

Réflexions sur les politiques agricoles en Afrique du Nord

L'action internationale en faveur d'une meilleure sécurité alimentaire régionale

Günther Feiler

Unité d'Analyse des Politiques Agricoles, Bureau Sous-Régional pour l'Afrique du Nord, FAO

Belhassen Abdelkafi

Ecole Supérieure d'Agriculture de Mograne, Tunisie

Nota bene

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

D'après les dernières estimations de la FAO¹ plus d'un milliard de personnes dans le monde souffrent de sous alimentation en 2009. C'est cent millions de personnes de plus par rapport l'année 2008. Vingt ans de progrès dans les domaines de l'éducation, de la mortalité infantile et de la santé en général risquent d'être mis en péril².

En revanche, la FAO estime dans son rapport prospectif, AT2050³, que l'agriculture mondiale est capable de produire assez pour nourrir tout le monde si les efforts continuent en matière d'investissement dans l'infrastructure, la recherche agricole et le développement des ressources humaines. Ce message est loin d'être optimiste pour plusieurs raisons, notamment la prévalence de la pauvreté et des taux de croissance de la population élevés dans plusieurs pays du monde y compris les pays de l'Afrique du Nord. En outre, le lien croissant entre les marchés alimentaires et énergétiques et la déviation de l'investissement et des facteurs de production vers une production agricole non alimentaire contribue à un niveau des prix élevés et mettent la sécurité alimentaire en danger⁴. Les pays importateurs de produits agricoles et énergétiques de la région doivent faire face à ces défis globaux.

La hausse des prix alimentaires de l'année dernière et la récente crise financière ont révélé la vulnérabilité de nombreuses économies. Ces crises montrent bien que, désormais, les pays sont beaucoup plus dépendants à travers le système économique et financier global. Bien que l'actuelle crise financière ait été initiée dans les économies développées, l'impact est fortement ressenti par les pays en développement à travers le commerce international, les flux financiers, l'investissement privé directe et les transferts financiers des immigrés. Ainsi, à la hausse des prix alimentaires de l'année dernière s'ajoutent globalement une diminution dramatique des revenus et un accroissement des prix des intrants, notamment les semences, les engrais et les carburants.

I – Positionner les pays dans un contexte régional et global

L'agriculture constitue l'un des piliers fondamentaux des économies de l'Afrique du Nord (Maghreb et Egypte) et revêt une dimension socio-économique considérable eu égard à son poids dans l'alimentation des populations et l'emploi. Sa contribution est aussi importante au niveau du produit intérieur brut et du commerce extérieur.

Les Statistiques du Rapport mondial sur le développement humain de 2008 montrent que les pays de l'Afrique du Nord sont dans la catégorie "Développement humain moyen" et se classent entre 52 et 140 sur un total de 179 pays. Par ailleurs, les taux de pauvreté humaine varient entre 16.1 % et 35.9 %⁵ pour des classements compris entre la 66^e et 106^e position sur un total de 135 pays. Ces valeurs ne tiennent pas compte de l'impact de la récente crise financière. Le taux de croissance moyen de la population prévu pour la période comprise entre 2005 et 2050 montre une très grande variabilité allant de 0,6 à 1,7%. Par conséquent, l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité continueront à menacer la région dans le court terme et/ou le long terme et méritent d'être combattues par des stratégies adéquates et des actions persévérantes.

L'Afrique du Nord en Chiffre (2006)

	Algérie	Egypte	Libye	Maroc	Mauritanie	Tunisie	Région
Population total (millions)	33,2	70,9	6,2	31,1	3	10,3	154,7
Taux de crois. de la Pop. 2005-2050	0,9	1,1	1,1	0,7	1,7	0,6	
PIB agricole / PIB en %	9,3	16,1	7	19,0	19,26	11,32	13,3%
Population rural en %	36,7	57,2		41,3		34,7	
Indicateur de pauvreté humaine en %	18.1	20,0		31.8	35.9	16.1	
PIB courant /habitant (US\$)	3455	1516	7500	1842	900	2942	2320
Taux de couvert. export/import (%)	232	88	207	87	95	96	133
Part commerce intra-régional	1,44	4,77	3,44	1,36	8,22	5,13	3

Sources: Développement Durable en Afrique du Nord: Etat des lieux et perspectives. Nations Unies, commission économique pour l'Afrique, Bureau pour l'Afrique du Nord, Décembre 2007. UNDP, et BAD, Selected Statistics on African Countries, Volume xxvi, 2007.

La récente crise mondiale n'a pas épargné les pays Nord Africains. Ces pays ont subi les conséquences de l'augmentation des prix internationaux des céréales et des intrants agricoles (semences, fertilisants, ...) et ont assumé la fragilité de leur sécurité alimentaire moyennant des ponctions importantes sur les budgets publics. Cette vulnérabilité est expliquée, d'une part par la dépendance croissante vis-à-vis des marchés internationaux pour subvenir aux besoins alimentaires. D'autre part elle s'explique par une faible dotation en ressources naturelles dans un cadre environnemental de plus en plus marqué par le changement climatique⁶. D'après le rapport AT2050 de la FAO⁷ l'utilisation de l'eau renouvelable pour l'irrigation a déjà atteint des niveaux critiques dans les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient et les importations des produits agricoles dans toute la région vont presque doubler d'ici 2050 à cause de l'accroissement de la population de l'urbanisation et l'amélioration des revenus.

La sécurité alimentaire qui a toujours constitué une préoccupation stratégique pour les pays de l'Afrique du Nord, risque de prendre de l'ampleur et de conditionner le devenir du développement socio-économique des pays. La durabilité des ressources naturelles, la stabilité politique, la croissance économique et le bien être social dépendent en premier lieu de la capacité d'une société de subvenir à ses besoins alimentaires de base.

Pour combattre la crise actuelle (et celle de l'année dernière) les pays ont mis en place des mesures immédiates au niveau national, destinées à protéger les consommateurs les plus

vulnérables et de l'autre à dynamiser l'offre⁸. Elles ont permis d'assurer la stabilité sociale des pays, notamment celle des centres urbains. Cependant beaucoup de ces mesures sont coûteuses et ne sont pas suffisantes pour démarrer un processus de développement du secteur agricole. En effet, les répercussions budgétaires de ces mesures au niveau des pays importateurs nets de pétrole et de nourriture, diminuent les investissements publics qui sont une condition essentielle pour la relance de l'agriculture et la sécurisation des approvisionnements à long terme.

La hausse des prix des céréales et d'autres produits de base comme les oléagineux devient une préoccupation majeure pour les pays Nord Africains. La forte augmentation des prix d'intrants, notamment les semences, les engrais et l'énergie, accroît la nécessité d'aller au-delà des mesures actuelles pour assurer la sécurité alimentaire et le développement durable du secteur agricole. Une approche différente qui intègre la dimension régionale est nécessaire pour surmonter les grands défis du développement rural en général et de la sécurité alimentaire.

La meilleure coordination de certaines activités et l'échange plus intensif d'informations au niveau régional pourraient augmenter les options/choix politiques et économiques. Par exemple, les pays de la région négocient individuellement les importations de blé (alors qu'ils comptent pour environ 18 à 20% en moyenne ces dernières années dans le volume des importations internationales) et les accords commerciaux concernant certains produits d'exportation (huile d'olive, dattes, poissons, lièges...). Le positionnement des pays de l'Afrique du Nord comme interlocuteurs uniques réduirait les déséquilibres des rapports de force et améliorerait le pouvoir de négociation de ces pays pour défendre leurs intérêts et assurer l'équité de l'exécution des accords. Cette approche régionale de coopération a fait l'objet de nombreuses études et réflexions qui s'accordent toutes sur l'énorme potentiel d'une action commune au niveau des échanges et du renforcement des complémentarités⁹.

Les domaines où une approche commune pourrait contribuer à accroître la sécurité alimentaire sont multiples comme: la réduction des pertes (des produits agricoles après récoltes, des eaux d'irrigation...), la lutte contre la désertification et l'érosion des sols, l'amélioration du niveau de productivité des facteurs de production... En effet, la gestion des ressources naturelles, les questions sanitaires et phytosanitaires, notamment les maladies transfrontalières, la sélection des variétés adaptées et plus productives...demandent des actions communes et coordonnées. De même la mise en place des systèmes sociaux (filets de sécurité) pourrait aussi bénéficier d'échange d'informations et d'expériences et d'une approche commune avec un esprit de solidarité régionale.

L'élaboration d'une stratégie commune de développement pour faire face aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et la coordination des programmes de partenariat avec les pays de la rive nord (et les divers bailleurs de fonds) garantiraient une canalisation optimale des projets d'infrastructure, de recherche, de transfert de technologie et de protection des ressources naturelles en faveur de la complémentarité requise¹⁰.

II – La nécessité d'une vision régionale pour réduire l'insécurité alimentaire

La relance du secteur agricole peut compter sur les opportunités offertes par cette crise en termes de prix plus rémunérateurs pour les producteurs et de la rentabilité des actifs agricoles qui deviennent plus attractifs pour les investisseurs privés après une longue période de désengagement de ce secteur. Mais cette relance ne peut que s'inscrire dans le cadre d'une vision et d'une stratégie qui inspireront les politiques les plus appropriées pour créer un environnement propice à un développement du secteur à même de répondre aux enjeux sociaux, territoriaux, environnementaux et économiques.¹¹

Le temps pour une action internationale au niveau de la région est opportun. Un environnement international en faveur du développement agricole¹², de l'intégration régionale et de l'action commune pour limiter l'effet de la hausse des prix des produits alimentaires de base s'est matérialisé au niveau de la région de l'Afrique du Nord par de nombreux accords et initiatives de coopération au niveau international et régional :

- Tous les pays de la région sont engagés dans le processus multilatéral de libéralisation commerciale dans le cadre de l'OMC. L'Égypte, le Maroc, la Tunisie et la Mauritanie en sont déjà membres à part entière. L'Algérie et la Libye ont un statut d'observateur et sont en phase d'accession.
- L'Algérie, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont conclu des accords d'association à titre bilatéral avec l'Union Européenne (UE). Parmi les principaux éléments de ces accords on trouve l'établissement progressif d'une zone de libre échange Euro-méditerranéenne, en conformité avec les règles de l'OMC¹³.
- L'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc, et la Tunisie sont concernés par la politique européenne de voisinage (PEV) qui vise à renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité des voisins de l'UE.
- L'Algérie, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie, font aussi partie des 12 partenaires de la rive sud de la Méditerranée qui bénéficient de relations particulières avec l'UE dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone). Ce partenariat vise l'instauration progressive d'une zone de libre-échange, le renforcement du dialogue politique et le rapprochement entre les peuples.
- Dans le processus d'intégration à l'économie mondiale, le Maroc a établi une zone de libre-échange avec les États-Unis. Cet accord à vocation exclusivement économique et commerciale offre des opportunités réelles pour les exportations marocaines sur le marché américain. D'autres pays (Algérie, Égypte, et Tunisie) sont en phase de négociation d'un accord en vue de la promotion des échanges et des investissements.
- Les pays de l'Afrique du Nord sont également liés entre eux et/ou avec d'autres États arabes ou africains y compris des Communautés Économiques Régionales (CER) par des accords d'intégration économique. L'objectif général de ces accords reste le développement du commerce et des investissements, en particulier l'élimination des entraves au commerce et aux investissements¹⁴.

S'ajoutent à ces accords à dominance commerciale et stratégique, des engagements politiques dans le cadre des conventions internationales, notamment :

- Le pacte international adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies et qui est entré en vigueur en 1976 où est inclus le droit à l'alimentation ou droit à la nourriture. Ce pacte dont les pays de l'Afrique du Nord ont ratifié parmi 156 pays stipule que les gouvernements doivent créer les conditions de paix, stabilité, prospérité et liberté, pour permettre aux personnes de se nourrir dignement¹⁵.
- La Déclaration du Millénaire signée par 189 pays et adoptée par le Sommet du Millénaire des Nations Unies en septembre 2000, avant d'être reformulée en huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), est l'expression de l'engagement sans précédent de tous les pays de réduire substantiellement la sous-alimentation dans le monde.
- La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992 appelée aussi « Sommet de la Terre » à laquelle les pays de l'Afrique du Nord ont pris part s'est soldée par trois conventions :

- L'Agenda 21, un programme compréhensif d'action globale dans tous les domaines du développement durable.
- La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement qui définit les principes régissant les droits et les responsabilités des Etats pour la protection de l'environnement.
- La Déclaration de principes sur les forêts qui définit les principes de la gestion durable des forêts.

Ces accords commerciaux et d'intégration économique en combinaison avec les engagements dans le cadre de la politique du voisinage de la Communauté Européenne ou de conventions internationales constituent des opportunités à saisir pour affronter la récente crise alimentaire globale et promouvoir le développement rural. Prenant en compte les engagements faits pendant le sommet du G8 en Juillet 2008, le cadre institutionnel au niveau international pour aboutir à une vision commune et des stratégies partagées est très propice! Tous ces accords et conventions ont des objectifs clairs et partagés par les pays de la région et n'attendent que la concrétisation.

Pour éviter que toutes ces déclarations ne restent que de l'encre sur le papier, un processus de réflexion sur les perspectives de l'agriculture a été initié par l'Union du Maghreb Arabe (UMA) l'année dernière à Fès¹⁶. Cette initiative a permis d'associer plusieurs partenaires régionaux et internationaux dans la réflexion et la formulation des défis communs et des opportunités à saisir pour développer l'agriculture Maghrébine. Cette conférence s'est soldée par l'identification de plusieurs axes communs de développement et par l'engagement à élaborer une vision stratégique agricole partagée qui s'appuiera sur la mise en valeur des complémentarités des pays

Evidemment, ce processus implique plusieurs acteurs avec différentes priorités. Les causes du problème de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté sont complexes et ont tendance à créer du cafouillage. Avec le changement climatique, de l'ouverture des marchés et la crise financière les enjeux actuels n'ont pas de précédent et l'application des modèles anciens d'analyse et de planification ne sont pas nécessairement bénéfiques. Aujourd'hui, plus que des idées à recycler, les bonnes réponses aux problèmes sont à inventer. Il faut découvrir, tester et partager les bonnes pratiques dans une approche plus ouverte et flexible. C'est-à-dire la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la dégradation de l'environnement sont des problèmes typiques « tordu ». Et les indicateurs pour un problème « tordu » sont la confusion, le désaccord et un manque de progrès¹⁷.

Aujourd'hui, ce n'est plus le manque de connaissance du mécanisme de la pauvreté dans les sociétés ou un manque de savoir des situations sur le terrain qui prévaut. Les étagères des organisations étatiques et internationales, les archives des centres de recherche sont pleines d'analyses, d'expériences et de recommandations pertinentes. Mais l'état actuel montre qu'on est loin d'une amélioration de la situation, ni global, ni régional et les mots de Hillary Clinton pendant le sommet des G8 en Italie mettent le doigt sur le problème-clé : *"The question is not whether we can end hunger. It's whether we will."*

Un processus de concertation est tout à fait nécessaire lorsque les enjeux sont stratégiques dans les négociations multipartites. Les accords dans ces cas exigent des processus sociaux qui engagent constamment les parties prenantes, explorent les questions relatives, réévaluent la définition du problème, et reconsidèrent les positions des acteurs¹⁸.

L'Action internationale en faveur d'une meilleure sécurité alimentaire régionale devrait davantage se focaliser sur les actions concrètes sur le terrain et amener les pays à travailler en commun. Suite à la conférence de Fès, l'UMA avec le soutien de la FAO a fait circuler un projet de vision partagée avec une proposition d'un ensemble de Projets Agricoles Maghrébines

Prioritaires (à titre indicatif) et leur contribution aux objectifs stratégiques, découlant des recommandations et conclusions de la conférence de Fès.

Les points focaux de la politique agricole des pays membres de l'UMA ont confirmé une liste d'activités concrètes¹⁹. A partir de cette liste les pays du Maghreb pourraient déjà identifier quelques propositions concrètes et commencer à travailler ensemble pour renforcer la coopération et l'esprit commun. La liste identifiée par les points focaux contient entre autre les recommandations suivantes :

- Développement d'un agenda de recherche maghrébine sur l'amélioration des rendements notamment des céréales et fourrages et mise en commun des compétences et des ressources pour mener des programmes en réseau entre instituts de recherche maghrébins.
- Développement d'un agenda de recherche maghrébine sur l'adaptation au changement climatique, la désertification, la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles notamment en eau.
- Développement d'un programme maghrébin de conservation et d'utilisation de la diversité génétique.
- Documentation des expériences, des pratiques et des politiques réussies et des technologies en matière de gestion durable de l'eau agricole et accélération de leur dissémination à travers des programmes maghrébins de recherche /développement.

Ces exemples montrent le grand potentiel de coopération intra-maghrébine. Pour apprendre à mieux coopérer et pour créer des valeurs conjointes, une politique de petits pas peut sans doute suffire pour commencer.

III – Conclusions

1. La cause de la crise de l'insécurité alimentaire est rarement à caractère locale. Elle a des ramifications internationales et se nourrit d'une multitude d'évènements et d'orientations politiques et stratégiques choisis à travers le monde.
2. Même si les différents pays de la région peuvent se féliciter d'avoir bien jugulé la dernière hausse des prix, ce n'était qu'à travers des mesures ad hoc. La crise a pris la majorité des gouvernements par surprise et a été maîtrisée moyennant des prélèvements sur les budgets au détriment de l'investissement. Cette leçon doit servir à mettre en place une approche planifiée, coordonnée et plus sécurisante.
3. Croire que la sécurité alimentaire pourrait être achevée essentiellement à travers des politiques liées au secteur agricole n'est plus permis dans le nouveau contexte d'interdépendance des activités et des intérêts des différents agents économiques d'un pays. La sécurité alimentaire doit être adressée sous les angles de la demande (taux d'urbanisation, revenu des consommateurs,), de l'offre (productivité des facteurs, maîtrise de la technologie...), du marché (système de collecte, gestion des stocks,...) et de l'intervention du gouvernement (subvention, filets de sécurité,...). Impliquer davantage qu'un seul ministère s'avère être une nécessité pour cette approche systémique où les parties prenantes sont nombreuses et d'intérêts souvent contradictoires.
4. Dans un monde caractérisé par l'interdépendance croissante des institutions, des sociétés et des économies, il est indispensable de coordonner les efforts et de coopérer aux échelons régional et international pour trouver des solutions collectives aux problèmes de la sécurité alimentaire. Cela n'empêche pas que chaque nation doive adopter une stratégie adaptée à ses ressources et à ses capacités afin d'atteindre les buts qu'elle s'est elle-même fixée.

5. La coopération internationale et l'intégration régionale sont encore insuffisantes pour enrayer les facteurs de l'insécurité alimentaire. Pour renforcer l'action internationale, il faut que les pays fassent preuve d'une volonté de coopération et arrivent à négocier même dans un cadre régional restreint, une vision stratégique partagée avec une feuille de route précise et respectueuse des aspirations de chacun.
6. Enfin, il faut conjuguer les efforts et adapter une approche progressive qui se construit par l'accumulation des bonnes expériences. Ces bonnes expériences se font par exemple par :
 - Le développement des positions concertées à l'occasion des négociations (commerciales, environnementales,...) avec les partenaires communs et l'échange d'expériences pour mieux préparer les prises de position compréhensives.
 - Le renforcement de la coopération dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (valorisation des eaux d'irrigation, conservation et protection des sols, gestion transfrontalière des ressources en particulier l'eau ...)
 - La mise en place d'actions et de programmes communs de prévention et de minimisation des risques (réserves des stocks alimentaires, lutte contre les maladies transfrontalières, mesures contre les sécheresses ...)

Les actions et mesures mises en place jusqu'à aujourd'hui doivent être évaluées. Les expériences réussies, mais également des échecs forment des éléments importants d'une approche future conjointe.

Notes

¹ FAO News room: <http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/>

² Action Aid International, July 2009

³ FAO AT2050: <http://www.fao.org/ES/esd/AT2050web.pdf>

⁴ Stefan Tangermann: Présentation à l'atelier "Policies against hunger", Berlin Dec. 2007

⁵ UNDP Human Development Statistics 2008: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁶ FAO press statement 2008: <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2008/1000800/index.html>

⁷ 29ème Conférence Régionale au Caire, Mars 2008 :

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k1699E.pdf>

⁸ GIEWS : Policy measures taken by governments:

<http://www.fao.org/giews/english/policy/index.asp>

⁹ FAO : Conclusions du séminaire organisé par le Bureau Sous-régional de la FAO pour l'Afrique du Nord, Mise à niveau du secteur agricole dans les pays du Maghreb, Hammamet, décembre 2003

¹⁰ Ibid.

¹¹ Cistulli, V. : Sécurité alimentaire et conjoncture internationale : Analyse appliquée aux pays de l'UMA

- ¹² La Banque mondiale dans son rapport sur le développement dans le monde de 2008 intitulé l'agriculture au service du développement considère que l'agriculture est un instrument de développement crucial pour la réalisation de l'OMD.
- ¹³ L'impact de ces accords, au niveau économique, reste limité et leurs réalisations au terme de dix années du processus lancé à Barcelone (en 1995) sont largement en deçà des objectifs qui leur avaient été assignés.
- ¹⁴ L'Afrique du Nord, notamment les pays de l'UMA comparée à sept autres régions, demeure l'ensemble régional le moins intégré. Les exportations intra-régionales n'y représentent que 2,7% par rapport au total des exportations contre des taux allant de 10% à 30% pour la COMESA, le MERCOSUR, l'ECOWAS, l'ASEAN et la SADC, de 56% pour l'ALENA et 68% pour l'UE des 25. Ces chiffres ne tiennent pas compte d'importants flux de commerce informel entre pays d'Afrique du Nord.
- ¹⁵ Autrement dit, les États ont l'obligation morale de veiller à ce que leurs citoyens soient à l'abri de la faim.
- ¹⁶ La Commission Ministérielle des pays membres de l'UMA a chargé le Secrétariat de l'UMA d'organiser la conférence à Fès sur les perspectives de l'Agriculture dans les pays de l'UMA.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ John C. Camillus: Strategy as a wicked problem,
<http://hbr.harvardbusiness.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem/ar/1>
- ¹⁹ UMA, Jan. 2009: Formulation d'une vision et d'une stratégie agricole Maghrébne.