les pouvoirs publics plus ou moins organisées (voir pages 2 et 3, graphe).

La disponibilité d'une information de qualité sur les niveaux de production, de consommation, d'échanges commerciaux, de pertes et de stocks, sans parler des prix, est critique pour étayer toute prise de décision. C'est un objectif commun à tous les acteurs de la filière céréalière, publics et privés.



Discussion entre des représentants du secteur privé et les membres du réseau MED-Amin lors de sa 8ème réunion à Meknès (Maroc), les 22-23 janvier 2019. (Crédits: CIHEAM-IAAM)

La question de la répartition des rôles entre le secteur public et le secteur privé se pose inévitablement, au niveau de l'organisation des filières et des systèmes d'information. Force est de constater que, dans bien des situations, les statistiques publiques sont la seule source d'information disponible (accessible à tous) – les informations privées étant couvertes par le secret commercial, difficiles d'accès ou très coûteuses.

Le réseau MED-Amin

Le réseau multilatéral MED-Amin établi en 2014 entre les 13 pays membres du CIHEAM à la demande des ministres de l'agriculture vise à favoriser la coopération et le partage d'expériences entre les systèmes d'information nationaux sur les marchés céréaliers en Méditerranée afin de fournir une plus grande transparence et une information de plus grande qualité à l'instar de l'initiative AMIS (Agricultural Market Information System) à l'échelle du G20+7.

MED-Amin en chiffres : Sur les 75 Mt de céréales consommées par les 5 pays des rives sud et est de la Méditerranée membres du CIHEAM, plus de 46 Mt soit environ 61% proviennent des approvisionnements extérieurs (65% pour le blé tendre, 2018, MED-Amin). Les pays membres du réseau représentent d'après les chiffres 2018 de MED-Amin :

- 6% de la population mondiale (470 millions d'habitants)
- 47% de la production mondiale de blé dur (17 Mt)
- 11% de la production mondiale de blé tendre (77 Mt), 29% des importations mondiales (soit 43 Mt)
- 17% des importations mondiales de maïs (soit 26 Mt) pour 4% de la production mondiale (40 Mt)

Pour en savoir plus : www.med-amin.org ou Twitter: [MEDAmin_network](https://twitter.com/MEDAmin_network)

2) Quel positionnement respectif des opérateurs publics et privés dans les filières céréalières des pays du réseau MED-Amin ?

2a) Au Sud et à l'Est de la Méditerranée : des marchés très encadrés

Les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont de grands importateurs de céréales. Leurs politiques sont marquées par l'interventionnisme public : prix garantis pour les agriculteurs, subventions aux intrants, droits de douane à l'importation et/ou prix subventionnés pour les consommateurs. Leur but est d'améliorer la sécurisation des importations et l'optimisation logistique des filières avec notamment un meilleur stockage des céréales.

Les autorités publiques (l'Etat en direct ou via une agence, office ou entité placée sous l'autorité du ministère en charge de la gestion des approvisionnements) élaborent et contrôlent le respect du cadre réglementaire. Elles définissent aussi des règles de subvention à différents niveaux des filières céréalières. Elles interviennent directement sur les marchés internationaux à travers les importations (Egypte avec le GASC ; Algérie avec l'OAIC ; en partie Tunisie avec l'Office des Céréales) et/ou indirectement via les droits de douane (Maroc) et les autorisations d'importation pour le privé.

Gradient de libéralisation et d'autonomie des opérateurs privés selon les pays

La tendance générale actuelle est à la libéralisation progressive des marchés céréaliers. Les pays du Sud et de l'Est se situent à différentes étapes de ce gradient (du moins au plus libéralisé, voir graphe ci-contre).

- **Egypte** : Pour rendre le pain baladi accessible à sa population la plus pauvre, le gouvernement est fortement impliqué dans le secteur du blé (des tentatives de réforme de ces subventions ont eu lieu récemment). Le GASC (General Authority for Supply Commodities) assure les importations de céréales (environ 10 Mt/an) avec l'aide de traders privés. La collecte de blé est aux deux tiers privée, son stockage seulement à un tiers. La meunerie est assurée à 72% en régie publique, par plus de 150 moulins. La transformation, le conditionnement et la distribution du riz sont partagés entre public et privé alors que l'exportation du riz est interdite au privé depuis 2 ans. La filière maïs est privée.

- **Algérie** : La collecte et l'approvisionnement en céréales sont majoritairement publics (95% via l'Office Algérien Interprofessionnel des Céréales, OAIC), mais la transformation est privée à 90%. La logistique et le stockage des céréales sont assurés par l'OAIC qui fait appel au privé en cas de besoin. Un Conseil national interprofessionnel des céréales est officiellement installé depuis octobre 2018. Cet espace de dialogue est en lien étroit avec les conseils interprofessionnels de chaque wilaya qui regroupent tous les acteurs de la filière céréale et qui ont pour objet d'améliorer la connaissance de

l'offre et de la demande, de contribuer à l'encadrement des opérations de stockage, de conditionnement et de la transformation, de contribuer à l'amélioration de la qualité des produits de la filière.

- **Tunisie** : Le secteur public se désengage progressivement des filières. L'Office des Céréales n'assure plus que 1% de la collecte céréalière en 2016 contre 32% en 2005. Il s'appuie pour cela sur des mandataires (privés pour deux tiers, coopératives pour un tiers). Les capacités de stockage sont pour moitié privées, les importations de blé et d'orge sont réalisées à 100% par le public, le reste étant l'affaire du secteur privé (10% blé en admission temporaire, 100% maïs). La transformation est assurée par 22 meuneries privées. Le système de prix est administré par l'Office des Céréales à tous les stades de la chaîne de valeur, et décidé périodiquement en fonction de la conjoncture.

- **Liban** : La collecte et la fourniture de céréales (principalement de blé tendre) sont publiques à 90%. Le secteur privé est impliqué à 100% dans la transformation et à 90% dans le commerce (principalement des importations de maïs et de riz). Les autorités publiques (ministère de l'Agriculture et ministère de l'Économie et du Commerce) ont un rôle régulateur et de contrôle et sont impliquées dans la recherche agricole. Elles fixent aussi des prix subventionnés au long de la chaîne de valeur via l'Office des Céréales et de la Betterave. Le secteur privé dispose d'une plus grande liberté d'opérer depuis 2010. Des comités public-privé se réunissent au moins une fois par an, et en urgence si nécessaire.

- **Maroc** : Le Maroc prône une « libéralisation dirigée ». Les autorités publiques n'interviennent pas directement sur les différents segments du marché. Depuis 1996, le secteur privé gère les différents aspects de la commercialisation. Le secteur public suit les niveaux d'approvisionnement (production et importations), met en place le cadre réglementaire, gère les dispositifs de subvention et des opérations spécifiques. Les prix sont fixés par le marché, mais les autorités publiques « annoncent un prix de référence » afin d'éviter toute surenchère, et interviennent sur les droits de douane. La FIAC (Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières) impulsée par le Plan Maroc Vert regroupe l'ensemble des associations professionnelles du secteur.

- **Cas particulier : la Turquie** : La Turquie est exportatrice nette de céréales et un exportateur majeur de farine. Le secteur privé est majoritaire à tous les maillons de la chaîne (90% du négoce, transport, stockage, transformation, commerce). La transformation en farine est réalisée par plus de 1200 minoteries privées. Les autorités publiques s'assurent du bon fonctionnement des filières et encouragent les privés à construire des installations de stockage et à investir dans la R & D.

2b) Au Nord de la Méditerranée : des marchés céréaliers libéralisés ou en voie de l'être

Les pays de l'Union Européenne (UE) disposent d'un cadre réglementaire communautaire avec la Politique Agricole Commune (PAC) et la Politique commerciale avec les pays tiers. Ils ont tous plus ou moins libéralisés les marchés agricoles. Cependant, des différences subsistent compte tenu de leur histoire agricole, de la date d'accession à l'UE ou pour les pays en voie d'accession.

Pays exportateurs :

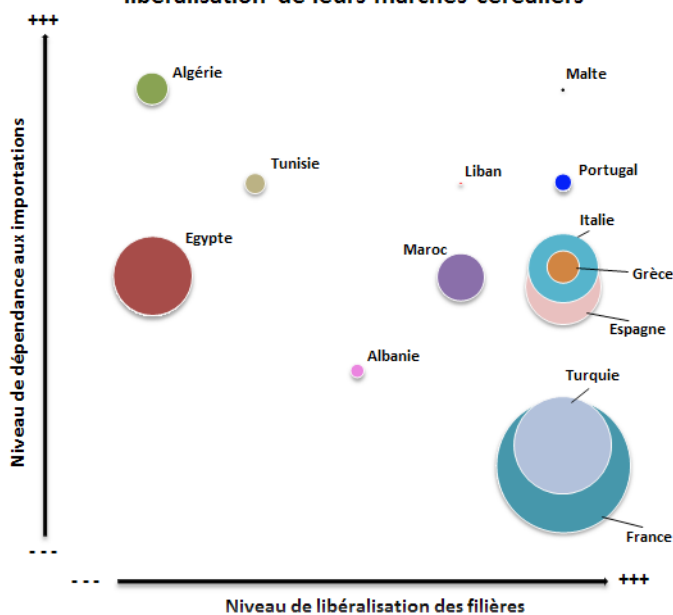
- **France** : La collecte et le commerce, partagés entre les négociants et les coopératives (respectivement à hauteur de 30 % et 70 %), tout comme la transformation, sont du ressort du privé. Des réunions du Conseil Spécialisé Céréales regroupant des représentants de l'ensemble de la filière française et ceux des pouvoirs publics sont régulièrement organisées par FranceAgriMer, établissement public sous tutelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, pour échanger sur l'évolution des marchés et sur des points d'actualité divers. Par ailleurs, tout collecteur de céréales doit être déclaré auprès de FranceAgriMer et y transmettre tous les mois un ensemble d'informations (volumes collectés, stocks, utilisations). Par l'intermédiaire des structures qu'elle finance, l'interprofession des céréales mène des actions de promotion et de R&D, notamment à l'export avec France Export Céréales.
- **Italie** : Les filières sont entièrement privées. Leur organisation est complexe du fait du grand nombre d'opérateurs. Les acteurs publics donnent les orientations générales, coordonnent les politiques, suivent les productions et les marchés et publient des données annuellement. Même si le pays est globalement importateur de céréales, l'Italie est l'un des principaux pays exportateurs de pâtes, faisant de la filière blé dur une priorité - son interprofession y est particulièrement développée.

Pays importateurs :

- **Espagne** : Le stockage, la transformation et la logistique sont réalisés à 100% par le secteur privé, la commercialisation des céréales est assurée à 20% via les producteurs, 40% via les coopératives et à 40% via les négociants. Les autorités publiques interviennent dans la recherche et le contrôle de la mise en œuvre des règles nationales et communautaires, entretenant un dialogue constant avec le secteur privé, organisant des réunions régulières (au moins deux fois par an) afin d'analyser la situation du marché, de promouvoir le transfert de connaissances et de favoriser le développement correct du secteur.
- **Grèce** : L'approvisionnement, la collecte, le stockage et la transformation sont gérés à 100% par le secteur privé (les silos publics sont privatisés depuis 20 ans). Les agriculteurs se sont organisés en groupes et organisations de producteurs. L'Etat intervient dans l'élaboration de politiques et de réglementations.
- **Malte** : Le pays est totalement dépendant des importations de céréales (la production y est négligeable). La privatisation a été instaurée après l'accession à l'UE en 2004. Un observatoire des marchés céréaliers a été mis en place récemment. Une compagnie publique est impliquée dans la logistique portuaire et le stockage, mais approvisionnement et transformation sont privés.
- **Portugal** : Les filières cérésières sont entièrement privées. Le dialogue public - privé a créé un climat de confiance et permis de développer une Stratégie Céréalière Nationale 2019-2023 partagée, de relance de la production cérésière. Une Commission de suivi de la Stratégie, alliance public-privée, a été instaurée. Elle réunit les opérateurs privés avec des autorités publiques deux fois par an pour aborder des sujets tels que la situation des marchés, le transfert de connaissances, la promotion de la production.

- **Cas particulier : l'Albanie** : Dans ce pays hors UE, les autorités publiques jouent un rôle central dans l'organisation et le suivi des filières et dans l'accès aux informations privées, parfois « sensible » du fait de la concentration de certains maillons des filières. Quatre minoteries contrôlent par exemple 2/3 du marché de la farine. Les politiques publiques soutiennent le développement des industries agroalimentaires privées et les investissements en vue de combler le déficit national de production cérésière.

Positionnement des pays MED-Amin en fonction de leur dépendance aux importations et de la libéralisation de leurs marchés cérésières



La dépendance aux importations correspond au ratio entre les importations moyennes des 5 céréales suivies (blé tendre, blé dur, orge, riz et maïs) et leurs utilisations totales (moyennes des 5 dernières années par pays jusqu'à 2017/18 selon AMIS, MED-Amin et FAD). Le degré de libéralisation est évalué en fonction de l'importance du secteur privé à chaque maillon des filières des 5 céréales suivies (MED-Amin, 2018). La taille des cercles est proportionnelle à la production totale des 5 céréales suivies dans chaque pays.

3) Des intérêts convergents à renforcer le dialogue public / privé

Des échanges entre acteurs publics et privés existent déjà dans les pays méditerranéens, selon des modalités variées (cf. pages 2 et 3). Face à un environnement mondial complexe et mouvant, leurs capacités d'action passent en premier lieu par la mise en place d'un climat de confiance propice à la collecte, au partage et à la diffusion d'informations pertinentes au moment opportun, qui doivent éclairer tant la situation mondiale que les marchés nationaux. **L'enjeu est, pour l'Etat comme pour les opérateurs privés, de disposer d'information fiables, régulières, et reflétant voire anticipant le mieux possible la réalité, même si elles n'ont pas encore passé le filtre du traitement statistique et de la validation officielle.**

Ces informations sont d'une part les paramètres de marchés à un instant t (quantités, prix, qualité...), d'autre part les décisions politiques influençant les marchés domestiques et mondiaux (évolution des droits de douane, restrictions aux exportations ou importations, décisions sur les stocks publics, les subventions, la fixation des prix...). Les informations sur les marchés mondiaux sont assez facilement disponibles, via des consultants privés ou des rapports publics (AMIS, FAO, USDA, CIC, MED-Amin...). En revanche, l'information sur les marchés domestiques et à un niveau infra-national ne sont délivrées qu'avec parcimonie, souvent trop tardivement pour leur utilisation. Quant aux informations sur les tendances à moyen et long termes, elles sont très souvent inexistantes ou passées sous silence. Or, ce sont surtout ces tendances qui comptent pour prendre des décisions informées pour réaliser des choix stratégiques ou des investissements.

Les arbitrages entre rétention d'informations confidentielles et échanges d'informations à bénéfice réciproque demeurent délicats. Les données sont souvent jugées « sensibles » et la concurrence peut être faussée en cas d'informations données seulement à quelques initiés. Pourtant, les intérêts du public et du privé peuvent être compatibles, bien que différents. Dans ce contexte, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

Recommandations aux décideurs

Renforcer les capacités des pays, pour une meilleure connaissance de la situation et une transmission effective de l'information, par le renforcement des effectifs dédiés au suivi des marchés et/ou des formations appropriées, et si nécessaire par la création ou le renforcement des organisations interprofessionnelles.

Renforcer les échanges entre public et privé pour plus de transparence et de prédictibilité des marchés, de qualité et de pertinence des informations à travers :

- **Des interfaces nationales public - privé vivantes** (création d'interprofessions ; ou de groupes stratégiques public-privé incluant les professionnels des statistiques, douanes, production, transformation, négoce, etc. avec des réunions régulières et des échanges en temps réel entre experts, surtout aux moments critiques, ...).
- **Le lancement conjoint d'études de moyen - long terme, de prospectives et de stratégies de filière** : les stratégies publiques étant d'autant plus efficaces qu'elles associent le secteur privé à leur élaboration, leur suivi de leur développement et la mesure de leurs résultats.

Contribuer au dialogue multilatéral et interrégional, permettant des échanges de meilleures pratiques et une coordination en temps de crise (ex. Forum de réaction rapide d'AMIS, Prévision de récolte de MED-Amin). Des structures multilatérales peuvent faciliter le dialogue et le flux continu et en temps réel d'informations pour anticiper les menaces sur l'approvisionnement en céréales et aider à la prise de décision. Depuis plus de 5 ans, MED-Amin coordonne des actions conjointes sur les prévisions de production céréalière, l'avancée des récoltes et des semis ou la réalisation de bilans céréalières.

Références :

- FAO/OCDE (2018), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2018-2027 - Chapitre spécial Moyen-Orient et Afrique du Nord* <http://www.fao.org/publications/oecd-fao-agricultural-outlook/2018-2027/fr/>
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement / Plan d'Action pour la Méditerranée (PNUE/PAM) (2016), *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*. http://planbleu.org/sites/default/files/publications/sydd_2016-2025_final.pdf