

Enseignements et défis pour le futur agricole au Maghreb et en Egypte

Pierre Blanc, Enseignant chercheur du CIHEAM, Secrétariat Général du CIHEAM

Les agricultures des pays d'Afrique du Nord peuvent se décrire à l'aune des éléments qui rapprochent : avec une grande partie de leur territoire situé en zone semi-aride voire aride, elles font toutes face à des contraintes en termes de ressources foncières et hydriques qui entravent leurs performances productives. Les terres arables représentent ainsi une faible part de la superficie totale, surtout dans le cas de l'Égypte, de la Tunisie et de l'Algérie où ce taux est inférieur à 3,5%. Quant à la ressource hydrique, la dotation de ces pays, inférieure à 1000 mètres cubes/an/habitant, fait d'eux des pays sujets au stress hydrique, celui-ci risquant d'aller croissant sous la pression démographique et les changements climatiques en cours.

Du fait de ces contraintes foncières et hydriques, l'agriculture intensive est concentrée dans les régions côtières au Maghreb et le long du cordon nilotique en Égypte, tandis que le pastoralisme se déploie dans les zones plus sèches.

Par ailleurs, les similitudes agro-climatiques des pays de la zone induisent une certaine proximité des productions qui y sont pratiquées, avec une forte domination des fruits et légumes, des petits ruminants, des céréales et de l'oléiculture. Cependant, ces pays sont de grands importateurs de produits de base, surtout de céréales. En 2008, ils captaient pratiquement un cinquième des volumes échangés sur les marchés mondiaux.

En outre, le secteur agricole emploie encore une part importante de la population active, avec plus de 30% en Égypte et au Maroc et plus de 20% en Tunisie et en Algérie. Et si la population active y décroît en valeur relative, tel n'est pas le cas en valeur absolue, ce qui a des incidences sur les structures agricoles, en particulier sur la taille moyenne qui a ainsi tendance à décroître. Cette évolution foncière tend par conséquent à plonger certains actifs dans une agriculture de survie qui cohabite avec différentes formes d'agricultures tournées vers les marchés, allant des nombreuses exploitations familiales aux exploitations, plus rares, de type sociétaire voire de firme.

Depuis l'indépendance des pays du Maghreb ou la fin de la monarchie en Égypte, les quatre pays en question ont abordé les politiques agricoles selon les mêmes étapes, avec certes des décalages d'un pays à l'autre : l'Égypte a été le premier des quatre pays à entrer dans le processus de libéralisation (*Infitah*) au début des années 1970 et c'est l'Algérie qui s'y est engagée le plus tardivement, c'est-à-dire au milieu des années 1980. Après une période d'interventionnisme qui s'est traduite par des réformes agraires et/ou des grandes politiques d'équipements hydrauliques notamment, les ajustements structurels de leurs économies demandés par le FMI ont conduit à une atténuation du rôle des États. À la libéralisation interne, s'est ajoutée ensuite une libéralisation externe dans le cadre des accords avec l'OMC (l'Algérie est encore en discussion) et des accords d'association avec l'Union européenne.

Au final, l'encadrement étatique des agriculteurs et des marchés – à quelques exceptions près – s'est fortement atténué et on a assisté à une montée en puissance des acteurs privés dans la collecte, la transformation et l'import-export. Mais le secteur public demeure important dans certaines filières en particulier les céréales.

Si beaucoup d'aspects rapprochent l'agriculture des pays d'Afrique du Nord, d'autres en revanche apportent des éléments de distinction. Ainsi, par exemple, tandis qu'un processus de dépaysement a été constaté en Algérie¹, d'abord avec la colonisation puis avec la salarisation progressive de l'activité agricole dans le cadre de l'étatisation de la période post-

coloniale, l'Égypte et le Maroc disposent encore d'un paysannat au savoir-faire bien ancré. Par ailleurs, en termes de choix publics, il est clair que la place accordée à l'agriculture dans les modèles de développement n'est pas la même d'un pays à l'autre. Riche de son sous-sol pétrolifère, l'Algérie a plutôt basé son développement sur l'industrialisation à l'inverse du Maroc voisin et de l'Égypte qui ont fait de l'agriculture un secteur clef de leur développement.

Alliant donc proximités et dissemblances, le secteur agricole en Afrique du Nord mérite qu'on le revisite surtout après la crise alimentaire des années 2007 et 2008. Celle-ci, par définition conjoncturelle, est venue souligner la fragilité structurelle des agricultures d'Afrique du Nord qui constitue bien une réalité permanente, quelle que soit l'évolution de l'équilibre alimentaire mondial.

L'étude effectuée par le CIHEAM a ainsi permis d'analyser ce secteur dans le but d'éclairer les perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord. L'analyse livrée s'articule en fait à deux axes majeurs des politiques publiques menées dans le secteur agricole et alimentaire : d'une part, le regard s'est porté sur les politiques sociales destinées à amortir le choc des variations de prix dont l'acuité s'est révélée bien réelle avec la crise alimentaire de la période 2007-2008 puis avec le brusque retournement des prix qui a suivi ; d'autre part, l'étude s'est concentrée sur les politiques plus structurelles d'appui à l'agriculture et au développement rural menées dans cette région du monde.

Bien évidemment, ces deux axes majeurs des politiques agricoles, alimentaires et rurales demeurent fortement liés. Cependant, il est possible d'observer la réussite de politiques de lutte contre les effets de la volatilité des cours sans pour autant faire qu'elles s'accompagnent d'un développement agricole réussi. C'est ce que cette étude montre en partie. Ainsi, si dans le propos qui suit nous séparons ces deux axes, cela ne souligne en rien un éloignement supposé des questions de développement agricole et de volatilité des prix.

L'étude permet d'apporter un éclairage sur ces deux axes politiques à un moment où la question du développement agricole et rural est redevenue prioritaire dans les agendas politiques des États et des organisations internationales. Pour ces acteurs, cette étude peut constituer un outil d'analyse des phénomènes en cours et de réflexion pour des orientations stratégiques, nonobstant certaines zones d'ombre qui demeurent notamment en termes de transferts publics aux politiques alimentaires.

I – La volatilité des produits agricoles et ses implications

L'étude a été engagée dans un contexte de forte hausse des prix agricoles sur le marché international, que l'on a aussi appelé agflation. Il s'agissait d'évaluer les réponses des pays étudiés et de juger de leur degré de vulnérabilité par rapport à un phénomène de volatilité des cours appelé à l'évidence à perdurer. De fait, le temps de l'étude nous a permis de vérifier la réalité de l'extrême volatilité des marchés agricoles : après avoir été entamée dans un moment de forte hausse, cette étude s'est en effet terminée dans celui d'une certaine faiblesse des cours.

L'enjeu de la gestion de cette instabilité est d'autant plus important pour ces pays qu'ils dépendent fortement des importations pour assurer une part importante de l'alimentation de leurs populations.

1. Quelles conjectures pour les prix agricoles ?

La tendance à la volatilité ne fait qu'illustrer ce qu'un rapport publié au cœur de la crise par la FAO et l'OCDE avait conjecturé². D'après ces organisations, les prévisions laissaient en effet entrevoir une probable diminution des prix agricoles par rapport à la flambée de la fin 2007 et du début 2008. C'est donc ce qui s'est produit. Cependant, leur étude mentionnait la faible

probabilité de voir ces prix retourner à leur niveau moyen atteint lors de la décennie précédente car le rapport offre/ demande risque d'être différent :

Du côté de l'offre, en particulier pour les cultures végétales, la croissance de la productivité y est mise en avant comme un facteur de soutien, davantage que l'extension des surfaces. Pour les produits carnés et laitiers, le rapport table aussi sur une augmentation des rendements.

Ces augmentations de l'offre sont réputées contenir en partie les hausses de la demande, elles mêmes liées à la croissance démographique (quoique celle-ci est supposée ralentir au cours de la prochaine décennie), à l'enrichissement d'une partie des populations mondiales et à la demande de productions dévolues à la fabrication de biocarburants.

Si les prix sont annoncés comme pouvant diminuer quelque peu, en tout cas par rapport aux niveaux atteints au moment du paroxysme de la crise, ils ne devraient pas retourner à ceux d'avant 2005. On se trouve donc dans la confirmation d'une tendance haute des prix agricoles. Par rapport à la décennie 1998-2007, ils devraient être ainsi supérieurs de 20% pour la viande blanche, de 30% pour le sucre et dans une fourchette de 40 à 60% pour les céréales.

Enfin, il semble que le caractère erratique des prix agricoles devrait se confirmer à l'avenir. Cette instabilité devrait en effet s'accroître eu égard aux aléas climatiques, à la réduction des stocks qui empêche la régulation de l'offre, mais également à l'immixtion des fonds spéculatifs dans l'économie agricole internationale.

Ces conjectures annoncent donc clairement la confirmation d'une forte variabilité des prix sur fond de tendance haussière. Et si les prix sont aujourd'hui à la baisse rien n'autorise à croire qu'elle soit appelée à durer, étant donné qu'elle intervient dans un contexte de forte crise mondiale, au caractère exceptionnel. Tout ceci souligne donc l'intérêt qu'il y avait de revenir sur la crise alimentaire de 2007-2008, qui, encore une fois, ne fait que révéler la fragilité de pays très nettement dépendants pour leurs approvisionnements alimentaires.

2. Que retenir de cette crise-là ?

L'étude révèle plusieurs éléments majeurs concernant la crise passée dans les pays étudiés. D'abord, il apparaît difficile de séparer la crise alimentaire des autres crises. Au prétexte que l'on s'intéresse à la dernière crise alimentaire, un effet de loupe pourrait pousser à réduire les mouvements sociaux à des jacqueries. Car, il faut l'admettre, si ce renchérissement a donné lieu – de façon finalement très sporadique – à des manifestations, il n'en est pas la cause unique. Au Maroc, par exemple, les dites émeutes de la faim sont intervenues dans un contexte plus large de mécontentement social lié à la cherté de la vie. Faut-il rappeler à cet effet que les premières manifestations de mécontentements sont intervenues à partir de septembre 2006, à Rabat, et qu'elles concernaient l'augmentation des tarifs de l'eau et de l'électricité pratiqués par une entreprise privée chargée de la gestion déléguée du réseau ? D'autre part, il faut souligner que les manifestations ont connu une ampleur assez limitée, excepté en Égypte. La faiblesse des mouvements sociaux à l'occasion de cette crise était d'autant plus remarquable que les pays étudiés sont de grands importateurs de produits de base, en particulier de céréales. Cela ne doit pas mener pour autant à sous-estimer l'impact du renchérissement des prix agricoles et alimentaires, qui n'est pas anodin dans des pays où la part du poste alimentaire dans le budget des ménages atteint les 50%.

Les études menées en Afrique du Nord nous donnent une première explication à cette réactivité sociale limitée, en tout cas en comparaison d'autres régions du monde, en montrant la faible transmissibilité des prix internationaux sur les produits de base car sur les autres produits, il n'existe pratiquement pas de régulation. Ainsi, en Algérie, la politique de sécurité alimentaire concerne seulement le pain, la farine, la semoule, le lait et l'huile ; en Tunisie, seules trois filières de produits reçoivent des subventions : le lait, le pain, et la farine ; au Maroc, seul le sucre et un contingent de 1 million de tonnes de farine de blé tendre bénéficient des aides de l'Etat ; enfin, en Égypte, les prix du pain et de la farine sont fixés et accessibles à l'ensemble de

la population nationale, alors que le riz, le sucre et l'huile entrent dans un système de carte d'approvisionnement qui module les subventions aux consommateurs en fonction de leur revenu.

Cette faible transmissibilité n'a été possible que grâce au maintien de dispositifs de prévention des crises, qui procède de choix guidés par des raisons politiques évidentes. En revanche, si ces instruments ont visiblement bien fonctionné, la question de leur durabilité se pose clairement dans un contexte où l'inflation alimentaire est appelée à se reproduire. Car sous la pression des évolutions démographiques, les pays étudiés devraient voir leur demande en produits de base augmenter, tandis que, à l'échelle internationale, rien n'indique un saut quantitatif en termes de volumes produits, sans compter que la croissance démographique touche d'autres aires de la planète. Selon le rapport de prospective, «U.S. and World Agricultural Outlook », que vient de publier le FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), les quatre pays de l'étude, qui importent environ 18,7 millions de tonnes de blé en 2008/2009, en achèteraient 25,6 millions à l'horizon 2018/2019. Ainsi si ces pays comptent pour 19% des importations mondiales de blé en 2008/2009, celles-ci passeraient à une part d'environ 22% à la fin de la décennie 2010.

Sur la base de ces prévisions et de l'analyse de l'impact de la crise de 2008, au moins trois limites apparaissent. En premier lieu, à l'exception de l'Algérie dont l'excédent budgétaire annuel atteignait quelque 10% du PIB en 2008, le risque budgétaire, lié notamment au choix politique de subventionner la consommation de produits de base, demeure important dans les autres pays³. Ce risque est d'autant plus grand que les finances publiques de ces pays reposent sur des revenus dont la structure demeure fragile et sans réelle potentialité de croissance immédiate. Elles sont aussi fortement grevées par le coût croissant des importations énergétiques, dans un contexte général économique où l'on pourrait observer des modifications concernant le volume des transferts financiers des émigrés, les recettes tirées de la manne touristique et l'irrégularité probable des IDE.

D'autre part, on observe avec la cohabitation sur les marchés de produits administrés et de produits libres, le développement d'un marché noir⁴. Ce dernier accroît le risque de pénuries sur les populations les plus vulnérables. L'étude montre que c'est même cette cohabitation de prix encadrés et de prix libres qui est à l'origine des émeutes : « *du fait des mécanismes de prix relatifs, la demande s'est fortement accrue sur les produits subventionnés générant des comportements opportunistes de la part des intermédiaires qui se tournent vers le marché noir et spéculent sur les prix, les pénuries sur le marché formel donnant alors lieu à des émeutes au Maroc et en Egypte* »⁵.

Enfin, ces systèmes ne permettent pas d'assurer la sécurité alimentaire des populations dans toutes ses dimensions. L'approche actuelle de la sécurité des approvisionnements, qui dans les années 1970 et 1980 s'évaluait à l'aune du niveau de production d'un pays donné, met l'accent sur plusieurs composantes de la sécurité alimentaire : la disponibilité, la régularité, l'accès et la qualité nutritionnelle. Force est d'admettre, à la lumière de l'étude, que le risque porte davantage sur la composante nutritionnelle, les plus pauvres cherchant avant tout à satisfaire les apports caloriques, en achetant essentiellement des produits subventionnés, plus qu'à faire prévaloir l'équilibre des rations. Mais pire que cela, certains ménages peuvent mettre en œuvre des stratégies de survie (dé-scolarisation, refus de soins, etc) dont les impacts sur le développement sont évidents à court et long termes.

L'étude de cas conduite en Egypte a souligné que cette « trajectoire » alarmante affecte les agriculteurs qui représentent la majorité des pauvres dans ce pays : entre la hausse des intrants et celle des produits et services, la chute de leurs revenus les a conduits à choisir certains aliments mais aussi à renoncer aux soins médicaux.

3. Sécuriser l'approvisionnement

Mieux cibler les aides

Dès lors, eu égard à ces trois risques (risque budgétaire, trafics et distorsions, malnutrition) qui pèsent sur l'approvisionnement, se pose la question de l'amélioration des politiques de sécurité alimentaire, plus que jamais nécessaires⁶ : ainsi, par exemple, plutôt que de maintenir des prix administrés et généralisés pour certains produits de base, ne serait-il pas plus utile d'aller vers des systèmes plus ciblés en direction des ménages les plus pauvres ?⁷. Le ciblage des aides est de fait déjà appliqué pour partie dans certains pays à travers une modulation géographique et sociale de leur politique alimentaire : répartition des quotas de farine nationale en fonction de la distribution géographique de la pauvreté au Maroc ; augmentation des quantités de farine pour les gouvernorats les plus peuplés en Egypte.

Mais peut-être serait-il possible d'aller plus loin, par exemple en mettant en place des aides directes au revenu pour les catégories les plus pauvres ou bien encore en allouant des bons d'achats alimentaires très ciblés. Ajustables en fonction des conjonctures, ces deux systèmes n'entraînent pas les distorsions que l'on a pu observer. En revanche, ils restent des réponses de court terme avec des risques politiques forts et des coûts de ciblage et de gestion lourds. L'accès à l'alimentation à long terme implique donc d'autres instruments de politiques publiques sur lesquels nous reviendrons en partie seulement, car la question de l'accès renvoie tout autant aux questions d'éducation, de réduction de la pauvreté et de développement économique et social, qui dépassent largement le cadre de cette étude.

Le défi logistique

Il importe aussi d'améliorer l'acheminement des produits alimentaires vers les populations car, à l'heure actuelle, il semble que les performances en matière d'infrastructures de transport international ne soient pas optimales dans au moins trois pays étudiés. Selon la Banque mondiale, sur 150 pays évalués en termes de performances logistiques, l'Algérie figure à la 140ème place, l'Egypte à la 97ème, le Maroc à la 94ème tandis que la Tunisie pointe à la 60ème.⁸ Il en est de même sur le plan du transport domestique avec des articulations entre zones urbaines et rurales encore trop aléatoires.

De même, les systèmes d'information de la situation alimentaire devraient être améliorés pour ne pas subir les événements comme cela s'est produit lors de la dernière crise alimentaire en particulier dans la région de Séfrou au Maroc. A ce sujet, il faut souligner ici la proposition de la Ligue arabe de mettre en place un système de gestion de la sécurité alimentaire avec un système d'alerte destiné à déterminer les quantités et les lieux d'assistance prioritaires.⁹

Se pose également la question de l'organisation des filières d'importations dont la privatisation – qui n'est que partielle, notamment en Algérie et en Egypte - ne s'est pas accompagnée systématiquement d'une optimisation du service rendu.¹⁰ Étudiées dans trois pays, les filières céréales font apparaître que les boulangeries, bien plus organisées que les autres acteurs, peuvent être tentées d'aller sur le marché informel pour vendre le pain et la farine subventionnés à des prix plus rémunérateurs que les prix administrés. Dès lors qu'un système de prix réglementés est appliqué à certains produits, le contrôle doit être total ou bien le système défaille. C'est ce qu'a essayé de faire l'Egypte en séparant les lieux de production (boulangerie) et de distribution (points de vente gérés par les pouvoirs publics) pour empêcher les boulangeries de revendre la farine subventionnée.

Stocker les produits déterminants : un enjeu stratégique

Enfin, plus largement, le développement des stocks stratégiques s'offre comme un levier possible pour l'action. Nous savons bien en effet que les chocs de prix sont d'autant moins faciles à juguler en cas de stocks (surtout publics) faibles. Il est étonnant de constater que,

alors qu'elles ont été très tôt dans l'histoire disposées au cœur des politiques agricoles, ces techniques ne sont plus forcément mises en priorité dans les dispositifs d'encadrement. Certainement est-ce dû à la conclusion trop rapide que la globalisation sonnait le glas des crises alimentaires mais aussi à leur coût important ainsi qu'à leur possible utilisation politique. Cependant, en dépit de ces écueils-là, ne faut-il pas imaginer le renforcement d'une politique de stockage ?

Reste bien sûr à déterminer la manière d'opérer ce renforcement. A ce sujet, une proposition faite par le *Food Policy Research Institute* (IFPRI) à New York évoque notamment la mise en place d'un système international de stocks publics de céréales, sous les auspices de l'ONU, afin d'alimenter le marché en cas de déséquilibre. D'autre part, toujours selon cet institut, les pays participants pourraient s'engager aussi sur la constitution d'une réserve financière permettant d'intervenir sur les marchés dérivés agricoles en cas de flambée des prix due à la spéculation, de la même façon que les banques centrales agissent sur le marché des changes.¹¹

Cependant, en attendant une hypothétique action concertée à l'échelle internationale -et même dans le cas où elle serait mise en place-, ne faut-il pas aussi imaginer une politique de stockage à une échelle nationale et/ou bien à une échelle régionale (le Maghreb ? L'Euro-Méditerranée ?). Il va sans dire que l'échelle nationale est une échelle adaptée parce que le décisionnaire est plus proche des réalités du marché. Mais cette politique, quand elle est menée à cette échelle, peut être trop lourde pour un Etat et peut-être inopérante sur de longues périodes. En effet, selon Franck Galtier : « *Le stock risque de s'épuiser si les prix internationaux restent élevés pendant longtemps. A l'inverse, le coût de ce stock peut devenir très élevé si les prix internationaux restent bas sur une période prolongée* »¹². En revanche, l'élargissement de l'approche à plusieurs pays comporte des avantages : dans le cas du Maghreb, cette politique associerait trois des pays étudiés qui sont fortement dépendants pour leurs approvisionnements en céréales, ce qui leur permettrait peut-être de négocier des tarifs d'achats et de réaliser des économies d'échelles en matière de stockage dont le coût (infrastructures, entretien des stocks, etc.) est élevé. Ceci pourrait également constituer une « solidarité de fait » au cœur de la coopération maghrébine. Rappelons que l'Union du Maghreb arabe (UMA) axe son projet agricole sur la sécurité alimentaire, et qu'elle compte une commission ministérielle chargée de développer la coopération agricole.

Dans l'hypothèse d'une mutualisation dans le cadre euro-méditerranéen, un autre argument de taille est à avancer : la présence dans la région de grands pays producteurs et une complémentarité offre-demande entre rives pourrait dès lors être mise en œuvre.

Améliorer la productivité

A plus long terme, le meilleur moyen de réduire la vulnérabilité aux chocs des prix agricoles réside dans l'amélioration de la productivité agricole qui permet, d'une part, d'accroître les volumes produits et, d'autre part, d'améliorer les revenus des producteurs et, ce faisant, leur accès au marché et à l'investissement.

Même si nous reviendrons plus loin sur ces aspects, nous pouvons poser ici la question de la production céréalière qui est, comme nous l'avons vu, la base de la sécurité alimentaire dans la zone. Prétendre que la vulnérabilité pourrait être réduite par une augmentation des volumes de production en céréales relève de l'évidence. Mais au vu de l'importance des surfaces foncières déjà dévolues à la culture des céréales (70% de la SAU en Algérie, 60% au Maroc), c'est davantage sur la productivité que les marges de manoeuvre existent.

Il va sans dire que cette amélioration de la productivité, en céréales mais également en lait, suppose que les agriculteurs soient intégrés à des circuits de commercialisation qui les rémunèrent de façon équitable pour être en mesure d'investir. L'analyse des filières et l'étude de terrain a souligné que les prix garantis aux producteurs de céréales ont longtemps été très

peu rémunérateurs, ce qui explique sans doute en partie les performances limitées, eu égard au faible investissement que cette situation a fait prévaloir.

Sur le plan technique, des marges de manœuvre existent notamment pour la production de céréales puisque les rendements dans les pays arabes sont deux fois moins élevés que les rendements de la moyenne mondiale¹³. En culture pluviale, il ne fait pas de doute que des gains sont possibles, notamment par le biais de la sélection variétale ou des techniques culturales. Mais sur ce dernier point, les études de terrain ont montré les déficits de vulgarisation.

Cependant, faut-il aller plus loin en allouant davantage de surfaces irriguées à la production de céréales tandis que la production de fruits et légumes procure de meilleurs revenus aux producteurs et des sources de devises aux pays qui les exportent, autrement dit deux facteurs de la sécurité alimentaire ? De plus, ces productions fournissent plus d'emplois pour les femmes et pour les paysans sans terre.

Dans l'hypothèse d'une recherche de l'autosuffisance en céréales, que seul le Maroc pourrait atteindre, une étude va jusqu'à évaluer le coût que cela pourrait représenter : peu importe le chiffre, cela montre que le coût d'opportunité d'une telle évolution est élevé et qu'il l'est d'autant plus que la demande est importante¹⁴.

Quelle que soit la production, les études de cas ont bien montré qu'il y a bien un réel déficit de formation aux techniques culturales, ce qui ouvre des possibilités d'action efficace.

Faire évoluer les régimes alimentaires ?

La politique alimentaire peut être également une réponse de long terme pour pallier l'acuité des crises alimentaires récurrentes. Sachant que les céréales constituent 49% de la diète tunisienne, 56% de la diète algérienne, 62% de celle du Maroc et 64% dans le cas de l'Égypte, des marges de manœuvre peuvent également s'offrir en matière de rééquilibrage de la ration alimentaire, ce qui réduirait la dépendance céréalière de ces pays. Un rapport récemment préparé par la FAO, l'IFAD et la Banque mondiale préconise à ce sujet de lancer des campagnes de sensibilisation destinées justement à promouvoir une évolution des rations alimentaires dans les pays arabes, ce qui semble aller dans le bon sens¹⁵. Mais des questions demeurent : par quoi remplacer les céréales ? Par de la viande dont la fabrication, quand elle est intensive, exige l'importation de céréales en grandes quantités ? Par des productions légumières dont certaines sont exigeantes en eau ?

Jusqu'à l'heure, l'évolution des régimes alimentaires ne semble pas aller dans le bon sens. Avec l'accroissement des lipides saturés et des sucres dans les rations, la diète méditerranéenne recule tandis que l'obésité s'accroît fortement, notamment en Égypte où le taux d'obésité chez les adultes atteint 25%.

Ce dernier point permet de souligner aussi que la sécurité alimentaire implique donc non seulement d'assurer un accès régulier pour les populations les plus pauvres mais également une alimentation diversifiée. Ainsi, la prise en compte de cette dimension nutritionnelle nécessite une refonte des politiques actuelles qui porte uniquement sur les produits de base dans un objectif d'assurer un apport calorique suffisant.

II – Considérations sur le développement agricole et rural

1. Retour sur l'état du développement agricole en Afrique du Nord

Nous avons mis en exergue le fait que la sécurité alimentaire suppose nécessairement un développement agricole et rural efficient : les volumes produits en dépendent, de même que la capacité des agriculteurs à se nourrir. Ceux-ci représentent une part importante des ruraux qui sont les plus affectés par la pauvreté et donc par l'insécurité alimentaire.

Des avancées techniques...

Il paraît cependant peu pertinent de disqualifier l'ensemble des politiques qui ont été mises en œuvre dans les quatre pays. A trop pointer les échecs, le risque est grand de ne pas voir les progrès accomplis par l'agriculture de ces pays : les niveaux de production ont ainsi bel et bien augmenté depuis 1960, en particulier du fait du développement massif de l'irrigation qui est un facteur d'intensification privilégié sous des climats souvent peu propices à l'agriculture.

A l'exception de l'Algérie qui avait fondé son développement sur la politique d'industries industrialisantes, les autres pays étudiés ont lancé depuis plusieurs décennies des programmes de bonification et d'irrigation dont les résultats sont patents. Le Maroc est ainsi passé d'environ 150 000 hectares à la fin du protectorat français, à plus de 1,5 million hectares irrigués aujourd'hui. Depuis la construction du barrage d'Assouan, l'Égypte a pour sa part œuvré dans le sens d'une intensification verticale et horizontale qui a presque doublé la part de terres irriguées. Dans le domaine de la production laitière, on a vu également que les volumes de production ont fortement augmenté notamment en Tunisie, au Maroc et en Égypte qui sont parvenus (ou pratiquement) à l'autosuffisance. Mais le niveau de consommation dans ces pays reste encore faible.

En céréales, si l'on compare les rendements dans les pays en question avec les rendements moyens dans le monde, il apparaît que des marges de manœuvre doivent encore exister pour améliorer les performances productives. Pour cela, il faut certes des paquets technologiques, adossés à une recherche qui est à promouvoir¹⁶. Mais une approche plus holistique de l'agriculture est sans doute à rechercher davantage : l'incorporation de technologie dépend en effet de l'environnement éducatif, social, financier, foncier et organisationnel dans lequel vivent les agriculteurs et qui n'est semble-t-il pas toujours pris en compte.

Mais des contraintes environnementales et démographiques

Au-delà des performances productives, il faut constater que l'agriculture dans cette région se heurte à des contraintes foncières, hydriques et démographiques importantes :

- Sur le plan foncier, les terres arables, déjà peu abondantes dans ces quatre pays, subissent une détérioration avérée et inquiétante (salinisation, érosion) qui peut conduire à la désertification. En outre, ces terres déjà rares subissent la concurrence de l'urbanisation et/ou le développement de certains secteurs industriels ou complexes touristiques. Et cela peut concerner des terres très fertiles.

- Sur le plan hydrique, la région est connue pour connaître un stress hydrique qui s'accroît avec le temps : aujourd'hui, les indices d'exploitation de l'eau sont inquiétants dans les quatre pays puisqu'ils excèdent 50% à l'exception du Maroc (40%). Ceci montre la nécessité d'une bifurcation dans les pratiques hydrauliques de ces pays, d'autant plus que les prévisions sur le changement climatique convergent pour la région tout en soulignant leur gravité. Sur la voie des ajustements nécessaires, la Tunisie semble être le pays le plus en pointe, notamment avec la conversion des technologies d'irrigation et le déploiement d'une politique tarifaire qui, malgré des passe-droits évidents, pousse à l'économie et donc à l'investissement dans ces méthodes.

- Sur le plan démographique, le basculement des actifs agricoles vers les autres secteurs, que l'on a pensé être un modèle obligé, n'a pas fonctionné au Maghreb et en Égypte. Ce qui s'est joué en Europe, et qu'Alfred Sauvy a conceptualisé par la théorie du déversement, n'est peut-être pas un phénomène aussi irrémédiable qu'il n'y paraît, et en tout cas, s'il l'est, il ne s'est pas pleinement produit dans la région. Malgré la diminution en valeur relative des actifs agricoles, ceux-ci progressent en valeur absolue. Cette situation est directement liée à la faiblesse des « exit options » vers les autres secteurs. En effet, les économies de ces pays, dont la croissance n'est pas suffisamment dynamique, ne s'avèrent pas en mesure d'absorber les cohortes de jeunes arrivant sur les marchés du travail dans un contexte de forte croissance démographique marqué par un taux d'accroissement naturel qui a atteint environ 3% au plus

fort de la transition contre seulement 1% en Europe. Qui plus est, dans le contexte actuel de libéralisation -notamment industrielle-, les pays de la région n'ont pas une compétitivité-prix (coût) suffisante pour rivaliser avec certains nouveaux venus de l'économie mondiale.

A l'évidence, cette absence de déversement tend à conforter l'opposition entre des formes de survie et des formes beaucoup plus productives, assez caractéristique du paysage agricole de la région, et qui est finalement très ancienne, au moins au Maghreb. Là, comme dans d'autres régions du monde, une part importante de la population rurale semble « condamnée à l'exil sur place ¹⁷ », en vivant bien souvent sur des exploitations de faible taille et de faible productivité. Déjà exiguës, les exploitations ont tendance à se morceler progressivement en raison des modalités de gestion du foncier. Avec le temps, ces exploitations perdent ainsi en capacités productives et exposent les ménages à une insécurité alimentaire croissante quand des parades ne sont pas au rendez-vous (transferts de revenus par la diaspora, salariat, etc.). Ces agriculteurs assignés, que l'on retrouve en Méditerranée, et ailleurs, sont parmi les exclus de la mondialisation : « *La mondialisation n'a besoin d'eux ni pour produire ni même pour consommer puisqu'ils ne sont pas solvables. Ils illustrent une mondialisation où les riches pour s'enrichir, n'ont pas besoin des pauvres qui, eux, s'appauvrissent encore. Ils illustrent une mondialisation qui installe une nouvelle coupure. En effet, à la cassure Nord-Sud, se superpose une cassure Sud-Sud qui fait coexister des espaces urbains, des classes moyennes et supérieures au diapason d'une information et d'un marché globalisés avec des espaces ruraux, des populations pauvres, sans échange, sans marché et donc sans développement.* »¹⁸

2. Une matrice des politiques agricoles qui interroge

La situation de l'agriculture et des campagnes d'Afrique du Nord étant à tout le moins délicate, se pose la question de l'orientation des politiques publiques à mettre en œuvre sur le plan agricole et rural. Des exercices sont en cours dans les quatre pays pour mener ou identifier des politiques publiques destinées à résoudre la quadrature du cercle : comment produire plus et mieux en sortant de la marginalité le maximum d'actifs agricoles qui composent l'essentiel des pauvres de ces pays ?

L'étude, sans prétendre définir précisément ce que devrait être une politique agricole idoine, relève les limites des dispositifs mis en œuvre et suggère en creux des pistes de réflexion. Il s'agit moins ici d'évoquer les différentes politiques (politique des marchés, politique des structures, politique de formation, etc.) qui pourraient être déployées – car on les connaît plus ou moins -, que d'identifier quelques grandes questions conditionnant la réussite de leur mise en œuvre. En quelque sorte, il s'agit d'interroger rapidement la matrice de ces politiques agricoles avant de rediscuter de leurs cibles.

Etatisme, libéralisme : de Charybde en Scylla

Ce qui a marqué l'économie politique des quatre pays, c'est le passage d'un étatisme, plus ou moins affirmé, d'un pays à l'autre, au libéralisme, là aussi plus ou moins intégral, en fonction des territoires. Force est d'admettre que les politiques publiques qui ont découlé de ces paradigmes ont montré leurs limites. Par ailleurs, alors que dans les années 1960 et 1970, une pensée économique globale permettait d'envisager l'agriculture dans un schéma plus général de développement, il semble que cette articulation ait quelque peu disparu avec le temps.

Certains choix de politique agricole ayant prévalu dans les décennies 1960-1970 participaient à l'évidence d'un certain étatisme en même temps qu'ils semblaient s'articuler à des grands choix publics. Après la décolonisation (Algérie, Maroc, Tunisie) ou l'arrivée des « officiers libres » en Egypte, ces pays ont fait des choix macro-économiques dans lesquels l'agriculture avait une place bien déterminée. Ainsi, les réformes agraires choisies par l'Egypte et l'Algérie se définissaient à l'aune de ces grandes orientations (stratégies de substitution des importations pour l'Egypte, stratégie auto-centrée d'industrialisation pour l'Algérie). En Algérie où les nouvelles autorités avaient adopté un modèle d'industrialisation basé sur le concept d'industries

industrialisantes, son concepteur, Gérard Destanne de Bernis, proposa une réforme agraire qui devait permettre l'essor d'une paysannerie en capacité d'absorber des produits industriels et de fournir à l'industrie des denrées à transformer. Cette position était supposée faire coïncider des intérêts sectoriels – ceux des paysans - et les intérêts collectifs comme ce fut le cas en Europe après le Traité de Rome et l'avènement de la PAC où la logique du développement agricole coïncidait avec les besoins de l'industrie.

Même au Maroc où les autorités étaient peu perméables aux théories de type socialiste, l'agriculture a été pensée de façon encadrée pour ne pas dire étatiste. Certes, il n'y a pas eu de réforme agraire¹⁹, mais l'encadrement était manifeste, en particulier dans les périmètres irrigués.

Au final, quels que soient les pays, les choix publics opérés n'ont pas apporté de réponses satisfaisantes au niveau social (la population paysanne marginalisée n'a pas disparu, loin s'en faut) et économique (les performances productives demeurent limitées), sans compter que la pression sur l'environnement s'est accentuée. Il est sûr également que cette étatisation de l'agriculture n'a pas permis l'essor et l'organisation d'une profession agricole autonome dans ses décisions. Et cela pèse encore aujourd'hui quand on mesure l'asymétrie des pouvoirs dans les filières. De même, sur la question foncière, cette période a des incidences, notamment en Algérie où le démantèlement du domaine public est encore à l'œuvre. Depuis cette époque tendent aussi à perdurer des structures (par exemple les coopératives agricoles dans les anciennes terres en Egypte) dont l'étude de terrain nous a montré le fonctionnement bureaucratique et manifestement assez empreint de corruption.

Par la suite, ce modèle dirigiste a été remis en question, moins semble-t-il du fait du constat d'échec partiel des politiques qui avaient précédé, que pour répondre à des injonctions de l'extérieur (i.e. le FMI) en vue de rétablir la balance des paiements. Ainsi les politiques agricoles et de développement rural nées dans ce contexte ne semblent pas se référer à d'autres grands choix nationaux que celui d'alléger la dette en accroissant le solde de la balance des paiements. Mais si le modèle développé a « libéré » certaines unités de production parmi les plus performantes en facilitant leur accès aux moyens de production, il ne parvient pas à alléger les hypothèques sociale (surpopulation rurale), productive (faibles performances de certaines productions, notamment les céréales) et environnementale (raréfaction de l'eau) qui pèsent plus largement sur l'agriculture.

Au-delà des limites de ce « modèle » où finalement les producteurs ont un accès très inégal aux moyens de production et aux informations des marchés (cf. étude de cas en Egypte), l'échec révèle aussi l'absence d'une réelle articulation avec des choix macro-économiques plus ambitieux. Or il est vain de penser résoudre le problème de la pauvreté rurale -essentiellement agricole – sans des politiques économiques ambitieuses auxquelles les orientations de la politique agricole doivent se greffer. Peut-on ne traiter les questions agricoles sans les penser en relation avec les politiques industrielles notamment? Et dans ces politiques industrielles, le secteur des IAA, permettant la valorisation des productions agricoles, offre en particulier des possibilités d'amélioration tant il apparaît encore trop atomisé en Afrique du Nord²⁰.

En outre, il manque à ces politiques agricoles de penser l'agriculture dans toutes ses fonctions. Or la reconnaissance et la valorisation du caractère multifonctionnel de l'agriculture constitue une piste intéressante à explorer pour sortir de l'ornière une partie du secteur, notamment la « petite agriculture ». Mais là encore, si cette idée tend à s'imposer, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre des différentes fonctions et la pondération de chacune d'elle doit se penser à la lumière d'une réflexion plus globale sur la place de l'agriculture et *in fine* de l'alimentation dans la société.

Un processus trop vertical

Quelle que soit la période, étatiste ou libérale, l'étude souligne le caractère très vertical du processus de conception de la politique agricole. Souvent appliqué au monde arabe, « l'Etat

développeur » est un concept qui renvoie à cette façon d'approcher le développement quasi-exclusivement par le haut.

A l'évidence, cette approche verticale, à rebours d'un processus participatif, peut expliquer pour partie le décalage entre le paquet technique et réglementaire des politiques agricoles et leurs résultats, les acteurs du secteur n'étant impliqués, ni dans la conception des politiques, ni dans leur mise en œuvre. L'étude de cas menée en Algérie montre par exemple que les aides à l'investissement pour l'arboriculture, prévues dans le PNDA, n'ont eu que peu d'effets dans les zones analysées, les paysans préférant en rester à un système de cultures permettant le maintien de l'élevage ovin. Et quand ils ont été tentés par l'arboriculture, très subventionnée, les agriculteurs manquent d'appui technique (maîtrise du goutte-à-goutte, taille, lutte phytosanitaire, etc.), ce qui obère fortement la réussite de ces politiques de substitution des productions.

Ce fonctionnement de type *top-down* pointe plus largement le caractère très centralisé du fonctionnement des pays étudiés. Les études de cas en Egypte et en Algérie sont de ce point de vue très riches d'enseignements. En particulier, l'Algérie, qui bénéficie d'un maillage dense en institutions publiques locales et qui est en capacité d'injecter de l'argent public eu égard à sa rente pétrolière, n'a pourtant pas encore pleinement réussi sa révolution agricole, en sachant quand même qu'on ne bouleverse pas un paysage agricole rapidement.

Le fonctionnement *top-down* souligne également - et cela est bien sûr lié - la faiblesse des organisations professionnelles. Dans l'analyse des filières de l'étude, on voit bien que le maillon le moins organisé est celui des organisations de producteurs. Or là le paradoxe est intéressant : comment une profession aussi numériquement importante ne parvient-elle pas à être active dans les débats et les décisions publiques? L'approche par le haut, dans un contexte autoritaire, a évidemment entravé l'émergence d'une profession autonome. Quand elles existent, le travail de terrain conduit en Algérie et en Egypte a montré que ces organisations sont peu assez peu représentatives : ainsi il a été clairement établi qu'elles sont liées à une personnalité locale ou bien, depuis la mise en œuvre d'une certaine libéralisation, elles représentent souvent les intérêts d'un groupe d'agriculteurs, en général celui qui est en phase avec le marché (par exemple les agro-exportateurs). Elles sont parfois également créées à la faveur d'un projet en vue de capter des fonds mais dans ce cas leur existence est peu durable. Certaines associations sectorielles comme les *water user associations* en Egypte sont initiées par décret du ministère de l'Irrigation, souvent *ex-nihilo*, pour gérer les canalisations secondaires dans les réseaux de distribution. Or l'étude de terrain a souligné le bilan mitigé de leur fonctionnement.

Ainsi, au final, l'Etat se trouve en situation de décision sans pouvoir bénéficier d'un dialogue structuré avec les autres acteurs de la production et du marché. En matière de développement agricole, la puissance publique confine donc à une certaine impuissance.

Pourtant le bienfait de cette structuration professionnelle, qui est ici entravée pour des raisons socio-politiques, n'est plus à démontrer : elle est utile au transfert de l'information, au meilleur partage de la valeur ajoutée, à la qualification du capital humain, etc. Par exemple, on sait que la mise en œuvre d'un périmètre irrigué réussit d'autant mieux que les associations d'irrigants sont impliquées dans le dispositif dès le début du projet (exemple du Sud de la Tunisie).

Un déficit de confiance

A l'évidence, cette situation qui combine un Etat assez omniprésent et une faiblesse des organisations professionnelles (organisations de producteurs, associations d'irrigants, interprofessions, organisations de consommateurs), ne conduit pas au développement des rapports de confiance entre autorités publiques et acteurs de l'agriculture. On sait que, par-delà les politiques sectorielles, le développement – et non la simple croissance – a pour matrice des « sociétés de confiance »²¹. Or, dans le cas présent, l'étude des cas algérien et égyptien notamment a révélé combien en l'absence de confiance les mesures de politiques publiques sont perçues avec suspicion. Par exemple, on a vu en Algérie que malgré le triplement du prix

du blé garanti aux producteurs en 2008, les jachères n'ont pas diminué, les agriculteurs préférant privilégier l'élevage plutôt que les céréales car ils ne croient pas au caractère pérenne de ces prix. En Egypte, on a également constaté que les agriculteurs préféraient parfois vendre leurs céréales aux grossistes même si les prix d'achat sont inférieurs à ceux que propose la Banque du développement agricole liée à l'Etat, car celle-ci est accusée de lourdeur bureaucratique voire de corruption.

Ce manque de confiance ne facilite donc pas les anticipations nécessaires à l'investissement. D'autre part, la défiance entre acteurs privés, en particulier entre banques et agriculteurs, conduit à accroître les coûts de transaction²².

Ce déficit de confiance n'est pas non plus pour faciliter les relations entre acteurs des filières. Or leur structuration est un gage de réussite agricole. En son absence, les rapports de force entre acteurs sont fortement asymétriques, en particulier dans les filières céréales qui ont été étudiées. Pour les auteurs de l'étude sur les filières, « *les organisations collectives de producteurs de céréales ont un poids politique très faible dans les négociations avec les autorités publiques et les autres acteurs de la filière. [...] Or à l'inverse, les intermédiaires de la transformation et de la distribution, notamment les boulangers, sont beaucoup mieux organisés et représentent des groupes de pression forts sur les pouvoirs publics.* »²³ Au Maroc, par exemple, l'étude a clairement montré que les producteurs ont été les perdants de la filière céréales lors de la dernière envolée des prix. Les prix agricoles n'ont pas suivi la même évolution tandis que les coûts de production ont fortement augmenté. En revanche d'autres acteurs (importateurs, transformateurs) ont pu se prémunir mieux de la crise des prix de 2007-2008, notamment les seconds qui par leur puissance ont réussi à négocier des tarifs favorables pour l'eau et l'énergie.

Dans ces conditions de déséquilibre des filières, on tend davantage vers un jeu à somme nulle alors qu'une filière équilibrée qui permet un bon partage de la valeur ajoutée peut faciliter un accroissement de celle-ci. Ceci a été montré en creux par l'étude des filières lait en Egypte et au Maroc : dans ces pays le manque d'organisation professionnelle des producteurs de lait, qui ne facilite pas la promotion des politiques de qualité, demeure une contrainte pour les acteurs de la transformation industrielle.

3. Quelles cibles pour l'action ?

Les exploitations agricoles : duales ou multiples ?

Si l'étude a révélé les limites à la fois environnementales, économiques et démographiques, et, par-delà celles-ci, si elle a mis en relief les facteurs socio-politiques qui entravent la réussite d'un développement agricole durable, elle a également montré la récurrence d'une question cardinale : celle de la disparité des structures des agricultures et de ses conséquences. En fait, la représentation d'une dualisation doit être interrogée car le paysage agricole demeure à tout le moins complexe. Il est certes évident que ce dualisme est avéré en Egypte puisque les exploitations entre 5 et 40 hectares n'existent pratiquement pas. En revanche, cette tranche existe bel et bien dans les autres pays, puisqu'elle compte 33% des exploitations et couvre 61% de la superficie au Maghreb. Le dualisme (hors l'Egypte) doit donc être relativisé car il masque un réel gradient d'exploitations. Il vaudrait d'ailleurs mieux parler de tripolarité²⁴ des exploitations associant des agricultures de subsistance, des agricultures familiales et des agricultures de firme : les premières sont dépourvues de moyens modernes de production et auto-consomment la plus grande partie de leur production, mais par cette activité ils évitent le chômage mais non la pauvreté ; les secondes sont basées sur le travail familial, comme les premières, mais mettent en marché la plus grande partie de leur production ; les troisièmes, souvent tournées vers l'exportation, se développent par des apports massifs de capitaux et ont recours à une nombreuse main-d'œuvre salariée. C'est par exemple le cas des grandes fermes laitières en Egypte dont l'étude a pu démontrer la puissance au sein de leur filière.

D'autre part, on sait aussi que la relation entre la taille des exploitations et leur productivité est particulièrement discutable²⁵, ce qui tend donc à nuancer cette lecture qui mettrait particulièrement en avant un type d'exploitation aux dépens des autres. D'ailleurs, l'étude montre que le secteur des « petites exploitations » en Egypte peut être très productif. En outre, on ne peut pas évaluer le potentiel des exploitations exclusivement à l'aune de leur taille puisque l'élevage hors-sol peut être un complément important de leur activité.

Cependant en dépit de ces réserves liminaires sur la vision duale, il paraît quand même clairement que la pauvreté en agriculture a bel et bien un lien fort avec la taille des unités de production. Une étude portant sur la pauvreté dans les zones rurales en Egypte -toutes catégories socio-professionnelles confondues -, compare la situation en Haute et en Basse-Egypte. Si elle révèle ainsi la prédominance des agriculteurs dans les quintiles de revenus les plus faibles elle fait aussi apparaître que c'est surtout en Haute-Egypte où la taille moyenne des exploitations est plus faible que la proportion est la plus élevée²⁶.

La pauvreté en agriculture : une priorité politique

La situation difficile de millions de paysans et de salariés agricoles oblige donc à rechercher des solutions qui, au final, permettront de résoudre en grande partie la question de la pauvreté²⁷: selon le rapport du FIDA-FAO-Banque mondiale, 76% des pauvres dans les pays arabes seraient des paysans ou des salariés agricoles.²⁸

Mais plus que cela, on sait que la croissance du secteur agricole est un facteur important pour la croissance globale, d'autant plus quand il s'agit d'économies à vocation agricole ou d'économies en transition (au sens défini par la Banque Mondiale dans son rapport sur le développement publié en 2008). L'étude a bien montré à quel point la marginalisation d'une grande partie des agriculteurs entrave la capitalisation générale dans l'agriculture (intrants, matériel), ce qui obère évidemment les performances de l'économie globale. Dit autrement, la dynamisation agricole a des incidences positives, et ce à plusieurs niveaux : l'accroissement de la production et de la consommation des populations agricoles permet la mobilisation et le développement des secteurs en amont et en aval, le déploiement des infrastructures, l'augmentation des recettes fiscales et la diminution des prix agricoles, ce qui libère du pouvoir d'achat pour les produits des autres secteurs.

Cependant si, au terme de cette étude, nous sommes bien convaincus que la pauvreté agricole doit être une priorité des politiques publiques, des questions fondamentales se posent pour la faire reculer :

- Est-ce par le congédiement des petits paysans²⁹, associant agriculteurs en survie et la plupart des agriculteurs familiaux, que l'on va réduire cette pauvreté? L'étude que nous venons de citer réalisée en Egypte, montre en effet que la lutte contre la pauvreté est liée à l'amélioration de la productivité du travail (production par actif agricole) bien plus qu'à la productivité capital (rendement/hectare), ce qui pousse à rechercher l'accroissement des surfaces d'exploitation. Mais, là-dessus, l'étude interpelle : « *dans un contexte de sous-industrialisation et de faiblesse de l'économie de services, la poursuite de la concentration des exploitations qui réduit toujours plus le nombre d'agriculteurs à un pôle et accroît le chômage à l'autre présente des risques politiques et sociaux.* » (voir chapitre 2). Reste ainsi à savoir quelles alternatives offrir aux partants dès lors qu'ils se trouvent dans des économies en souffrance. Ceci renvoie bien sûr aux grandes orientations de la politique économique et sociale des quatre pays et plus spécifiquement aux politiques de développement rural qui doivent être ambitieuses et massives pour être en mesure d'offrir des opportunités professionnelles. Ceci conduit également à réfléchir à des politiques de reclassement honorable pour les nombreux agriculteurs âgés qui pourraient ainsi libérer une partie du stock foncier vers des exploitants plus jeunes.

- Ou bien est-ce en leur offrant davantage de moyens au regard de leur situation à l'évidence très précaire aujourd'hui? On l'a bien vu, nombre de petits agriculteurs semblent éloignés du crédit et mal connectés aux marchés par manque d'infrastructures ou d'information sur les prix.

Tout cela offre des possibilités pour l'action publique. Au-delà des moyens à leur donner, il manque aussi aux agriculteurs d'être pensés et aidés comme des acteurs d'un secteur multifonctionnel.

En fait, le salut des campagnes ne doit exclure ni l'une, ni l'autre de ces possibilités : sans attendre que le « déversement démographique » puisse être accéléré par un relais massif des autres secteurs économiques, il importe de mettre la très nombreuse « petite paysannerie » au cœur des politiques publiques pour lui permettre un accès au crédit, au marché, à la formation, à la sécurité foncière et aux infrastructures. Les études de cas conduites en Egypte et en Algérie soulignent en particulier très bien le décalage d'accès au marché que subissent les petits ou moyens producteurs par rapport aux grandes unités de production. Il va sans dire que le développement de cette paysannerie peut simultanément provoquer celui d'une économie rurale (petite industrie, services, etc.) à même d'appeler à son tour une partie de la main-d'œuvre agricole et d'accroître ainsi la taille des exploitations. Mais sur ce dernier point, il faut que les politiques foncières suivent afin de permettre une certaine mobilité foncière. Il faut aussi des politiques d'équipement rural et de développement local qui puissent accompagner cette dynamisation des campagnes. Or il semble que les communes soient très peu autonomes -tant sur le plan décisionnel et financier - dans ces domaines (cf. étude de terrain).

Cette orientation des politiques de développement agricole et rural n'équivaut pas à un traitement social de la petite agriculture qui vise au maintien sur place de familles par absence d'autres opportunités de travail. Dans le cas présent, il s'agit bien de donner les moyens nécessaires aux petits et aux moyens agriculteurs pour en faire une vraie force productive et le moteur du développement agricole.

L'insistance sur ce type d'exploitations et sur le massif soutien qui doit leur être fourni, ne doit pas pour autant conduire à sombrer dans la représentation du « small is beautiful », ces structures pouvant être polluantes et parfois regardantes pour la main-d'œuvre et pour des femmes assignées et sans revenu.

Composer avec le secteur de la grande agriculture

Parallèlement au devenir de la « petite paysannerie » se pose celui de la « grande agriculture » qui peut aller de l'entreprise familiale à l'entreprise de firme en passant par des formes sociétaires. L'étude ne permet pas de dire précisément quelles réponses ces unités apportent en terme de durabilité sociale et environnementale, notamment quand il s'agit de l'agriculture de firme. Certes, les analyses qui ressortent de l'étude à propos du modèle agricole ont souligné que ces exploitations très aidées, en tout cas bien articulées aux marchés et bien insérées dans les canaux du crédit, n'empruntaient pas toujours à un modèle d'agriculture durable. L'agriculture à grands renforts d'intrants et s'adonnant au dumping social semble bel et bien être une réalité dans ces pays. Cependant, il faudrait aller plus loin dans l'investigation pour essayer d'évaluer précisément la réalité de leurs pratiques sociales, environnementales et productives. Ce flou s'offre donc comme un objet de recherche déterminant dans le cadre des réflexions sur les politiques agricoles.

Au-delà de cet aspect scientifique, il ne paraît pas certain, du point de vue politique, qu'il faille à ce point opposer cette agriculture à une petite agriculture en disqualifiant a priori la première et en sacralisant la seconde. Le Plan Vert marocain cherche ainsi à assumer l'accompagnement des unes et des autres, c'est-à-dire le secteur dit moderne (pilier 1) et la petite agriculture (pilier 2), même si on peut s'interroger sur le déséquilibre des fonds qui leur sont alloués.

S'il faut donc éviter de donner l'essentiel des moyens aux grandes structures, comme il semble que ce soit le cas depuis la mise en œuvre d'un vague paradigme libéral, elles nécessitent plus d'encadrement régalien de leurs pratiques (législation sociale, police de l'eau, normes environnementales, etc.). L'objectif doit être d'en faire des unités réellement en phase avec les exigences d'un développement durable. Elles pourraient alors constituer, avec d'autres, une perspective d'emploi pour des paysans sans terre ou des paysans pluri-actifs.

Repenser le rôle du foncier

Le développement du secteur moderne, moyennant sa mise au normes sociales et environnementales, n'oblige pas à promouvoir la re-concentration des terres à son profit comme on le voit, par exemple, dans la contre-réforme agraire égyptienne. Ceci renvoie de nouveau à la politique foncière qu'il importe plus que jamais de revisiter en vue de rechercher la réalisation de trois objectifs : l'équité, la sécurité et la durabilité. De ce point de vue, la création de sociétés foncières publiques ou para-publiques, avec droit de préemption, pourrait permettre d'éviter cette re-concentration (en Algérie et en Egypte) ou bien la concentration qui prévaut au Maroc et en Tunisie, deux pays n'ayant pas connu de véritable réforme agraire.

Par ailleurs, l'immatriculation des terres doit être menée au plus vite, notamment si l'on veut sortir une certaine paysannerie de la pauvreté. C'est notamment le cas en Algérie où 46% de la SAU se trouve sans titres de propriété. Cette situation émane en partie de l'histoire foncière du pays : l'ancien domaine colonial, d'abord nationalisé dans les années 1960, a été redistribué dans les années 1980 sous forme d'exploitations agricoles collectives (EAC) et d'exploitations agricoles individuelles (EAI), mais la terre reste toujours propriété de l'Etat. L'étude de terrain a montré que dans la commune algérienne de Sébaine où 52% du foncier ainsi organisé en EAC et EAI donne lieu à des situations d'indivision et de blocage foncier.

En Egypte, sur les nouvelles terres, on a également vu que les bénéficiaires devaient s'acquitter du prix de la terre par un remboursement sur trente ans avant d'avoir le titre de propriété. En l'absence de titres fonciers, l'accès des paysans aux crédits est ainsi rendu difficile. Cette difficulté concerne aussi les fermiers qui disposent souvent de baux oraux. C'est donc toute la capacité d'investissement qui est ainsi entravée.

Réguler la libéralisation

Bien que n'ayant pas été beaucoup abordée dans l'étude, c'est toute la question du degré de libéralisation qui se pose également. La libéralisation interne n'a peut-être pas toujours été envisagée en prenant en compte toutes les dimensions de la question. En effet, elle ne peut être envisagée qu'à condition que les agricultures de ces pays soient préparées et correctement accompagnées (recherche, formation, aide au développement rural, politique foncière, crédit, réglementation sur la concurrence et l'accès aux facteurs de production, etc.), ce qui n'a pas été forcément le cas jusqu'à maintenant. L'économie de marché ne dispense pas d'un cadre capable de protéger des excès de ce marché. Par conséquent, pour ces pays, l'équilibre est désormais à chercher entre un encadrement parfois stérilisant qui a prévalu dans la zone et un libéralisme débridé.

Semblant s'imposer comme un processus incontournable, la libéralisation externe, en particulier, appelle deux remarques : d'une part, un marché national existe bel et bien et sa reconquête doit être plus que jamais à l'ordre du jour dans des pays où la grande distribution est encore trop souvent dans l'obligation de privilégier des approvisionnements extérieurs. Faute d'interlocuteurs structurés et performants, la production interne n'est en effet pas toujours en mesure de répondre à ses exigences (régularité des approvisionnements, normes, calibres). Nous retrouvons là encore un chantier majeur, celui de l'articulation au marché, qui renvoie à tous les leviers de la politique agricole (politique des structures, des marchés, de la formation et de la recherche, etc.).

D'autre part, l'engagement dans un processus d'intégration n'oblige pas à la mise en œuvre d'un libre-échange total. A l'échelle régionale notamment, tandis que les quatre pays se rapprochent à un rythme plus ou moins rapide de l'Union européenne, en s'engageant notamment dans des accords de commerce agricole, il semble que la libéralisation des échanges agricoles fasse l'objet de certaines précautions utiles (asymétrie temporelle, liste d'exceptions de produits, approche graduelle et progressive)³⁰. Dans le cadre revisité de l'Euro-Méditerranée, autrement dit l'Union pour la Méditerranée, le rythme et le degré de cette libéralisation doivent être là aussi pensés en prenant soin de promouvoir un système régional

de productions, basé sur la complémentarité entre les rives. Enfin, la structuration sous-régionale (i.e les pays du Maghreb et du Machrek) doit être explorée quand elle ouvre certaines perspectives en termes de force de négociations (ex : pour les achats sur le marché international) ou de complémentarités.

En outre, ce cadre euro-méditerranéen peut être porteur d'ambitions sur la question rurale³¹, un volet qui est un des instruments de cet accompagnement. Au terme de cette étude, nous saisissons bien l'urgence, au-delà de la réponse à la volatilité des cours agricoles internationaux, de promouvoir un développement rural ambitieux qui ne soit pas uniquement la mise en soins palliatifs d'une agriculture en déshérence mais le vecteur d'une dynamisation de territoires qui ne sont pas sans potentiels bien souvent. Si, bien entendu, la politique rurale demeure une prérogative nationale, elle peut être également promue dans le cadre régional, selon des modalités à définir.

Au regard de la question agricole et rurale en Méditerranée qui en fait une question géopolitique majeure, il apparaît donc nécessaire de la mettre au cœur des priorités de coopérations si l'on veut construire un espace euro-méditerranéen solidaire³².

Plus largement, c'est toute la coopération euro-méditerranéenne qui peut être porteuse de réponse. Le basculement démographique nécessaire d'une partie des paysanneries d'Afrique du Nord suppose, on l'a vu, un essor réel des autres secteurs, notamment l'industrie. Or celui-ci ne peut se penser que dans un modèle de développement économique articulé lui-même à son environnement régional. Est-ce, par exemple, dans une division régionale de type vertical que ces pays peuvent trouver les moyens d'un essor réel de leur économie? Dans ce cas, l'accueil de FMN (notamment d'Europe) qui accompagne ce choix, ne peut être durablement bénéfique qu'à la condition d'une montée en compétences de la population (upgrading), au risque, dans le cas contraire, d'assister à de nouveaux déplacements des entreprises vers de nouveaux pôles d'investissements³³.

De son côté, l'Europe peut trouver dans les pays d'Afrique du Nord des vecteurs de croissance. L'Europe et l'Afrique du Nord ne sont pas engagées dans un jeu à somme nulle, bien au contraire. Mais pour entrer dans la construction d'une sphère de co-prospérité, il faut de la volonté politique et de la concertation.

Notes

¹ Pour Bertrand Hervieu et François Purseigle, « *ces populations ne sont plus détentrices d'une culture agricole. Elles ne sont plus en possession de savoir-faire qui permettent qu'on les qualifie de « paysannes* ». *La transmission des savoirs traditionnels ne se fait plus, ou, à tout le moins, très difficilement, et la formation à une nouvelle culture technique voire scientifique est rare.* » In Pour une sociologie des mondes agricoles dans la globalisation, Etudes rurales, janvier-juin 2009, 183, p.192.

² OCDE-FAO, « Agricultural Outlook 2008-2017 », OECD-FAO Report, Roma, May 2008. Ces prévisions ont été reprises dans une nouvelle version publiée en juin 2009 "Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2009-2018", Rome, juin 2009.

³ Dans le cas de l'Egypte, l'effort aurait absorbé l'équivalent de 2% du PIB. Mais il est difficile de vérifier ce que ce chiffre recouvre exactement comme dépenses. Une évaluation plus précise sur les quatre pays s'offre donc comme une piste d'investigation supplémentaire.

⁴ Selon Selim et al, 25% de la farine subventionnée est revendue sur le marché parallèle. Selim T. et al, Analysis of the bread market in Egypt : subsidized and non subsidized bread,. ECON 302 Project Market research Project. Department of economics, American university of Cairo, Egypt.

⁵ Dynamiques des acteurs dans les filières agricoles et agroalimentaires, étude AFD-CIHEAM, 2009.

- ⁶ Selon le nouveau rapport de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), intitulé « Les victimes de la faim plus nombreuses que jamais » et publié le 19 juin 2009, le nombre de personnes souffrant de la faim aurait augmenté entre 1995-97 (825 millions) et 2004-06 (873 millions) dans toutes les régions du monde, sauf en Amérique latine et les Caraïbes, alors que des progrès pour réduire la faim chronique avaient été accomplis dans les années 1980 et au début 1990. Voir Paula Cusi Echaniz, risques alimentaires et économiques en Méditerranée, note d'alerte du CIHEAM, n°61, juillet 2009.
- ⁷ Rappelons ici les travaux de Sélim et al (2009) qui montrent que le tiers des aides seulement profitent aux pauvres en Egypte.
- ⁸ Banque Mondiale, Connecting to Compete : Trade Logistics in The Global Economy. Washington, DC, 2007.
- ⁹ Ligue arabe et PNUD, Food Security, Poverty and Agriculture in Arab Countries: Facts, Challenges, and Policy Considerations, New York, 2008.
- ¹⁰ En Egypte, par exemple, les scandales liés aux cargaisons avariées se sont multipliés récemment. En juin 2009, Le Caire a dû renvoyer 50000 tonnes de blé vers la Russie.
- ¹¹ Le Monde, 30 juin 2009.
- ¹² Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement, étude financée par l'AFD et le ministère des Affaires étrangères, synthèse de l'étude, octobre 2009, p.12.
- ¹³ Improving Food Security in Arab Countries, 2009, IFAD-FAO-World Bank, 52 pages.
- ¹⁴ IFAD-FAO-World Bank (op.cit)
- ¹⁵ IFAD-FAO-World Bank (op.cit)
- ¹⁶ Le rapport IFAD-FAO-Banque mondiale juge très insuffisant l'effort de recherche agronomique dans ces pays. Or les performances en matière de rendement sont également très liées à la recherche et à sa capacité à exporter ses résultats vers les exploitations. L'indice des dépenses publiques allouées à la recherche agronomique comparées au PIB montre très nettement que les pays arabes notamment sont très en deçà du taux de 2,36% du PIB agricole des pays développés. En fait, si le nombre des chercheurs est relativement élevé dans les pays arabes, les crédits moyens par chercheurs sont faibles.
- ¹⁷ Bertrand Hervieu, Les orphelins de l'exode rural, Essai sur l'agriculture et les campagnes du XXI^e siècle, éditions de l'Aube, 2008.
- ¹⁸ Bertrand Hervieu, op.cit., p.106-107.
- ¹⁹ Lire Will D. Swearingen : *Terre, politique et pouvoir au Maroc*, in « Monde arabe, la société, la terre et le pouvoir », Edisud, 1987.
- ²⁰ Lettre de veille CIHEAM, Hiver 2008, n°8.
- ²¹ Du miracle en économie, Leçons au Collège de France, Alain Peyrefitte, éditions Odile Jacob, 1995. A propos de la confiance, le Prince Hassan de Jordanie dans une récente interview s'exprimait en des termes peu équivoques : « *Les sociétés arabes sont lobotomisées par la mauvaise gouvernance [...]. Dans les pays arabes où les dirigeants autoritaires ont prévalu, le concept de conversation et d'écoute s'est atrophié. Charte du citoyen, charte sociale [...] sont des voies authentiques à explorer.* » La Croix, 22 juillet 2009.

- ²² Rappelons ici que selon North et Wallis, les deux vecteurs essentiels à la croissance résident dans la réduction des coûts de transaction ainsi que dans les anticipations, c'est-à-dire la capacité à pouvoir se projeter et, partant, à investir. Voir notamment North D.C et R.P. Thomas, *Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970*, UCP, Chicago, 1986.
- ²³ Dynamiques des acteurs dans les filières agricoles et agroalimentaires, chapitre 3, étude AFD-CIHEAM.
- ²⁴ Bertrand Hervieu et François Purseigle, article cité. Voir aussi Bertrand Hervieu, lettre de veille du CIHEAM, n°10, été 2009.
- ²⁵ Par exemple, Rasmus Heltberg souligne le caractère en U de la relation entre productivité et taille des exploitations. In *Rural market imperfections and the farm size-productivity relationship : evidence from Pakistan*, vol 26, n°10, 1998, pages 1823-1824.
- ²⁶ Hana Kheir-El-Din, Heba El Laithy, *Agricultural Productivity Growth, Employment and Poverty in Egypt*, Working Paper n°129, février 2008.
- ²⁷ Rappelons que la Banque mondiale dans son rapport de 2008 estime, à partir d'un échantillon de pays que la croissance du PIB due à l'agriculture contribue ainsi deux fois plus à réduire la pauvreté que la croissance du PIB due au secteur non-agricole.
- ²⁸ Selon le rapport FIDA-FAO-Banque mondiale, déjà cité.
- ²⁹ Il y a une réelle difficulté à qualifier précisément les différentes structures d'exploitation en Afrique du Nord. L'expression petite agriculture peut concerner les agricultures de survie et les agricultures familiales. Mais il demeure également difficile de préciser à quelle taille d'exploitation elle correspond. L'appréhension de cette réalité suppose un travail de recherche complémentaire en capacité d'objectiver le propos.
- ³⁰ Sébastien Abis et Paula Cusi Echaniz, « L'état du dossier agricole euro-méditerranéen », n°60, 16 juin 2009, <http://portail2.reseau-concept.net/Upload/ciheam/fichiers/Nal60.pdf>. A ce jour seule l'Egypte, parmi les quatre pays étudiés pour ce rapport, a abouti à un accord agricole avec l'UE. Les négociations se poursuivent avec le Maroc et la Tunisie, tandis que pour l'Algérie rien n'est enclenché sur le plan du volet agricole de la libéralisation commerciale avec l'UE. Désormais, en vertu de cet accord bilatéral, seuls quelques produits sensibles sont sujets à certaines protections des deux côtés.
- ³¹ Lire à ce sujet, Mediterra 2008, *Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, rapport annuel du CIHEAM, Les presses de Sciences Po, 2008.
- ³² Sébastien Abis, Pierre Blanc et Barah Mikail, le malheur est-il dans le pré? Pour une lecture géopolitique de l'agriculture, *La revue internationale et stratégique*, n°73, pp.22-30.
- ³³ Mihoub Mezouaghi (direction), *Les localisations industrielles au Maghreb, Attractivité, agglomération et territoires*, IRMC-Karthala, 2009, p. 17-18.