OPTIONS méditerranéennes

Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

Etude du CIHEAM avec le soutien
de l'Agence Française de Développement (AFD)

OPTIONS
méditerranéennes

SERIE B : Etudes et Recherches
2009 - Numéro 64

CIHEAM

afd
Agence Française de Développement

CIHEAM

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes

International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

Conseil d'Administration / Governing Board

Président / President: Abdelaziz MOUGOU

Délégués des Pays Membres / Member Countries Delegates

Albanie / Albania: Sali METANI

Algérie / Algeria: Mohamed Fouad RACHEDI

Egypte / Egypt: Ayman ABOU HADID

Espagne / Spain: Eva BLANCO MEDIO

France: Maryline LAPLACE

Grèce / Greece: Pavlos D. PEZAROS

Italie / Italy: Giuliana TRISORIO LIUZZI

Liban / Lebanon: Mouïn HAMZE

Malte / Malta: Salvino BUSUTTIL

Maroc / Morocco: Mohammed SADIKI

Portugal: Maria de Fatima de SOUSA CALOURO

Tunisie / Tunisia: Fethi LEBDI

Turquie / Turkey: Vedat MIRMAHMUTOGULLARI

Comité Scientifique Consultatif / Advisory Scientific Committee

Président / Chairman: Masum BURAK (Ministry of Agriculture and Rural Affairs - TURKEY)

Membres / Members

Foued CHEHAT (Institut National Agronomique D'El Harrach - El Harrach - ALGERIE)

Dimitris DIAKOSAVVAS (Policies and Environment Division, OCDE - Paris cedex 16 - FRANCE)

Mohamad Talal FARRAN (Agricultural Research and Education Center - Beirut - LIBAN)

George ATTARD (University of Malta - MALTE)

Miguel ALBISU (Centre of Agro-Food Research and Technology - Zaragoza - SPAIN)

Ali ZOUBA (Centre Régional de Recherche en Agriculture Oasienne - Tozeur - TUNISIE)

Masum BURAK (Ministry of Agriculture and Rural Affairs - Ankara - TURKEY)

Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

Les opinions, les données et les faits exposés dans ce numéro sont sous la responsabilité des auteurs et n'engagent ni le CIHEAM, ni leurs Pays membres et ne reflètent pas non plus le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement (AFD).

Opinions, data and facts exposed in this number are under the responsibility of the authors and do not engage either CIHEAM or Member-countries and do not refect the official point of view of the French Agency for Development (AFD).

CIHEAM

Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

Etude coordonnée par :
Sébastien Abis (CIHEAM-SG)
Pierre Blanc (CIHEAM-SG)
François Lerin (CIHEAM-IAMM)
Mihoub Mezouaghi (AFD)

Comité de pilotage l'étude :
AFD :
Jean-Luc François, Mihoub Mezouaghi, Naomi Noel, Vatche Papazian, Marie Cécile Thirion, Claude Torre, Bruno Vindel
CIHEAM-SG :
Sébastien Abis, Pierre Blanc, Bertrand Hervieu

Equipe de recherche au CIHEAM-IAM de Montpellier : Tahani Abdelhakim, Abdelhamid Bencharif, Omar Bessaoud, Sylvaine Lemeilleur, François Lerin, Etienne Montaigne, Michel Petit, Selma Tozanli

OPTIONS
méditerranéennes

Directeur de la publication :

Francisco Mombiela Muruzábal

2009	Série B : Séminaires Méditerranéens	Numéro 64

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes
International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

L'édition technique, la maquette et la mise en page de ce numéro d'Options Méditerranéennes ont été réalisées par l'Atelier d'Édition de l'IAM de Montpellier (CIHEAM)

Technical editing, layout and formatting of this edition of Options Méditerranéennes was by the Editorial Board of MAI Montpellier (CIHEAM)

Crédit photo de couverture / *Cover photo credits* :
Photo montage Pierre Arragon, 2009

Tirage / *Copy number* : 500 ex.
Impact imprimerie
483 ZAC des Vautes
34980 Saint Gely du Fesc

Fiche bibliographique / *Cataloguing data* :

Comment citer cette publication / *How to quote this document* :

Abis A., Blanc P., Lerin F., Mezouaghi M. (coords.). Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord. Paris (France) : CIHEAM, 2009 − 238 p. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches ; n. 64).

Catalogue des numéros d'Options Méditerranéennes sur /
Catalogue of Options Méditerranéennes issues on :
www.ciheam.org/publications

ISSN : 1016-1228 – ISBN : 2-85352-432-9 © CIHEAM, AFD 2009

Reproduction partielle ou totale interdite
sans l'autorisation du CIHEAM et de l'AFD

Reproduction in whole or in part is not permitted without the consent of the CIHEAM and AFD

Sommaire

Préface - *Bertrand Hervieu, Secrétaire général du CIHEAM de 2003 à 2009* 3

Avant-propos - *Jean-Yves Grosclaude, Directeur Technique des Opérations à l'AFD* 5

Première partie
Les perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

Volatilité des prix internationaux agricoles et alimentaires et libéralisation en Afrique du Nord – *François Lerin, Sylvaine Lemeilleur, Michel Petit.* 9

Quelles réponses au mal-développement agricole ? Analyse des politiques agricoles et rurales passées et présentes – *Etienne Montaigne, Omar Bessaoud.* 51

Dynamiques des acteurs dans les filières agricoles et alimentaires – *Sylvaine Lemeilleur, Selma Tozanli, Abdellhamid Bencharif* 93

Regards sur des expériences en Algérie et en Egypte – *Tahani Abdelhakim* 143

Deuxième partie
Synthèse stratégique de l'étude

Enseignements et défis pour le futur agricole au Maghreb et en Egypte – *Pierre Blanc.* 175

Troisième partie
Réflexions sur les politiques agricoles en Afrique du Nord

L'agriculture sous contrainte environnementale et climatique – *Florence Pintus.* 195

Agriculture méditerranéenne : les trois défis de la mondialisation – *Jean-Louis Rastoin.* 205

Relever le défi du développement agricole et rural – *Denis Pommier.* 213

Réflexions sur les politiques agricoles en Afrique du Nord. L'action internationale en faveur d'une meilleure sécurité alimentaire régionale – *Gunther Feiler, Belhassen Abdelkafi* 221

De nouveaux défis pour les agricultures méditerranéennes – *Hiba El-Dahr.* 229

Les technopoles agroalimentaires dans les pays du Maghreb. Opportunités et spécificités – *Kamel Belkahia, Abdelhamid Bencharif.* 233

Préface

Bertrand Hervieu
Secrétaire général du CIHEAM, (oct. 2003 – sept. 2009)

L'étude réalisée par le CIHEAM pour l'Agence Française de Développement (AFD) sur les perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord repose sur un constat de départ à double entrée, dressé à l'été 2008.

D'une part, le retour de l'agriculture au centre de l'actualité internationale et stratégique, au lendemain d'une crise alimentaire ayant réveillé la planète, parfois trop peu consciente qu'une partie de l'avenir se joue dans ses territoires ruraux et sur sa capacité à nourrir une population toujours plus nombreuse.

D'autre part, l'accroissement des tensions et des désordres agricoles au sein d'une zone méditerranéenne où les pays nord-africains révèlent des situations de fragilités sur le plan de la sécurité alimentaire et où les analyses prospectives appellent de leurs vœux à une coopération renforcée des agricultures dans la région, comme le rapport du CIHEAM *Mediterra 2008* avait tenté de le montrer.

Un an et demi plus tard, alors que cette étude menée conjointement par les équipes de l'AFD et du CIHEAM se concrétise par la présente publication, le contexte global, malgré les apparences, n'a pas évolué favorablement. Si les prix agricoles internationaux sont à la baisse, ils demeurent toujours plus élevés dans les pays en développement et sur les marchés intérieurs de nombreux Etats du Sud. Si les récoltes en Afrique du Nord ont été bonnes en 2009, le caractère exceptionnel de cette année, notamment sur le plan céréalier, tient à une météorologie moins capricieuse que ce que la tendance climatique lourde nous révèle habituellement. Et tandis que le Globe n'a jamais connu autant d'affamés sur son sol, qui lui s'épuise et fait l'objet de multiples convoitises, force est de constater que le nombre de sous-nutris s'est aussi accru dans la zone nord-africaine. Les défis y sont multiples mais convergent :

- améliorer les rendements tout en ménageant des ressources naturelles rares, à commencer par une eau de moins en moins disponible ;
- optimiser l'organisation des filières agricoles et renforcer les capacités des organisations professionnelles ;
- limiter les effets de la variabilité croissante des prix agricoles et donc maintenir des systèmes capables en interne d'amortir des chocs externes amenés à se reproduire régulièrement ;
- sécuriser les approvisionnements depuis l'étranger et sans doute stocker les produits déterminants comme les céréales constituent des enjeux prioritaires ;
- assurer une meilleure coexistence entre l'agriculture de firme d'un côté et l'agriculture familiale de l'autre, puisque ces deux formes d'exploitations, pour lesquelles une approche plus fine serait bien entendu nécessaire, doivent participer d'un commun mouvement aux politiques de développement agricole et à la construction de la sécurité alimentaire nationale ;
- formuler une orientation claire et innovante pour traiter socialement les agricultures de survie touchées par l'extrême pauvreté et qui se trouvent aujourd'hui coupées des processus de développement.

Enfin, comment ne pas s'interroger sur le modèle général des politiques agricoles menées en Afrique du Nord, qui désormais ne sauraient s'ouvrir sur le marché international et l'approche libérale sans garantir une souveraineté alimentaire nationale minimale en produisant localement, et autant que faire se peut, les denrées agricoles de base qui constituent le socle de l'alimentation des populations. Mettre l'agriculture d'un pays dans les mains du seul commerce mondial, à l'heure où spéculations financières et volatilité des marchés s'accentuent, constituerait une prise de risque peu opportune quand on sait que le développement global d'une Nation passe forcément par l'existence d'un système agricole efficient en son sein.

Cette étude, qui doit beaucoup aux recherches effectuées par les agents du CIHEAM localisés à l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier (IAMM), souligne bien que ces impératifs énumérés ci-dessus sont solidement ancrés dans les réalités et les perspectives agricoles de l'Afrique du Nord. Ainsi, et bien qu'il faille reconnaître les disparités de situation qui prévalent entre les quatre pays examinés (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie), il convient sans aucune doute de progresser aujourd'hui sur la voie de la coopération régionale pour pouvoir faire face aux enjeux nombreux qui se bousculent dans la zone et pour lesquels l'approche unilatérale serait inopportune. Pour le développement agricole et rural, la promotion du multilatéralisme, du dialogue et de la concertation régionale, qu'elle soit d'ordre technique ou politique, devrait assurément s'imposer à l'échelle nord-africaine mais aussi méditerranéenne.

Un an de travail collectif, entre septembre 2008 et septembre 2009, marqué notamment par la préparation évolutive des notes stratégiques qui sont ici le cœur de l'analyse et par l'organisation en mai 2009 d'un atelier régional à Tunis ayant permis de confronter les idées et de se nourrir du point de vue d'experts venus d'horizons professionnels diversifiés, aura permis de réaliser la présente publication. Fruit d'une collaboration émergente entre l'AFD et le CIHEAM, deux organismes aux activités distinctes mais complémentaires, cette étude symbolise la mission de coopération confiée au CIHEAM par ses Etats membres : une expertise toujours placée au service de l'action pour le développement de la Méditerranée.

Avant-propos

Jean-Yves Grosclaude

Directeur Technique des Opérations

Agence française de développement

Comme dans d'autres régions du monde, la flambée des cours des céréales sur les marchés mondiaux fin 2007 et début 2008 a contraint les Etats du Sud de la Méditerranée à réagir pour contenir la hausse des prix des produits alimentaires. L'amortissement de ce choc externe a eu un coût budgétaire souvent élevé. La crise économique mondiale a aggravé bien des déficits. Ceci a conduit certains pays à accélérer les réflexions engagées dès avant 2007 sur leurs politiques agricoles de façon à limiter les importations alimentaires, à développer leurs exportations et, d'une façon générale, à améliorer la contribution de leurs agricultures et agro-industries à leurs objectifs de croissance, d'emploi et de développement territorial et social.

Certes, la balance commerciale agricole de ces Etats est assez inévitablement déficitaire en céréales et produits animaux, du fait des contraintes de l'écologie méditerranéenne et de leur démographie, mais les résultats obtenus pour certaines productions sur les marchés domestiques comme extérieurs, indiquent clairement que des marges de progrès importantes existent.

L'Agence française de développement se doit d'accompagner les réformes et les investissements dans ce secteur pour quatre raisons au moins. D'abord, l'AFD est partie prenante de l'action de la France pour l'Union pour la Méditerranée, auquel elle apporte l'excellence et la permanence de son dialogue avec de nombreux acteurs économiques et institutionnels de la région. Ensuite, les engagements pris par la France au titre de la mobilisation internationale pour la sécurité alimentaire globale s'appliquent à l'ensemble de ses partenaires en développement et donc à cette région. Troisièmement, les politiques agricoles par leurs impacts sur la croissance, la répartition de ses fruits, ainsi que sur l'environnement et les échanges commerciaux, pèsent sur de nombreuses dimensions des interdépendances entre les pays du Nord et du Sud de la Méditerranée. Enfin, dès lors que la Méditerranée sera selon toutes les prévisions, parmi les régions les plus affectées par le réchauffement de la planète, l'adaptation de son agriculture requiert d'agir sans retard.

L'AFD est aujourd'hui présente dans sept pays riverains de la Méditerranée. Dans trois d'entre eux, le Maroc, la Tunisie et l'Egypte, des concours importants sont en exécution ou en préparation pour l'agriculture, sans compter la pêche. Des développements sont envisagés dans d'autres pays.

Afin de mieux apprécier le contexte dans lequel devrait s'inscrire ces interventions et par conséquent d'en améliorer le ciblage et l'efficacité, l'AFD a sollicité le Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes. Le travail que présente ici le CIHEAM est le fruit d'une collaboration et d'un dialogue entre des experts des deux rives et les équipes de l'AFD. Cette analyse a porté sur les trois pays cités et l'Algérie avec deux perspectives complémentaires mais distinctes :

- Quelle politique de sécurité alimentaire ? Compte tenu du déficit en céréales et de la volatilité accrue des prix internationaux de ces produits de base, quels sont les avantages et les risques d'un désengagement d'Etats aujourd'hui très présents ? Quelle libéralisation permettrait d'inciter à produire tout en amortissant les chocs externes ? Quelles sont les évolutions en matière d'intervention publique sur les prix à la consommation et la production ? Quelles conséquences sur la structuration des

filières agricoles, agro-industrielles et alimentaires ? Quelles implications pour les consommateurs ?

- Quel modèle de développement agricole ? Comment tirer tous les avantages économiques, commerciaux mais également sociaux voire politiques de la diversité des exploitations agricoles et des territoires ? Dès lors qu'il ne s'agit pas de choisir entre fermes commerciales et petites exploitations familiales mais d'en soutenir le développement de manière différenciée, quelles interventions directes, quelles incitations, mettre en place ? Dans cette perspective, quelle place sera celle des acteurs professionnels et des acteurs locaux ?

Le travail du CIHEAM n'apporte pas de réponse toute faite à ces questions. Il en précise les enjeux et les termes. L'analyse comparative qu'il nous offre se place aux niveaux des politiques agricoles et de sécurité alimentaire, de la structuration des filières mais aussi des exploitations agricoles. Cette analyse est d'autant plus stimulante que les similarités (la dépendance en céréales, les productions méditerranéennes, l'impératif de la maitrise de l'eau, les disparités foncières, la sensibilité des villes aux prix des denrées alimentaires, les interventions publiques sur les prix, …) et les singularités (écologiques et historiques, du Nil à l'Atlas), offrent à la fois matière à rapprochement et à confrontation des stratégies nationales.

Au-delà de choix stratégiques de long terme en matière de sécurité alimentaire et de balance commerciale agricole dont la difficulté n'est pas cachée, l'analyse du CIHEAM annonce une montée en puissance des organisations de filières agricoles et des instances locales et territoriales qui pourraient avoir des responsabilités croissantes – de manière assez différenciée selon les pays- dans l'impulsion et la gestion du développement agricole et rural Bien entendu, au croisement de ces responsabilités par produit et de ces compétences transférées par territoire, se trouvent les questions liées à l'accès, au partage, à la gestion durable et à l'efficacité économique des ressources en eau et des terres.

Ceci confirme la pertinence des quatre axes d'intervention de l'AFD dans cette région :

- D'abord, soutenir financièrement et techniquement les investissements potentiels de l'ensemble des acteurs impliqués dans des filières agricoles (production, transformation, mise en marché, dans le pays ou à l'étranger) mais aussi la mise en ordre de bataille, en synergie, de ces acteurs pour répondre à la demande des marchés intérieurs et extérieurs à travers des forums interprofessionnels et des organisations communes ;
- Ensuite, renforcer l'efficacité agronomique et économique de l'eau, qu'elle soit pluviale ou apportée par irrigation, car elle sera toujours plus rare ;
- Dans le cadre des dialogues politiques sectoriels engagés dans certains pays, appuyer la définition et le pilotage des stratégies nationales intégrant au mieux les objectifs de sécurité alimentaire et de développement agricole et territorial, de façon à offrir aux filières un cadre stable et incitatif ;
- Enfin, accompagner les collectivités territoriales rurales dans la gestion durable des ressources naturelles et foncières et la valorisation du potentiel agricole de leurs terroirs.

Cela constitue la trame du dialogue sectoriel de l'AFD avec ses partenaires de la Méditerranée, dialogue aujourd'hui très actif et concret, pays par pays, projet par projet qu'il convient d'approfondir et d'adapter. Je remercie le CIHEAM de proposer ici à la fois une toile de fond sur laquelle ce dialogue se déroule et les grands défis à relever. Je ne doute pas que ce travail sera utile bien au-delà.

Première partie

Les perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

Volatilité des prix internationaux agricoles et alimentaires et libéralisation en Afrique du Nord

François Lerin CIHEAM-IAMM
Sylvaine Lemeilleur CIHEAM-IAMM
Michel Petit CIHEAM-IAMM

I – Introduction

Après une longue période de baisse tendancielle et de relative stabilité, les cours mondiaux des matières premières agricoles et des produits alimentaires amorcent une phase de hausse sensible au cours des années 2005-2006. Cette période de hausse a débouché sur une véritable flambée des cours en janvier-juin 2008 qui, augmentant le coût de l'alimentation (alors que celui de l'énergie atteignait des sommets historiques), a provoqué une série de mouvements sociaux médiatisés sous le terme « d'émeutes de la faim », notamment dans la rive sud du bassin méditerranéen. Cependant, cette hausse s'est ensuite transformée en une baisse, tout aussi spectaculaire. En quelques mois (juillet-janvier), les cours se sont brutalement repliés. Cette chute des prix sur les marchés agroalimentaires a été l'une des conséquences de la crise bancaire qui s'est rapidement propagée à « l'économie réelle » pour déboucher sur une récession économique mondiale, sans précédent dans tout l'après Deuxième Guerre mondiale…

La première partie de cette séquence a été désignée, non seulement dans la presse ou par les mouvements sociaux, politiques et syndicaux, mais aussi par la majorité des organismes multilatéraux spécialisés, de « crise alimentaire », en raison de son impact sur une fraction non-négligeable de la population mondiale. Même si les médias n'en parlent plus beaucoup, la plupart des experts sont convaincus que la baisse récente des prix ne marque pas la fin de cette crise alimentaire.

Cette crise ouvre, ou réouvre, deux champs de réflexion :

- celui concernant la place de l'agriculture et du développement à la fois dans l'agenda international des questions globales et de la coopération, comme dans les priorités nationales. On a, en effet, assisté au cours des deux décennies passées à une diminution notable de l'aide au développement consacrée à l'agriculture, dans les organismes multilatéraux comme dans les agences bilatérales. Cette désaffection venait conforter ou renforcer celle de la majorité des gouvernements nationaux pour ce secteur et ses problèmes ;
- celui concernant les risques grandissants liés à l'aléa que représente la volatilité des prix sur les marchés mondiaux pour des économies qui sont désormais largement ouvertes sur l'extérieur. En effet, après avoir longtemps sanctuarisé leur agriculture, les pays méditerranéens, sur les deux rives, ont été sommés (et ont accepté) de participer à un régime commercial international de plus en plus libéralisé – même si l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui forme l'ossature de ce régime, n'a pas réussi à conclure son dernier round de négociations (celui de Doha) en particulier en raison des questions agricoles.

Ces deux questions sont en partie liées en ce sens que le secteur agricole, notamment dans les pays de tradition rurale ou à forte population rurale et de petite propriété, est sans doute un des secteurs où l'intervention publique et les mesures de soutien et d'accompagnement sont les plus fréquentes et probablement les plus nécessaires. Or, les politiques de libéralisation du

commerce extérieur et la libéralisation mondiale du régime commercial, se sont accompagnées de politiques de libéralisation « en interne ». Ces politiques avaient pour objectifs de restaurer ou d'instaurer des équilibres macro-économiques et de limiter l'intervention de l'Etat dans le secteur productif et dans l'administration des prix et des flux. Même si cette libéralisation n'a été que partielle, ou peut-être même parce qu'elle n'a été que partielle, les outils de couverture des risques sont peu nombreux et de faible amplitude et les outils de compensation des pertes sont faiblement dotés de moyens financiers (sauf dans le cas des pays à forte rente pétrolière). Dès lors, ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « crise alimentaire » et sa transformation actuelle en une dépression économique mondiale, remettent-elles en cause le mouvement général de libéralisation qui a été un fondement essentiel des grands débats de politique économique dans les quatre pays étudiés ?

La double question - vulnérabilité à l'ouverture commerciale / performance et organisation du secteur agricole- est revenue au cœur des débats sur le développement. Elle prend la forme d'une re-formulation de la question de la « sécurité/souveraineté alimentaire » et du développement agricole pour ces raisons conjoncturelles mais aussi à partir d'analyses de moyen et long terme comme en témoigne le Rapport sur le développement dans le monde (RDM) de 2008 de la Banque mondiale (*L'agriculture au service du développement*) et les interventions de nombreuses agences spécialisées, telles que les alertes et les initiatives formulées par le Ciheam pour la région méditerranéenne (Hervieu, 2006 ; Mediterra, 2008 ; Hervieu et Abis, 2008). Elle est également un nouveau contexte d'appréciation des politiques économiques de libéralisation en interne et en externe qui ont étés menées au cours des décennies passées.

Pour aborder ces questions nous avons, dans ce chapitre, adopté la démarche suivante :

- caractériser la nature de l'aléa et spécifier les caractéristiques de « cette crise-là ». Il s'agit en particulier de savoir si cette forte volatilité peut être considérée comme structurelle ou comme un simple effet d'une séquence très particulière ;
- s'interroger sur la transmission de l'instabilité des prix internationaux dans les systèmes agroalimentaires nationaux dans le cas de deux filières particulières : les céréales et le lait ;
- caractériser l'exposition à l'aléa « marché international » des quatre situations nationales étudiées et identifier plus précisément la nature des risques encourus, par qui et sous quelle forme ;

II – « Cette crise-là » …

"*Was 2008 an aberration or a year of foreshadowing major new trends in food prices and if so, how should the international community respond?"*
Préface d'Achim Steiner, au rapport de l'Unep, *The environmental Food Crisis* (Nelleman, *et al*, 2009).

Apprécier la nature des risques encourus pour les pays concernés par l'étude et leur vulnérabilité face à ces risques est rendu difficile par le fait que plusieurs cyclicités et donc différents types d'instabilités ou de volatilités sont en cause. Il s'agit d'une part des cycles de l'économie mondiale dans son ensemble (activité, commerce) – mais qui est variable selon les secteurs et les régions. D'autre part, les prix sur les marchés internationaux de produits agricoles obéissent à des cycles propres, liés aux relations offre/demande sur chacun de ces marchés, bien qu'il existe, en raison des modèles techniques et des substitutions possibles, des effets d'un marché sur l'autre. Ainsi, par exemple, les prix du soja et du maïs ont connu des hausses spécifiques dans le milieu des années 1990, au début des années 1980 et au milieu des années 1970 (Abott, 2008), sans relation avec les autres marchés des produits agricoles et alimentaires. Enfin, l'ensemble des matières premières (matières premières agricoles, produits

alimentaires, énergies, produits miniers) peuvent connaître des « co-évolutions », c'est alors l'ensemble des produits de ces marchés qui subit une hausse.

1. Une « flambée » des prix exceptionnelle

Le *Global Economic Prospects 2009 – Commodities at the crossroads* de la Banque Mondiale, en analysant l'évolution des marchés sur longue période, note que la période que nous venons de vivre constitue un événement rare : cette période figure parmi les trois hausses de l'après Deuxième Guerre mondiale, après celle de 1951 (reconstruction) et celle de 1974 (premier choc pétrolier).

Cependant, tous les prix des matières premières agricoles n'ont pas évolué de la même façon : certains produits ont flambé (lait, blé, riz, huile de palme, maïs, soja,…), d'autres sont restés beaucoup plus stables (viandes, sucre, thé). Il n'en reste pas moins que les indices agrégés pour les produits alimentaires, élaborés par le FMI, indiquent une très forte augmentation sur la période 2004-2008. La figure 1 montre que ce sont les prix des matières premières agricoles destinées à un usage industriel qui ont le moins subi la tendance haussière.

Figure 1 : Indices mensuels des prix courants des matières premières (2005=100)

Source : Voituriez (2009)

Autre point majeur en terme d'impact de cette instabilité sur les économies des pays du Maghreb, la hausse ne concerne pas seulement les prix des matières premières agricoles mais surtout ceux de l'énergie (carburants, transport, énergie domestique, … ce qui a amplifié la pression sur les revenus) et plus généralement toutes les matières premières, notamment les produits miniers. Les analystes relient en général cette pression à la hausse à la forte croissance économique mondiale, notamment dans les pays dits « émergents » et aux anticipations de la demande pour la production de biens industriels dans ces pays, pour la consommation nationale comme pour l'export.

2. Les causes de la hausse des prix des produits alimentaires 2004-2008

Six types de causes sont évoqués dans la littérature sur cette conjoncture de hausse, les trois premiers sont classiques (a,b,c), tandis que les trois derniers (regroupés dans la paragraphe d) sont particuliers à ce cycle de hausse.

A. La relation offre/demande : une demande en croissance plus soutenue que celle de la production

Augmentation de la demande : la demande alimentaire a été, au cours de la décennie passée, soutenue par l'augmentation régulière de la population mondiale, l'augmentation des revenus et une forte croissance économique globale, notamment dans les pays émergents (en particulier la Chine et l'Inde). Cette croissance de la demande n'a pas connu d'événement spectaculaire, comme l'avaient été par exemple au début des années 1970 les achats massifs des soviétiques sur le marché mondial du blé, entraînant une hausse quasi-généralisée sur les marchés agricoles. On est en présence d'une hausse continue et stable de la consommation, qui n'est satisfaite que marginalement sur le marché mondial, l'essentiel de la demande étant comblé par les productions nationales (11% seulement de la production mondiale de céréales fait l'objet de commerce international – commerce intra-communautaire compris). Notons également, contre une idée parfois répandue que les pays émergeants (Chine et Inde en particulier) n'ont pas joué un rôle déterminants dans cette augmentation de la demande. Ces deux pays sont d'ailleurs restés excédentaires nets en produits agricoles au cours de la période récente.

Défaut de l'offre : le défaut d'offre sur le marché international des pays exportateurs a également participé à la tension sur les prix. Les aléas climatiques jouent encore un rôle important sur les niveaux de production et l'on évoque la double année de sécheresse australienne en 2006/07 combinée à l'excès de pluie en Europe provoquant, à l'échelle mondiale, une baisse de la production en 2006 (-1,6%). Cependant, les événements climatiques et leurs impacts sur la production sont, en général, compensés par le fait que «les greniers à blé » sont situés dans les parties tempérées des hémisphères Sud et Nord, et que s'opère une sorte de péréquation non seulement des bonnes et des mauvaises années, mais aussi des bonnes et des mauvaises régions. Comme dans le cas de la demande, aucun événement spécifique, aucune « catastrophe naturelle », n'explique réellement, du côté de l'offre, la tension sur les prix d'autant que les récoltes 2007 et 2008 en céréales ont été exceptionnelles. Dit d'autre manière : les aléas climatiques enregistrés en 2006/2007 ont aggravé la situation de tension offre/demande, ils ne l'ont pas créée.

Il faut donc se tourner vers d'autres facteurs structurels et en particulier le désengagement des politiques publiques de l'agriculture dans de nombreux pays en développement, comme le retrait des bailleurs de fonds internationaux et bilatéraux, souligné par ailleurs dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de 2008 déjà cité – constat qui peut être perçu comme une autocritique. L'agriculture est ainsi passée de 20% de l'aide publique au développement, au début des années 1980, à seulement 3% en 2007 (Iaastd, 2008), alors même que l'aide publique au développement baissait en valeur absolue.

Cette baisse de l'investissement dans le secteur agricole dans de nombreux pays s'accompagne probablement d'une situation complexe de stagnation de l'évolution des rendements pour de nombreuses cultures depuis une quinzaine d'année.

Les stocks : une discussion est en cours (voir Abbot, 2008 ; Trostle, 2008 ; Voituriez, 2009; Piesse & Thirtle, 2009) sur le rôle des stocks : y-a-t-il eu une modification des comportements de certains pays et de certains acteurs de l'agroalimentaire expliquant la diminution des stocks et donc une plus grande « nervosité » des marchés ? Quoiqu'il en soit les prix comme résultantes du rapport offre/demande sont plus tendus dans cette situation de faibles stocks - d'autant que dans ce secteur agricole les élasticités-prix de l'offre et de la demande sont très faibles à court terme. Cette baisse des stocks mondiaux de céréales est particulièrement nette à partir de la campagne 2001/02, alors que les décennies 1980 et 1990 avaient connu des

niveaux élevés (figure 2), notamment en 1985-1987 au plus fort de la « guerre du blé » entre les USA et l'Europe. Ensuite les stocks se stabilisent aux alentours de 27% de la consommation mondiale annuelle pour s'effondrer par la suite et atteindre en 2007-2008 des niveaux historiquement bas. Même si les stocks ont progressé en 2009 à la suite d'une bonne récolte mondiale, le niveau resté bas (20%) laisse présager d'une certaine « nervosité » des marchés.

Figure 2. Stocks mondiaux de céréales (en pourcentage de la consommation annuelle mondiale de céréales)

Source : élaboré à partir des données USDA.

B. L'effet énergétique

L'augmentation des prix du pétrole a un effet mécanique sur les coûts de production, notamment dans les grands pays agro-exportateurs où la mécanisation est importante et où les travaux du sol, les récoltes, le transport et une partie de la transformation se font essentiellement à base d'énergies fossiles. L'augmentation du prix de l'énergie renchérit également celui des fertilisants (et dans un certain nombre d'économies paysannes conduit à diminuer leur utilisation et donc la production) d'autant que d'autres prix de matières premières, comme les phosphates, augmentent dans le même temps (« co-mouvement »). Le prix du carburant est également très important pour les captures de poissons (source importante de protéines dans certaines régions et régimes alimentaires) et le transport de cette marchandise… Enfin, le prix de l'énergie augmente également les coûts de frets et, dans le même temps, il rend les utilisations énergétiques des cultures plus attractives. Or, les prix du pétrole ont amorcé depuis 2004 une hausse continue (graphique n°1) qui s'est achevée le 24 juillet 2008 sur la cotation la plus élevée jamais atteinte par le baril : 143 dollars. Mitchell (2008) estime que les prix de l'énergie ont contribué entre 15/20% à l'augmentation des coûts de production alimentaire aux Etats-Unis.

C. L' « effet dollar »

Un certain nombre d'analyses soulignent également l'impact haussier de la dépréciation du dollar par rapport aux autres monnaies et en premier lieu vis-à-vis de l'Euro – particulièrement sensible dans ce cas à partir de 2002. L'étude de la *Farm Foundation* déjà citée (Abbott et al, 2008.) indique que, pour la période 2002-2008, les prix des « grains » (maïs, blé, riz, soja,…) ont connu une hausse trois fois supérieure en dollars nominaux à celle constatée pour un panier de monnaies d'échange déflatées (dont l'Euro). L'étude conclut : « *While 2006/2008 appears to be closely linked with dollar depreciation, and the mid-1990s price run-ups were mostly due to crop shortages or international demands. The 1970s to mid-1980 appear to incorporate a mix of these forces. (…) The weak dollar linkage appears to be stronger now than it was in the past* » (Abott, 2008). Cette liaison entre valeur relative du dollar et prix des cotations des matières premières – dont les matières premières agricoles – est imputable à des facteurs macro-économiques (dette et déficit commercial américain notamment) et à des comportements complexes de « traduction » des cotations en monnaies nationales, par les opérateurs des marchés et des industries.

D. Les nouveaux facteurs

Les politiques de soutien aux biocarburants : on sait que ces politiques ont offert, d'une part, la possibilité de créer une source « renouvelable » de production d'énergie liquide face à l'augmentation des prix des énergies fossiles, et, d'autre part, une porte de sortie, notamment aux Etats-Unis et en Europe pour les grandes cultures, autrefois largement subventionnées à la production et à l'export, mais dont les dispositifs de soutien sont désormais contestés à l'OMC. Cette nouvelle demande est devenue significative en Europe comme aux Etats-Unis au cours de ces années de hausse. Dans la dernière campagne 2007/08, le bioéthanol américain a capté 81 millions de tonnes de maïs, soit presque le quart de la production étasunienne. Le Canada, la Chine et l'Union européenne ont utilisé quelque 5 millions de tonnes de maïs additionnelles portant le total utilisé à 86 millions de tonnes, soit environ 11% de la production mondiale de maïs. Il faut ajouter qu'environ 7% des approvisionnements en huiles végétales ont été absorbés par le biodiesel en 2007 et qu'environ un tiers de l'augmentation de la production lui est imputable (UE, USA, Argentine, Australie, Brésil) : soit 8,2 millions sur 132. Or, selon Mitchell (2008) dans une note élaborée pour la Banque Mondiale : « *The increases in biofuels production in the EU, US and most other biofuels-producing countries have been driven by subsidies and mandates* ».

La spéculation financière : souvent évoquée dans les hausses ou les baisses des cotations, l'utilisation des marchés à terme a tendance dans certaines analyses « grand public » a être assimilée à une « spéculation », alors que les opérateurs et les économistes y voient une possibilité de couvrir les risques liés à l'instabilité des prix… Un certain nombre d'analystes se sont penchés sur cette question à propos de la crise récente et en ont déduit qu'il existait, d'une part, un effet de report de fonds financiers spéculatifs, inquiets des performances rencontrées ailleurs (notamment sur les marchés incluant des créances toxiques), et, d'autre part, une modification de la régulation étasunienne dérégulant les interventions sur ces marchés des opérateurs « non-physiques ». Master et White (2008) ont montré l'importance de ces activités dans la période qui nous occupe. Pour faire bref, il semble avéré que des opérateurs non-physique sur des positions dites « courtes » sont massivement intervenus sur ces marchés agricoles pour y prendre des positions financières et tirer profit de la hausse. Or, comme le notent Piesse et Thirtle (2009), quand les stocks sont bas « *there will upward volatility and indeed, if there are no stocks that can be unloaded to destroy the position of those who speculate on rising prices, then the speculators will be proved right* ». Dès lors ces marchés, au lieu de constituer un outil de couverture du risque pour les opérateurs physiques est devenu le lieu d'une aggravation de l'aléa.

Master, dans une audition au Sénat (Master, 2008), estime que cette activité spéculative aurait coûté pas moins de 110 milliards de dollars à l'économie américaine, soit une ponction sur

chaque ménage américain de l'ordre de 846 dollars – en particulier via les hausses de prix du pétrole et de l'alimentation. Sa conclusion est que « *L'effet de cette activité a été de déstabiliser une économie déjà fragile et affaiblie. La bulle des matières premières a amplifié les effets de la bulle immobilière et de la crise financière, rendant la situation beaucoup plus grave et provoquant davantage de faillites, plus de pertes d'emplois et d'action en justice que jamais auparavant (..) tout cela aurait pu (?) être évité si des limites aux prises de positions spéculatives avaient été mises en place sur les marchés des dérivés de matières premières.* ». Le calcul n'a pas été, à notre connaissance, fait pour les pays qui nous concernent dans cette étude, mais l'on comprend que ce genre de « ponction » sur les revenus a d'autant plus d'impact que l'énergie et l'alimentation jouent un rôle important dans la consommation des ménages.

L'utilisation aggravante de mesures de sauvegarde. Enfin, pour clore sur les causes de la hausse des prix, il faut indiquer le facteur aggravant qu'a constitué la mise en place, au plus fort de la hausse, de politiques de restriction des exportations menées par plusieurs dizaines des plus importants pays exportateurs-consommateurs pour protéger leur marché intérieur : en juillet 2007, par exemple, l'Ukraine met en place un embargo sur ses exportations de blé ; en octobre 2007, l'Inde interdit les exportations de riz (excepté pour le riz basmati) ; début 2008, l'Argentine réduit le nombre de licences d'exportation de blé et la Russie augmente de 40% les taxes à l'exportation ; début avril, c'est au tour de l'Egypte d'interdire les exportations de riz, etc.

3. La crise systémique mondiale et le repli brutal des cours

Passé cette période de flambée, les marchés mondiaux de matières premières se sont brutalement repliés et notamment celui du pétrole. Avant même la fin de l'année 2008 (pendant laquelle le pétrole avait connu son record historique de 143 dollars en juillet), le brut s'effondrait à près de 30 dollars en décembre… pour se stabiliser à un niveau légèrement supérieur. Il n'en reste pas moins donc que le prix a été divisé par plus de quatre en moins de cinq mois, soit une « pente » inédite dans toute l'histoire du produit. Les prix des autres matières premières – y compris agricoles - ont suivi. Mais au contraire des prix de l'énergie fossile, les prix des matières premières agricoles ont «résisté » et sont restés à des niveaux supérieurs à ceux de 2004. C'est dire que la baisse des cours, pris dans la tourmente de la crise économique mondiale, n'a pas complètement aboli la tension sur les prix agricoles. Dit d'une autre manière : en dépit de prévisions de croissance en baisse pour l'ensemble de l'économie mondiale et en régression pour la quasi-totalité des pays de l'OCDE (ce qui devrait entraîner une diminution de la croissance de la consommation mondiale totale), un certain nombre de marchés restent encore sous tension.

En règle générale les expertises sur les perspectives des marchés mondiaux notent que, dans leur ensemble, les marchés des produits agricoles devraient connaître des cours soutenus sur le moyen terme. C'est notamment le cas de l'étude OCDE-FAO (2008) qui estime que ce devrait être le cas pour la décennie à venir, le temps de reconstitution des stocks. Mais cela n'exclut pas des évolutions contrastées marché par marché, qui peuvent avoir des incidences variables en fonction des besoins d'import ou des produits exportés par les différents pays de l'étude.

La hausse des cours n'avait, selon le FMI (Helbling, 2008), laissé que l'Algérie comme « grand gagnant » dans le groupe d'économies que nous étudions, c'est-à-dire avec un gain de balance commerciale supérieur à 1% du PIB de 2006. Le Maroc et la Tunisie étaient classés parmi les « grands perdants » (la dégradation de la balance commerciale leur faisant perdre plus d'un pour cent de leur PIB 2006) ; l'Egypte étant qualifiée de « petit perdant » (moins d'un pour cent). La crise économique mondiale, que certains avaient jugé, imprudemment, ne pas devoir se diffuser dans les pays « émergents » et plus généralement aux pays à revenus intermédiaires que sont les pays de l'étude, affecte aujourd'hui l'ensemble de l'économie mondiale.

Quelques effets attendus pour ces pays doivent être gardés en mémoire pour la suite de ce chapitre :

- les importations des pays développés vont diminuer, y compris pour les produits agricoles. Le commerce mondial va se contracter de 2,1% en 2009 selon l'expertise de la BM (World Bank, 2009,) ;
- la crise financière en contractant le crédit affecte directement les investissements dont ceux destinés aux pays en développement, ce qui « *devrait entraîner une baisse de la croissance de l'investissement dans les pays en développement. Cette dernière, qui était de 13% en 2007 ne dépassera pas 3,5% en 2009, selon les prévisions : une baisse lourde de conséquence étant donné que la croissance de l'investissement contribue pour un tiers à la croissance du PIB.* » ;
- le chômage va augmenter dans les pays européens et l'emploi sera également mis sous pression dans les pays du Golfe dont l'activité économique est en réduction. Le travail immigré en fera bien sûr les frais et les implications seront importantes, étant donné le poids, pour les quatre pays, des transferts des travailleurs émigrés, en particulier pour les économies rurales.

En conclusion, il est évident que la chute des prix internationaux des produits de base agricoles et alimentaires est, à première vue, une bonne nouvelle pour les économies agroalimentaires importatrices du Maghreb et notamment pour le Maroc, la Tunisie et l'Egypte - d'autant qu'elle s'accompagne d'une forte baisse des prix de l'énergie. Cette dernière est évidemment une mauvaise nouvelle pour l'Algérie. La relation perdant/gagnant citée plus haut est donc exactement opposée dans ce brutal retournement de la conjoncture internationale. Mais, dans l'ensemble, la conjoncture n'est pas favorable : d'une part, les pays pétroliers perdent leur rente et sont obligés, comme l'Algérie, de réviser à la baisse leurs programmes d'investissement et, d'autre part, les autres, qui ont été lourdement affectés par la flambée de 2008 des prix de l'énergie et la crise alimentaire, ne disposent pas de moyens budgétaires suffisants pour mener les politiques dites « de relance » qu'appellerait le repli économique mondial généralisé.

III – Politiques de sécurité alimentaire et transmission des prix

Pour comprendre l'impact de l'aléa « prix internationaux » sur les systèmes de prix agroalimentaires, il convient de savoir quelle est la relation entre prix internationaux et prix domestiques, et d'évaluer la nature de la transmission des prix mondiaux aux prix à la consommation et à la production. Dans cette partie nous nous sommes interrogés sur les mécanismes de moyenne période en observant les séries annuelles de prix à partir de 1990. Nous avons ensuite collecté des informations concernant la hausse des prix de 2008 et nous nous sommes interrogés sur les mécanismes spécifiques liés à cette période de hausse rapide.

Dans les faits, les barrières à la transmission des prix sont multiples. Premièrement, il existe des barrières institutionnelles. Les Etats peuvent mettre en place des politiques de régulation des prix intérieurs empêchant la transmission des prix internationaux au niveau national, c'est souvent le cas des politiques alimentaires qui maintiennent les prix bas à la consommation. Deuxièmement, il existe des barrières organisationnelles liées aux coûts de transport et aux coûts d'intermédiation. Par exemple, le manque d'infrastructure de transport, la saisonnalité des importations, l'existence ou non de filières commerciales connectant les différents marchés entre eux (Gérard *et al*, 2008) ainsi que les asymétries d'information sur les prix permettant à certains acteurs de prélever des rentes diverses,… autant d'obstacles aux flux commerciaux et à la transmission des prix.

Dans cette partie, nous étudions la question de la transmission des prix internationaux dans les économies nationales des quatre pays de l'étude. Etant donné l'équation complexe que représente la construction du prix au niveau national (qui n'est pas le centre de notre propos

ici), nous abordons cette question par une analyse qualitative des données. Nous avons choisi d'étudier les filières céréales et lait dans ces pays. Il s'agit en effet des produits les plus importants dans la composition des importations et, par ailleurs, ce sont des composants importants de la sécurité alimentaire des populations. Dans le cas des céréales, qui représentent la part la plus importante des importations alimentaires (35 à 40%[1] - figure 3) et qui sont à la base de la diète alimentaire, nous choisissons d'analyser les données de prix du blé dur et du blé tendre (figure 4). Outre leur importance en termes de composition des importations en valeur pour ces pays, la quantité de céréales importée représente également de 35 à 75% des besoins pour leur consommation nationale (cf chapitre 3). Nous avons également analysé la transmission des prix des produits laitiers étant donné leur importance dans la nutrition (sécurité alimentaire) et les niveaux non négligeables dans les importations (figure 3) –même si les quantités importées ne représentent pas nécessairement une part importante des besoins des consommations nationales (de 10 à 60% ; cf chapitre 3).

Figure 3 : Répartition en valeur (US dollars) des principaux produits agricoles d'importation (moyenne 2002-2006).

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données de FAOSTAT, 2008

Figure 4 : Répartition en valeur (US dollars) des principales céréales importées (moyenne 2002-2006)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données de FAOSTAT, 2008

Pour chacun de ces produits nous utilisons plusieurs séries de prix de la base de données internationale FAOSTAT et des statistiques nationales recueillies par les experts locaux[2]. Nous comparons ces séries de prix pour approcher la question de la transmission des prix :

1. prix CAF en monnaie locale[3],
2. prix à la consommation dans la capitale. Ce sont les prix des produits transformés, prêts à la consommation, qui sont donc collectés (exemple : farine de blé, pain, semoule, lait conditionné…)[4],
3. prix aux producteurs (ou aux marchés de producteurs) pour les produits locaux.

Les séries longues de prix utilisées sont des moyennes annuelles pour étudier la transmission des prix sur moyenne période (depuis 1990). Cette analyse sur moyenne période est complétée par l'analyse de données mensuelles, lorsque cela était possible[5], pour la période de flambée des prix.

1. La transmission des prix en Algérie

A. Comparaison prix nationaux / prix internationaux

a] La filière blé

Dans la filière blé, les données de prix annuelles internationales et nationales entre 1990 et 2008 montrent une forte intervention publique dans l'administration des prix à la production et à la consommation (figure 5).

Figure 5 : Algérie, filière blé, évolution des prix nationaux et internationaux (en dinars courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des différentes bases de données : prix importation (COMTRADE, 2008) prix nationaux (JO RADP, Experts), taux de change (Banque Mondiale)

Compte tenu du caractère stratégique du blé d'un point de vue économique et social, le prix du blé est resté réglementé de la production (prix minimum garanti - PMG) à la consommation et ce, en dépit du plan d'ajustement structurel (Chehat, 2006). Depuis 1990[6] et les dévaluations successives de la monnaie algérienne, deux hausses importantes des PMG ont été réalisées. Les prix sont restés ensuite constants pendant plus de dix ans[7]. Au cours de l'année 2008, suite à la flambée des prix, le gouvernement algérien a réévalué fortement les prix à la production : le prix du blé tendre est passé de 19 500 DA la tonne en 2007 à 35 000 DA en 2008 et celui du blé dur de 21 000 DA en 2007 à 45 000 DA en 2008. Cette réévaluation vise à aider les agriculteurs à améliorer leurs revenus (étant donné la forte hausse des coûts de production), et à augmenter les incitations à produire dans un objectif de sécurité alimentaire du pays[8].

A la consommation (farine, pain pour le blé tendre et semoule pour le blé dur), les prix sont également régulés de manière à maintenir des prix bas à la consommation. Ce système de prix a connu différentes phases. Jusqu'au début des années 1990, les prix à la consommation ont été maintenus relativement stables et très bas, ils étaient utilisés comme prix de référence et les écarts de prix entre la consommation et la production (ou l'importation) étaient financés par l'Etat. Dans le cadre de l'ajustement structurel et d'un marché international haussier (1992-1995), il a fallu transmettre une partie du prix au consommateur et diminuer la charge budgétaire. Ainsi une réévaluation a eu lieu, par paliers, à partir de 1992, avec une forte progression en 1995. Depuis cette date, le prix du pain est resté stable en dinars courants (il a diminué en prix constant) alors que le prix de la semoule a été légèrement réévalué en 2007.

L'Etat algérien, au travers de l'Office Algérien Interprofessionnel des Céréales (OAIC) couvre la différence de prix d'achat des blés aux producteurs ou celui du blé importé et du prix de cession de ces céréales aux transformateurs –celui-ci tenant compte du prix bas à la consommation. Ainsi malgré la dernière hausse des prix fixés à la production, celle-ci n'a eu aucune répercussion sur les prix de vente de l'OAIC aux minoteries et donc aux consommateurs. Cependant les données se réfèrent aux prix réglementaires à la production et à la consommation. Or dans bien des cas, ces prix ne sont pas nécessairement les prix pratiqués : d'une part au niveau de la production, les agriculteurs sont parfois amenés à vendre leur production à des intermédiaires pour couvrir rapidement leurs dettes et ne bénéficient pas du prix minimum garanti par l'OAIC ; d'autre part, au niveau de la consommation, les prix du pain et de la semoule appliqués par les détaillants sont souvent plus élevés que les prix réglementaires[9]. En effet, lorsque l'ensemble des prix alimentaires augmente, un grand nombre de consommateurs reporte leur consommation sur les produits subventionnés. La demande totale augmente alors fortement pour ces produits par rapport à une offre peu flexible et alimente un marché informel important.

b] La filière lait

La filière lait, également stratégique, est également administrée par l'Etat (figure 6). Le prix du lait industriel standard est fixé à un niveau bas à la consommation. Cependant ce prix ne couvrant pas les coûts à la production tout au long de la filière, l'Etat doit intervenir par la mise en place de taxes compensatoire organisées par le « Fonds de compensation des prix » (Zemmour, 2008). A la production, l'Etat et les différents intervenants de la filière négocient un prix plancher pour la collecte de lait cru domestique. Le prix fluctue donc en fonction de la négociation entre les acteurs. Les producteurs bénéficient alors d'une subvention correspondant au différentiel entre le prix moyen à l'importation et le prix plancher visé. De plus, les différents intermédiaires (collecteurs et transformateurs) bénéficient de primes pour encourager la collecte et la transformation de la production de lait locale. A la consommation, la subvention est touchée par les industriels et compense l'écart entre le coût de revient du lait transformé et son prix de vente fixé réglementairement. La subvention à la consommation concerne le lait produit localement et le lait en poudre importé re-combiné (il n'y a donc qu'un seul prix à la consommation). Cependant la subvention à la consommation a progressivement diminué avec la mise en place d'un nouveau système de fixation de prix en 1995, le prix à la

consommation atteignant alors 20 DA/litre puis 25 DA/litre. Depuis 2000, le prix courant à la consommation est resté stable. Là encore, l'arbitrage des prix dans la filière se fait en faveur des consommateurs (prix stables en dinars courants – donc en diminution en prix réels).

Figure 6 : Algérie, filière lait, évolution des prix nationaux et internationaux (en dinar courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données : prix nationaux et prix importation (COMTRADE, 2008), taux de change (Banque Mondiale)

B. Conséquences de la récente volatilité des prix internationaux…

Selon la FAO, les consommateurs algériens ont faiblement été touchés par la flambée des prix des denrées alimentaires. Etant donné le niveau d'importation élevé en céréales, huiles, lait industriel et sucre, dont les prix ont subi des hausses spectaculaires, ce constat sous-entend un maintien d'une forte intervention de l'Etat, au prix de dépenses budgétaires rendues possibles par la rente pétrolière. Trois mesures principales sont à l'origine de la stabilité des prix intérieurs :

- l'Etat a accordé en 2008 un montant de 55 milliards de DA, soit 0,5% du PIB (contre 28 milliards en 2007, soit 0,3% du PIB) à l'Office Algérien Interprofessionnel des Céréales (OAIC) pour assurer la stabilité des prix des farines. Par ailleurs, cet organisme a une stratégie de stockage lui permettant de minimiser les augmentations de prix sur le marché international ;
- l'Etat a fourni des aides pour assurer la stabilité du prix du lait pasteurisé. Les pouvoirs publics ont décidé de maintenir le prix du lait à la consommation à 25 DA/litre (prix administré depuis le début des années 2000). Une subvention exceptionnelle de plus de 10 milliards de DA (0,1% du PIB en 2008) a été nécessaire pour compenser les prix aux transformateurs face à la hausse de leurs coûts de production. Mais cette disposition n'a pas atténué la crise pour autant, la subvention accordée par l'État aux transformateurs ne représentant que la moitié de la perte engendrée.

- enfin, pour aider les éleveurs à faire face à la hausse du prix des aliments du bétail, l'Etat a décidé de soutenir la filière et a importé 300 000 tonnes d'orge, distribuées aux éleveurs au prix de 15 000 DA/tonne, c'est-à-dire avec un soutien de 25 000 DA/tonne et a interdit l'importation de viande ovine jusqu'au mois d'août 2008.

Sur le moyen terme, le gouvernement algérien s'est engagé, par l'*Initiative sur la flambée des prix alimentaires* (IFSP), à prendre un ensemble des mesures en vue de réduire l'impact de la hausse des prix des produits alimentaires pour améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs (par le contrôle des prix), à promouvoir des investissements pour le renforcement de l'offre agricole et, enfin, à mettre en place des programmes de protection sociale destinés aux plus pauvres.

2. La transmission des prix en Egypte

A. Comparaison prix nationaux /prix internationaux

a] La filière blé

Dans le cas de l'Egypte la complexité de la situation tient au fait qu'il existe deux circuits pour le blé tendre[10] . En effet une grande majorité de la production est destinée à la filière administrée et subventionnée dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire de l'Etat. En dehors de cette filière subventionnée, le reste de la production est vendu sur le marché libre.

L'analyse des données de prix annuelles 1990-2008 dans ces filières (figure 7) montre que l'évolution des prix à la production est très liée au marché international alors que l'évolution des prix à la consommation diverge selon si les produits sont subventionnés (pain baladi) ou pas (farine non subventionnée ou farine de luxe).

Figure 7 : Egypte, filière blé, évolution des prix nationaux et internationaux (en livre égyptienne courante)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données : prix importation (COMTRADE, 2008), taux de change (Banque Mondiale), prix nationaux (Ministry of Agriculture and Land Reclamation ; Directorates of agriculture, gouvernorats)

L'évolution des prix à la production en Egypte montre effectivement une corrélation avec les prix internationaux. Ceci est particulièrement visible dans la période de forte hausse des prix

internationaux (2007-2008), transmise aux prix de production locaux. Dans la filière subventionnée, c'est l'Etat, au travers de la *General Authority for Supply Commodities* (GASC) qui fixe les prix garantis aux producteurs pour chaque saison. D'après les experts, les prix de la production du blé non subventionné proposés par les intermédiaires privés suivent ceux fixés par le secteur public.

Du côté de la consommation, le prix de la farine non subventionnée montre une forte volatilité proche de celle perçue sur les marchés internationaux. Seuls les prix du blé à la consommation pour la farine *baladi* (populaire) et pain *baladi* sont administrés et n'ont pas évolué (en prix courants) depuis les réformes économiques de 1988. Même lors de la dernière hausse des prix, le gouvernement a maintenu le prix du pain à 5 piastres (figure 7). Pour maintenir ces prix bas à la consommation, le GASC prend en charge le différentiel de prix entre son prix d'achat du blé – soit issu de la production locale soit issu de l'importation- et le prix bas auquel il alloue le blé aux minoteries. Ces dernières ont des marges réglementées et doivent revendre les produits finis aux prix administrés pour la vente au détail.

Selon le système de sécurité alimentaire mis en place en Egypte, la farine et le pain subventionnés sont disponibles pour l'ensemble de la population sans restriction et doivent assurer la sécurité alimentaire pour chacun, quel que soit le pouvoir d'achat. Dans les faits, la farine et le pain subventionnés sont sujets à une forte contrebande en période de hausse généralisée des prix et les prix informels de ces produits sont beaucoup plus élevés que les prix officiels[11].

Notons que cette politique de sécurité alimentaire a un coût très élevé pour le budget de l'Etat, qui va croissant avec la hausse généralisée des prix internationaux : concernant les subventions pour le pain, le montant des subventions est passé de 9 milliards de LE en 2007 (1,25% du PIB) à 14,7 milliards en 2008 (1,7% du PIB).

b] La filière lait

Contrairement à l'Algérie, le prix du lait en Egypte est officiellement libre depuis 1999, tant sur le plan interne que pour le commerce externe, où les droits de douanes sont maintenus très faibles. L'analyse des données de prix annuelles 1990-2008 dans la filière lait[12] (figure 8) montre que du point de vue des mécanismes de transmission des prix deux tendances :

D'une part, les prix à la production sont restés relativement stables jusqu'à la libéralisation de la filière en 1999, avant d'augmenter au même rythme que les prix du lait en poudre importé.

D'autre part, la hausse des prix du lait en poudre importé est également répercutée aux consommateurs.

Figure 8 : Egypte, filière lait, évolution des prix nationaux et internationaux (en livre égyptienne courante)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données : prix importation (FAOSTAT, 2008), taux de change (Banque Mondiale), prix nationaux (Ministry of Agriculture and Land Reclamation ; Directorates of agriculture, gouvernorats)

Sans entrer dans la complexité de la formation des prix nationaux[13], dans le cas de la libéralisation de la filière lait en Egypte tant interne (libéralisation des prix et de la mise en marché) qu'externe (droits de douanes faibles), la transmission des prix des marchés internationaux aux marchés nationaux apparaît de manière assez visible.

B. Conséquences de la récente volatilité des cours mondiaux…

Alors que le prix de la farine non subventionnée a augmenté de 200% de janvier 2007 à mars 2008 et le riz de 187% sur la même période, l'Etat égyptien a pris différentes mesures pour limiter l'impact de la flambée des prix internationaux sur le pouvoir d'achat des consommateurs. Au niveau du soutien aux consommateurs, le gouvernement a augmenté le nombre de bénéficiaires du système de cartes de rationnement et a doublé le volume de riz reçu par les détenteurs de ces cartes.

Le gouvernement a également mis en œuvre d'autres types de mesures telles que :

- l'augmentation des salaires des fonctionnaires de 30% en mai 2008,
- l'interdiction d'exporter du riz jusqu'à la fin de l'année 2008,
- l'augmentation du budget pour le pain subventionné.

Le coût budgétaire est énorme : les subventions allouées à l'alimentation ont ainsi plus que doublé passant ainsi de 10 milliards de LE en 2007 à 21,5 milliards LE en 2008 soit 2,5% du PIB. Les deux tiers de ce montant correspondent au pain subventionné.

Face à la hausse vertigineuse du coût de ces importations alimentaires (augmentation de plus de 40% entre 2007 et 2008), le gouvernement s'est donné une nouvelle priorité : augmenter la production nationale de céréales, en particulier le blé. A partir de 2007, les prix à la production

du blé ont été ainsi augmentés jusqu'à les aligner sur le prix international afin d'inciter les producteurs à augmenter leur production et à investir dans des paquets techniques pour augmenter les rendements (FAO, 2008).

Pour un objectif de moyen terme, le gouvernement a formulé un programme de développement agricole : *Strategy for Agricultural Development in Egypt until the Year 2017* qui a commencé a être mise en œuvre en 2008. Enfin, depuis décembre 2004, l'Egypte participe à un Programme régional de sécurité alimentaire (RPFS).

3. La transmission des prix au Maroc

A. Comparaison des prix nationaux aux prix internationaux au Maroc

a] La filière blé

Les données annuelles de prix, aussi bien internationales que nationales, pour la période 1990-2008 montrent que les prix du blé tendre et du blé dur, tant à la production qu'à la consommation, sont fortement découplés des prix CAF des blés importés - excepté pour la flambée des prix de 2008, ce qui explique pour partie, sans doute, les émeutes de la faim qu'a connues le pays (figure 9).

Figure 9 : Maroc, filières blé, évolution des prix nationaux et internationaux (en dirham courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données (Office des Changes, Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses, Annuaire Statistique du Maroc , Direction de la Planification Agricole et des Etudes)

Dans le cas du Maroc, seul le prix à la production de blé tendre, destiné au circuit officiel de farine nationale, est administré, et ce pour un contingent de 1 million de tonnes correspondant à environ 44% de la production. En dehors de ce circuit, les prix à la production du blé tendre et du blé dur varient en fonction de l'offre et la demande ; ils sont destinés au marché traditionnel ou à l'autoconsommation.

La relative stabilité des prix des blés tendre et dur à la production, entre 1990 et 2006-2007, est en fait due essentiellement à l'intervention publique sur la tarification des importations. En effet, les importations ne sont pas sujettes à une simple tarification *ad valorem* mais à une double tarification tenant compte des prix CAF et de prix de référence visés sur le marché intérieur,

permettant ainsi de réduire la transmission des variations de prix du marché international (Aït el Mekki, 2006). Les revenus tirés des taxes sur les importations sont ensuite versés au fonds de soutien des prix de certains produits et au Fonds de développement Agricole (pour la subvention aux semences de céréales, par exemple). En 2007-2008, les prix internationaux ayant dépassé les prix à la production locaux, l'Etat a momentanément abandonné les droits de douanes et laissé les prix à la production locaux augmenter de la même manière que sur le marché international.

Du côté des consommateurs, le Programme « Farine nationale de blé tendre » (FNBT) permet de maintenir des prix bas à la consommation pour la farine et le pain, malgré les fluctuations du marché international (figure 9). L'Etat, au travers de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (ONICL), est en charge de réguler cette filière spécifique et d'allouer les subventions aux minoteries pour compenser le bas prix de vente de la farine, sortie usine (le décomposition de la répartition du prix dans la filière FNBT au Maroc est plus détaillée dans le chapitre 3). Cependant cette politique alimentaire a un coût important pour le budget de l'Etat qui y consacre annuellement 2 milliards de Dirhams (soit environ 0,33% du PIB).

b] La filière lait

La figure 10 montre qu'il ne semble pas y avoir de corrélation entre les prix du lait frais (aux producteurs et aux consommateurs) et les prix de la poudre de lait qui est importée. Signalons d'une part que la part de lait importé ne représente que 10% de la consommation nationale et d'autre part que le prix d'importation de la poudre de lait est soumis à des droits de douanes élevés (des quotas en exonération tarifaire d'importations sont cependant appliqués en faveur de l'Union européenne).

De plus, si le marché intérieur du lait est supposé être libéralisé au Maroc, le dispositif liant les coopératives de transformation ou la grande entreprise « Centrale Laitière », aux centres de collecte du lait et aux producteurs de lait a été établi sous la « bénédiction » de l'Etat. La relative stabilité des prix à la production résulte en fait d'une entente au sein de la filière. A la consommation, la filière industrielle est fortement concurrencée par la filière informelle (40% du marché), ce qui tend à éviter les dérapages de prix par les industriels : le prix du lait frais à la consommation suit le prix du lait à la production.

Figure 10 : Maroc, filière lait, évolution des prix nationaux et internationaux (en dirham courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données : prix importation (FAOSTAT, 2008), taux de change (Banque Mondiale), prix nationaux (OC, ONICL, ASM, DPAE)

B. Conséquences de la récente volatilité des prix internationaux…

C'est au niveau de la filière blé que nous regardons les impacts de la volatilité des prix internationaux sur le marché intérieur. D'après les graphiques des prix mensuels dans la filière blé, entre 2005 et 2008 (figure 11), on peut constater deux phénomènes :

- d'une part, une relative transmission des prix de marchés internationaux aux producteurs marocains sur cette période (à la hausse, comme à la baisse) dans la mesure où les prix mondiaux restent au dessus des prix seuils visés par la politique commerciale marocaine,
- d'autre part, une non-transmission au consommateur.

Figure 11 : Maroc : évolution des prix mensuels dans la filière blé ; 2005-2008 (en dirham courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données : prix importation (OC), prix nationaux (OC, ONICL, ASM, DPAE)

Par ailleurs, outre l'enveloppe de subvention gérée par l'ONICL pour la FNBT (de 2,4 milliards de Dirham en 2008 - 400 millions de plus qu'en 2007), le gouvernement marocain a décidé d'allouer un budget important à la Caisse de compensation pour la subvention du sucre, de l'huile de tournesol, du gaz et des produits pétroliers. De fait, cette aide gouvernementale a atténué les effets de la hausse des cours mondiaux sur les prix à la consommation des produits de première nécessité au niveau des marchés intérieurs et sur le pouvoir d'achat des populations vulnérables. De surcroît, une révision de la répartition des quotas de farine nationale de blé tendre a été pensée en fonction de la distribution géographique de la pauvreté : 168 000 quintaux par semestre pour les communes les plus pauvres au lieu de 106 000 auparavant et la part des communes rurales passe de 46 à 66% tandis que celle des villes de 54 à 34%.

Pour éviter d'augmenter trop fortement la facture alimentaire extérieure, l'Etat a également décidé la suspension des droits de douane à l'importation de certains produits agricoles (blé, aliments composés pour bétail, lait en poudre, etc.). Enfin, le gouvernement a également engagé des négociations avec les syndicats pour améliorer les salaires dans les secteurs public et privé.

4. La transmission des prix en Tunisie

A. Comparaison des prix nationaux / prix internationaux

a] La filière blé

Les données de prix annuelles internationales et nationales entre 1990-2008 pour le blé tendre et le blé dur montrent une relative stabilité tant pour les prix à la production que pour les prix à la consommation – exceptée la forte hausse des prix à la production en 2008 (figure 12).

En dépit du plan d'ajustement structurel de 1986 et de la libéralisation d'un grand nombre de filières, les prix à la production du blé sont restés administrés et élevés pour inciter la production locale et réduire le niveau de dépendance aux importations (Banque Mondiale, 2006). Ces prix à la production sont les prix d'achat de l'Office des Céréales par lequel la commercialisation est obligatoire – même si finalement une part, variable selon les produits mais importante, circule sur le marché informel. A partir de 2000, l'Office a tenté de mettre en place des paiements différenciés à la qualité pour inciter à l'amélioration qualitative de la production. L'évolution du prix à la production des céréales est régulièrement réajustée en fonction de l'inflation. Par ailleurs, des droits de douanes élevés permettent aux prix nationaux d'être bien au-dessus des prix mondiaux.

Les prix à la consommation des dérivés du blé sont également administrés. Là encore, l'Office des Céréales par le biais d'une subvention aux minoteries permet de maintenir à un niveau bas les prix de la farine, du pain et de la semoule.

La transmission de la hausse des prix internationaux témoigne du fait que le gouvernement tunisien a tenté, par ce biais, de stimuler la production intérieure en transmettant le prix aux producteurs. Alors qu'ils n'avaient pas bougé depuis six ans (290 DT la tonne de blé dur et 260 DT pour le blé tendre), les prix ont commencé à être réajustés légèrement dès 2006 (300 DT et 270 DT), et beaucoup plus massivement ensuite : le dernier réajustement en septembre 2008 fixait les prix à 430 DT et 350 DT. De surcroît, cette augmentation a été annoncée avant le démarrage de la campagne agricole pour inciter les agriculteurs à augmenter les emblavures.

Figure 12 : Tunisie, filière blé, évolution des prix nationaux et internationaux (en dinar courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de : Institut national des statistiques[14].

Cette politique produit, en cas de hausse des prix internationaux, une contrainte budgétaire croissante pour l'Etat : d'une part, la facture publique pour le règlement des céréales a pratiquement triplé entre 2005 et 2007 (en 2007, elle représente un peu plus de 500 millions de Dinars tunisiens, soit 1,13% du PIB)(figure 13) et, d'autre part, la part de subvention à la consommation des céréales a augmenté de 70% entre 2004 et 2007 (figure 14).

Figure 13: Tunisie, dépenses budgétaires pour le règlement des prix des céréales (1000 dinars)

Source : Office des céréales.

Figure 14 : Tunisie, Evolution de la valeur de la subvention des céréales (au profit du consommateur) en dinars/Q

Source : Office des céréales (et traitement des données semestrielles)

b] la filière lait

Pour le lait, également produit sensible, l'ensemble des prix dans la filière est administré. La collecte est assurée par des centres de collecte publics, privés et coopératifs ou appartenant à certaines centrales laitières. Dans tous les cas, ils subissent l'influence des prix proposés par le secteur public et évoluent globalement de manière beaucoup plus stable que les prix internationaux payés pour les importations des même produits (figure 15) –même si en 2008, les prix ont été revus à la hausse pour aider les éleveurs à faire face à la hausse des coûts de production.

Cependant, notons d'une part que les importations de lait en Tunisie sont devenues négligeables (cf chapitre 3), et, d'autre part, que les droits de douanes sur les produits laitiers sont très élevés. Le prix à la consommation pour le lait industriel standard est fixé par l'Etat qui tend à le maintenir relativement stable à l'aide de subvention –notamment dans la récente période permettant ainsi de limiter les répercussions de l'augmentation du lait à la production.

Figure 15 : Tunisie, filière lait, évolution des prix nationaux et internationaux (en dinar courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différentes bases de données : prix importation (FAOSTAT, 2008), taux de change (Banque Mondiale), prix nationaux (Institut national des statistiques).

B. Conséquences de la récente volatilité des cours mondiaux…

Face à la tendance haussière des cours mondiaux et la charge que les importations représentent pour la caisse de compensation, le gouvernement tunisien a décidé, en août 2007, de réajuster partiellement les prix à la consommation (Bulletins des statistiques mensuelles, INS) :

- maintien du prix du pain et de la baguette subventionnés, mais réduction du poids de base de 450 à 400g pour le gros pain ordinaire et de 250 à 220 g pour la baguette,
- augmentation du prix de la semoule de 0,03 DT/kg,
- augmentation du prix du couscous et des pâtes alimentaires de 0,06 DT/kg.

Ces ajustements sont en fait très limités et ne couvrent qu'une faible partie des coûts additionnels que la hausse des prix à l'importation a provoqués. La figure 16 montre toutefois qu'en dépit de l'arbitrage constant des pouvoirs publics en faveur des consommateurs, la hausse des prix internationaux a obligé le gouvernement tunisien à opérer quelques ajustements.

Figure 16 : Tunisie, évolution des prix mensuels à la consommation (en dinar courant)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données du Bulletin mensuel des statistiques, janvier 2008 (A partir du mois d'Août 2007, le poids du gros pain ordinaire est passé à 400g. Sur le graphique, ce différentiel de poids est visualisé par une augmentation du prix du pain équivalent à 450g).

Par ailleurs, concernant les prix minimum garantis à la production, le gouvernement a promulgué quatre ajustements du prix du lait entre 2007 et 2008, pour tenir compte de l'augmentation importante des coûts de production.

A moyen terme, la Tunisie participe au *Programme Régional de Sécurité Alimentaire* (PRSA) dont un des trois projets concerne l'intégration régionale du commerce, le développement des échanges commerciaux et l'amélioration de la sécurité alimentaire.

Elle a également adhéré à la stratégie de la Fao «Initiative on Soaring Food prices » de soutien aux petits producteurs, qui vise au développement du secteur céréalier, dont la production représente 14% de la production agricole soit 2,2 millions de tonnes, pour atteindre un objectif de production de 2,7 millions de tonnes. Le gouvernement souhaite pour cela créer des mesures incitatives par les prix à la production, l'accès aux crédits, la subvention aux équipements et la rationalisation des systèmes de cultures.

IV – Les risques

Après avoir inventorié les différents systèmes d'encadrement des prix,, nous tentons une analyse systématique des différents risques liés à la volatilité des marchés internationaux de produits agricoles et alimentaires pour les quatre pays étudiés.

On a vu précédemment que les quatre gouvernements étaient intervenus massivement pour atténuer les chocs internes liés à cette volatilité externe. Et pour cela ils doivent faire des arbitrages. Pour comprendre leur action et éventuellement l'améliorer il faut d'abord cerner la diversité et l'amplitude des risques encourus. Pour cela, nous identifions ici des indicateurs de vulnérabilité à l'aléa « variabilité des prix des marchés mondiaux ». C'est en effet l'aléa d'une part - décrit dans la première partie de ce chapitre - et la vulnérabilité face à cet aléa, d'autre part, qui caractérisent ensemble les risques encourus. Notons que la vulnérabilité varie selon les groupes sociaux et que l'équation politique qui en résulte contribue à déterminer l'aversion aux différents risques que les pouvoirs publics doivent arbitrer. Il ne s'agit donc pas d'une analyse de l'impact effectif de la volatilité des prix pendant la période de crise récente[15] mais, à partir de la description des situations nationales, à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs, d'une analyse des risques *ex-ante*.

1. Risques économiques

C. Risques sur la balance commerciale et la balance des paiements

L'importance du risque sur la balance commerciale lié à la volatilité des prix mondiaux agricoles dépend de la contribution des produits agricoles dans les échanges commerciaux extérieurs.

Les données statistiques de la FAO sont utilisées pour l'analyse du commerce extérieur agricole (*solde de la balance commerciale agricole).* Même si nous connaissons les imperfections souvent soulignées de cette base (fiabilité et désagrégation insuffisante), il ne nous semble pas que ces imprécisions modifient en profondeur les tendances générales et les rapports massifs entre les différentes grandeurs (imports, exports, soldes).

Ces données sont rapportées au commerce extérieur total (solde de la balance commerciale totale) avec les données de la CNUCED, pour contextualiser les imports et exports agricoles – et pour relativiser le « déficit agricole » dans le flux global des marchandises de ces pays. Enfin, nous utilisons les données statistiques du FMI pour donner l'évolution des balances de paiements (solde de la balance des paiements) pour tenir compte de l'ensemble des entrées et sorties de biens, services et capitaux.

A l'exception de la Tunisie qui a réussi à maintenir une balance commerciale agricole a peu près équilibrée, les trois autres pays sont largement déficitaires. Dans l'histoire longue, ces pays étaient des exportateurs nets, voire même des économies agro-exportatrices. Cette situation a changé dans les années 1970, quand le « ciseau » production intérieure / évolution de la demande intérieure sous l'effet des évolutions population-revenu s'est inversé. Les quatre pays sont alors devenus importateurs de biens de base alimentaire (céréales, oléagineux, sucre et lait en particulier).

Dans le cas des marchés céréaliers, la région est même devenue un des pôles majeurs de la demande internationale. En 2006, les importations agricoles représentaient environ 20% des importations totales pour l'Algérie et l'Egypte, mais seulement 10% pour le Maroc et 8% pour la Tunisie. Dans le cas de l'Egypte, du Maroc et de la Tunisie, l'augmentation des exportations agricoles a permis de contenir le déficit de la balance commerciale agricole, ces exportations constituant par ailleurs une part non négligeable du commerce extérieur (Egypte 8%, Maroc et Tunisie environ 11%, toujours en 2006).

Au total, il apparaît clairement sur ces figures (figures 17, 18, 19 et 20) que la balance agricole ne joue qu'un rôle mineur dans l'évolution de la balance des paiements. En Algérie, les excédents croissants de la balance des paiements et de la balance commerciale totale reflètent la croissance des exportations de produits pétroliers, qui permettent de supporter sans grand dommage macro-économique un déficit croissant de la balance commerciale agricole.

En Egypte, l'équilibre de la balance des paiements sur longue période, malgré des déficits de la balance agricole et surtout de la balance commerciale totale, est probablement le résultat des importantes rentrées de devises procurées par les transferts des Egyptiens travaillant à l'étranger, surtout dans les pays du Golfe.

Au Maroc, la balance agricole est globalement équilibrée tandis que le déficit de la balance commerciale est plus que compensé par les autres rentrées de devises, ce qui amène à un équilibre et même à un surplus de la balance des paiements, au demeurant compatible avec la surévaluation du taux de change, défavorable aux exportations marocaines et dénoncée par plusieurs analystes.

Enfin, en Tunisie, la balance agricole est globalement équilibrée depuis plus de vingt ans. La balance commerciale s'est légèrement détériorée mais les autres rentrées de devises ont été telles que la balance des paiements a été équilibrée.

Le rôle mineur de la balance agricole dans l'équilibre global des échanges extérieurs ne veut pas dire cependant que la hausse des prix agricoles sur les marchés mondiaux, telle que celle qui s'est produite en 2008, n'a pas d'incidence significative sur la balance des paiements. Il y a bien là un risque auquel les quatre économies étudiées sont confrontées, mais ce risque a été beaucoup plus facile à gérer pour l'Algérie, grâce à ses recettes pétrolières, que pour les trois autres pays.

Figure 17 : Algérie : évolution des balances commerciales et des paiements (1980 – 2005).

Sources : FAOSTAT, 2008 ; CNUCED, 2008 ; FMI, 2008.

Figure 18 : Egypte : évolution des balances commerciales et des paiements (1980 – 2005).

Sources : FAOSTAT, 2008 ; CNUCED, 2008 ; FMI, 2008.

Figure 19 : Maroc : évolution des balances commerciales et des paiements (1980 – 2005).

Sources: idem

Figure 20 : Tunisie : évolution des balances commerciales et des paiements (1980 – 2005).

Sources: idem

D. Risques sur les finances publiques

Le risque sur les finances publiques dépend de plusieurs facteurs :

- un effet « mécanique » d'une hausse des prix internationaux sur le budget des Etats compte tenu des mécanismes existants de soutien des prix à la consommation et à la production ;
- les mesures spécifiques prises pour compenser (auprès de divers acteurs ou couches de la population) les effets d'une hausse conjoncturelle des prix sur les marchés internationaux ;
- les mesures d'allègement ou de suppression des droits de douanes pour diminuer le renchérissement des prix, qui provoque un manque à gagner pour les finances publiques.

Les quatre pays étudiés ont, comme nous l'avons vu, des politiques de sécurité alimentaire qui visent à subventionner certains produits de base à la consommation. Cependant les contraintes budgétaires liées au financement de ces aides ont poussé les Etats : à réduire le nombre de produits subventionnés – la subvention de la farine de blé tendre et du pain reste cependant le dénominateur commun des politiques alimentaires dans chacun de ces pays.

En Algérie, les dépenses publiques liées à la politique alimentaire permettant des prix accessibles à une large couche de la population, ont atteint en 2007 près de 55 milliards de DA (0,5% du PIB) pour les subventions au prix de la farine de blé et près de 90 milliards de DA pour les subventions au prix de la semoule (0,8% du PIB). Or, les volumes de consommation des produits subventionnés ne cessent d'augmenter, notamment du fait des mécanismes des prix relatifs (voir plus loin). D'après la FAO, les importations de blé pour la campagne commerciale 2008/09 devraient encore « *augmenter de 400 000 tonnes par rapport à l'an dernier, pour s'établir à environ 4,4 millions de tonnes.* » (Source ESTG, 17 décembre 2008).

En Egypte, on a indiqué ci-dessus que le gouvernement a accru substantiellement son programme de subvention alimentaire. Il a ainsi augmenté le nombre de bénéficiaires et le

panier de produits subventionnés. En conséquence, le budget alloué à ces subventions alimentaires a plus que doublé en un an, passant de 10 milliards LE en 2007 à 21,5 milliards LE en 2008 (2,5% du PIB). Environ deux-tiers de ce montant sont alloués au seul pain subventionné. Bien que ce budget soit énorme, il est dépassé par le budget alloué aux subventions des énergies et du fuel qui devrait atteindre 72 milliards LE pour 2008. L'ensemble de ces aides sociales (comprenant l'alimentation) et énergétiques- représentent environ 35% des dépenses publiques de 2008-2009 – soit plus de 11% du PIB (FAO, 2009).

Au Maroc, le budget de la caisse de compensation, en charge des subventions des produits de première nécessité, devient une charge de plus en plus lourde pour les finances de l'Etat. Cependant l'augmentation de ce budget n'est pas nouvelle : alors qu'il était de 3 milliards de Dirham en 2002, il atteint 20 milliards en 2008. Cette caisse de compensation alloue 60% des aides pour la subvention du gaz et des produits pétroliers et 30% pour les produits alimentaires (farine de blé tendre, sucre, huile de tournesol). La filière nationale de blé tendre capte 2,4 milliards de Dirham en 2008, soit 0,33% du PIB (contre 2 milliards en 2007).

Enfin en Tunisie, le montant alloué au règlement des céréales a atteint pratiquement 512 millions de DT en 2007, contre 250 millions en 2006 et 183 millions en 2005. Cette croissance de la facture publique devrait connaître une situation plus contrastée pendant l'année 2008 qui a vu se succéder une période de hausse et une période de baisse – mais les chiffres consolidés n'existent pas, à notre connaissance. Rapportées à la tonne de blé et étant donné le mécanisme de fixation de prix dans la filière blé, malgré une augmentation des prix à la consommation pour les produits dérivés du blé (pain, semoule…), les subventions à la consommation sont passées de 130,7 DT/tonne en 2005 à 183,9 DT/tonne en 2007.

E. Risque inflationniste

Le risque d'inflation lié aux prix des produits alimentaires en cas de hausse des prix sur les marchés internationaux dépend des modalités de la transmission de ces prix aux économies nationales. Ce risque est d'autant plus important que les matières premières dont les prix ont flambé, constituent encore une part importante dans les produits finis consommés. Mais l'inflation n'est pas seulement « importée », son évolution dépendant aussi d'évolutions proprement nationales. Dans la figure 21 par exemple on remarque que la période d'inflation non contrôlée en Algérie correspond au moment de guerre civile.

Figure 21: Egypte, Algérie, Maroc, Tunisie : l'inflation depuis 1970

Source : données Banque Mondiale, 2008

L'impact de la hausse des prix alimentaires liée à l'évolution des cours mondiaux est cependant notable comme le montrent les dernières données disponibles par pays en la matière :

En Algérie, d'après les dernières données de l'Office national des statistiques, le rythme d'inflation a atteint 4,4% en 2008 contre 3,5% en 2007. Cette augmentation est due notamment à une hausse importante des prix des biens alimentaires (+7,4%), avec +4,10% pour les produits agricoles frais et +10,8% pour les produits alimentaires industriels. En effet, hormis la baisse des prix de la pomme de terre (-23,4%), tous les autres produits du groupe alimentation sont en hausse en 2008, dont essentiellement les huiles et graisses (+36,8%), café et thé (+27,7%), poissons frais (+19,4%), volaille, lapin et oeufs (+15,8%), fruits (+13%), légumes (+10,2%), lait, fromage et dérivés (+6,5%), pain et céréales (+2,6%), ces derniers produits étant en faible augmentation du fait des mesures d'encadrement. Les prix des produits manufacturés n'ont eux augmenté que de 1,20% alors que ceux des services se sont accrus de 2,7%.

En Egypte, selon les données de la FAO, l'ensemble des prix des produits alimentaires, qui constituent encore presque 50% des dépenses des ménages, a augmenté en même temps que les prix internationaux en 2007. Les pics des indices de prix à la consommation et d'inflation alimentaire ont eu lieu en août 2008, respectivement 23,6% et 30,9%, soit des niveaux jamais atteint depuis 19 ans ! Depuis que les prix ont commencé à diminuer sur le marché international, l'inflation des prix alimentaires en Egypte tend également a se réduire progressivement : 20,2% en octobre 2008 et 14% en février 2009.

Au Maroc, les données de la Banque centrale indiquent que l'inflation à atteint 3,9% pour l'année 2008, contre une moyenne de 1,8% pour les cinq dernières années. Cette tendance est attribuable principalement à l'augmentation des prix des produits alimentaires qui ont progressé de 6,8%. Cependant, selon le Haut Commissariat au Plan, l'inflation aura été relativement bien maîtrisée, notamment grâce au système de compensation. Par ailleurs, le retour des cours mondiaux à des niveaux raisonnables participe maintenant au reflux de l'inflation alimentaire.

Enfin, en Tunisie, selon les données de l'Institut national de la statistique, l'indice des prix à la consommation s'est établi en moyenne à 5% pour l'année 2008. C'est le secteur de l'énergie qui a subi le plus fort taux d'inflation en 2008, avec 12,7%, suivi de l'alimentation (6,2%), l'habitat (5,8%), le transport (5,2%), entretien, hygiène et soins (4,6%), les loisirs et culture (2,9%) et, enfin, l'habillement (2,4%).

Au total, on le voit là aussi, le secteur agricole et alimentaire n'a pas joué un rôle dominant mais la hausse des prix agricoles sur les marchés internationaux a compliqué singulièrement la tâche des autorités publiques soucieuses de maîtriser le risque inflationniste.

F. Risques dus aux mécanismes des prix relatifs

Cette série de risques économiques est complexe. Il s'agit en fait de risques accélérateurs de la crise. En effet, les produits alimentaires sont plus ou moins substituables – s'ils ne se substituent pas en termes de qualité nutritionnelle, beaucoup se substituent en quantité de calories. Ainsi, quand l'ensemble des prix alimentaires subit une hausse, les consommateurs vulnérables à cette hausse tendent à s'orienter sur les produits dont la calorie est la moins chère.

Lorsque l'Etat intervient pour subventionner un produit alimentaire de base (comme le pain, la semoule, le sucre…), il crée une distorsion de marché en augmentant artificiellement la demande pour ce produit pour lequel la calorie est subventionnée. En situation de flambée des prix agricoles et alimentaires, cette distorsion introduite par les produits subventionnés s'accélère. Le fort accroissement de la demande face à une offre peu flexible, peut aboutir à une pénurie des produits ou à l'organisation de contrebande par un certain nombre d'opérateurs sur ces marchés.

A la suite de la flambée des prix de 2008, les quatre pays étudiés ont connu ces formes de pression sur les produits subventionnés. En Egypte, par exemple, « l'augmentation de près de 50% en un an du prix des produits de première nécessité (fèves, riz, pâtes, huiles) a provoqué une demande accrue sur le pain, principalement subventionné de la part notamment des 40% d'Egyptiens qui vivent sous le seuil de pauvreté » (Ben Nefissa, 2008).

Cet exemple de caractère un peu anecdotique suffit à illustrer la nature très générale de ce risque sur les prix relatifs. Il est d'autant plus insidieux que les conséquences à court terme sont souvent mineures tandis que les effets à long terme (distorsion dans l'allocation des ressources) peuvent être très significatifs et très dommageables.

2. Risques sur la sécurité alimentaire

Le concept de « sécurité alimentaire » a fortement évolué depuis les années 1970 (Marwell et Frankenberger, 1995) : de considérations très économiques et quantitatives où seul l'aspect de disponibilité alimentaire nationale est pris en compte, il s'est enrichi de considérations plus sociales et qualitatives. En 1996, au sommet mondial de l'alimentation, la FAO donne la définition suivante de la sécurité alimentaire: « *La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et sai*ne ».

Elle est donc décomposée en quatre piliers qui sont :

1. la disponibilité (production intérieure, capacité d'importation) ;
2. la régularité ;
3. l'accès (dépendant du pouvoir d'achat, des infrastructures disponibles et des rapports de force dans les filières) ;
4. la qualité nutritionnelle.

C'est donc sous ces différents angles et par des indicateurs de vulnérabilité que nous cherchons à définir les risques de sécurité alimentaire introduits par la volatilité des cours internationaux.

A. Risque sur la disponibilité et la régularité : pénurie alimentaire

La première dimension de la sécurité alimentaire concerne la disponibilité des denrées alimentaires et la seconde concerne la régularité dans le temps de cette disponibilité.

Nous utilisons les données de la FAO pour analyser l'évolution de la disponibilité alimentaire apparente (c'est-à-dire qu'elle ne tient pas compte des pertes dans la filière) en kilocalories par habitant et par jour, puis l'évolution de la disponibilité de la quantité de céréales par habitant et par an (figures 22 et 23). Nous n'avons pas de bons indicateurs pour la régularité des disponibilités. Cependant, dans la mesure où une grande proportion de la consommation est reliée aux importations et que les capacités de stockage portuaires sont existantes, on peut penser que la régularité n'est pas réellement un enjeu dans ces pays. Cette situation contraste avec celles des pays les plus pauvres et notamment certains pays de l'Afrique sub-saharienne. Ainsi, les dispositifs d'alertes concernant les récoltes et les disponibilités de campagne qui sont nécessaires dans ces pays ne le sont pas dans nos cas.

Figure 22 : Evolution de la disponibilité alimentaire dans les pays d'Afrique du Nord de 1961 à 2003 (Kcal/hab/jour)

Source : FAOSTAT

Lorsque l'on regarde l'évolution de la disponibilité alimentaire par personne entre 1961 et 2003, celle-ci a augmenté dans les quatre pays : de 77% pour l'Algérie, de 60% pour l'Egypte, de 56% pour la Tunisie et de 41% pour le Maroc. En 2003, la disponibilité alimentaire moyenne est comprise entre 3 000 et 3 400 kcal par personne et par jour.

Figure 23 : Evolution de la disponibilité en céréales dans les pays d'Afrique du Nord de 1961 à 2003 (en kg/hab/an)

Source : FAOSTAT

De même, la consommation annuelle moyenne de céréales a fortement augmenté depuis 1961 : l'Algérie a connu une augmentation de 65%, l'Egypte de 49%, le Maroc de 30% et la Tunisie de 24%. On peut donc considérer que la sécurité alimentaire en termes de disponibilité s'est nettement améliorée en 40 ans dans ces pays d'Afrique du Nord.

Au-delà de cette augmentation relative de la quantité moyenne disponible par personne par an, (+ de 3000 kcal/jour), ces pays ont atteint les recommandations nutritionnelles internationales en terme d'apport calorique. Ainsi, au contraire d'un certain nombre de pays, parmi les plus pauvres de la planète, la situation des pays concernés n'indique pas de réels risques sur les disponibilités nationales alimentaires. Ces pays n'ont donc pas connu de situations de famines ou de pénuries alimentaires ; le risque de disponibilité est toujours couvert, dans les pays de l'étude, par des importations.

B. Risque sur l'accès aux denrées alimentaires

Le risque concernant l'accès à l'alimentation concerne d'une part l'accès économique aux denrées alimentaires et d'autre part l'accès physique. Il renvoie à la question des clivages sociaux (riches et pauvres, urbains et ruraux, marginaux et working poors, etc.)[16] et donc à la répartition sociale des risques. Ces risques différenciés par groupes de population sont difficiles à évaluer car ils concernent les ménages et les individus et donc une analyse plus fine supposerait des enquêtes et des données de consommation qui sont peu nombreuses et complexe à élaborer. Nous ne disposons ici que de données « macro » (nous avons sélectionnés quelques indicateurs, les plus couramment utilisés) pour caractériser ces risques.

L'accès économique à l'alimentation reflète le pouvoir d'achat des différentes classes sociales des consommateurs. Selon Benjelloun (2004), le taux de pauvreté dans un pays est un bon indicateur de la part de la population qui peut faire face à des difficultés d'accès à l'alimentation. On peut ainsi utiliser l'Indice de Développement Humain (IDH) créé par le PNUD (qui tient compte de l'espérance de vie, de l'éducation et du revenu par personne) pour qualifier le niveau de pauvreté. L'évolution de cet indicateur pour les quatre pays (figure 24) suggère une nette amélioration de la situation au cours des trente dernières années. On remarquera la performance médiocre de l'Algérie qui voit se dégrader sa position relative pour se situer en fin de période au même niveau que l'Egypte en progression très sensible, comme d'ailleurs la Tunisie.

Figure 24 : Tendances de l'indicateur du développement humain

Source des données : Rapport sur le développement humain 2007/2008

Au-delà de l'IDH il est nécessaire d'approcher la répartition des revenus. On peut utiliser plusieurs indicateurs (extraits du dernier *Rapport sur le développement humain* de 2007/2008, tableau 1) concernant, d'une part les revenus moyens et d'autre part la répartition de ces revenus dans la population, déterminée grâce au coefficient GINI qui nous donne la mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus (0 signifiant l'égalité parfaite).

Tableau 1 : Indicateurs sociaux

	PIB/ hab (PPA USD)	taux de croissance annuelle %	part des revenus ou dépenses % (année)		coeff. GINI (année)	taux de chomage %	emploi dans agric %	Population vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire (%)		
			20% les plus riches	20% les plus pauvres				1 USD par jour	2 USD par jour	seuil national de pauvreté
Années	*2005*	*1990-2005*				*1996-2005*	*1996-2005*	*1990-2005*	*1990-2005*	*1990-2004*
Algérie	7062	1,1	42,6 (1995)	7 (1995)	35,3 (1995)	15,3	21	<2	15,1	22,6
Egypte	4337	2,4	43,6 (2000)	8,6 (2000)	34,4 (2000)	11	30	3,1	43,9	16,7
Maroc	4555	1,5	46,6 (1999)	6,5 (1999)	39,5 (1999)	11	44	<2	14,3	19
Tunisie	8371	3,3	47,3 (2000)	6 (2000)	39,8 (2000)	14,2	,,	<2	6,6	7,6

Source des données : Rapport sur le développement humain 2007/2008

Au regard de ces données, il apparaît que le revenu moyen par habitant (PIB/ habitant en Parité de Pouvoir d'Achat), place la Tunisie et l'Algérie, respectivement au 71ème et 83ème rang mondial. Ces deux pays se situent donc nettement au-dessus du Maroc et de l'Egypte qui sont, eux, au 106ème et 110ème rang. Les taux de croissance de la PIB sont aussi un indicateur de tendance et l'Egypte et la Tunisie sont en situation d'améliorer leurs positions relatives – il faut cependant noter que dans le cas de l'Algérie la période de référence comprend les « années noires » de la guerre civile.

Cela dit, le revenu moyen peut cacher de fortes disparités à l'intérieur des populations, masquant des risques plus importants chez les plus pauvres en période de forte inflation des produits alimentaires. Ainsi, si la Tunisie se positionne en première place du revenu moyen par habitant parmi les quatre pays, elle est aussi le pays qui connaît le plus de disparité des revenus : ceci se voit au travers d'un coefficient de GINI élevé (39,8) et avec l'accaparement de 47,3% de l'ensemble des revenus en 2000 par 20% de la population, alors que les 20% les plus pauvres totalisent à peine 6% de ces revenus. Le pourcentage de population vivant sous le seuil des 2 US dollars par jour (6,6%) reste pourtant le plus faible parmi les quatre pays.

Le Maroc et l'Algérie suivent avec des taux très proches (respectivement 14,3% et 15,1%). En revanche, l'Egypte est sans doute le pays le plus vulnérable, étant donné que le pourcentage de population très pauvre (moins de ou égal à 2 Dollar US par jour) est extrêmement élevé (43,9%), même si, comme on le voit sur le tableau 1, ce chiffre doit être relativisé par celui du seuil de pauvreté nationale.

Par ailleurs, la répartition des risques sociaux dans la situation de « crise alimentaire » est d'autant plus importante, que la contribution des dépenses alimentaires dans le revenu des ménages augmente pour les populations les plus pauvres.

En Algérie, la proportion de sous-alimentés dans la population totale était, comme en Egypte, (2002-2004) de 4%, soit respectivement 1,3 et 2,9 millions de personnes. Le Maroc connaît un taux de 6% (1,8 millions) et celui de Tunisie est très inférieur : 2,5% - soit environ 250 000

personnes (selon les données du *Rapport sur le développement humain* 2007/08). Pour l'ensemble de la région cela représente une population très vulnérable de plus de 6 millions d'habitants.

Pour apprécier la vulnérabilité des populations aux augmentations des prix des denrées alimentaires, il faut également regarder les moyennes des dépenses alimentaires dans les revenus des ménages dans chaque pays et la part des céréales dans ces dépenses (tableau 2).

Tableau 2 : Dépenses alimentaires et pourcentage de céréales

Pays	**Dépenses alimentaires** (en % du total)	**Part des céréales** (en % du total alimentaire)
Algérie	**52** (Cencap 2005)	**25,5** (Cencap 2005)
Egypte	**48** (1996 dans Seale *et al*., 2003)	**24,6** (1996 dans Seale *et al*., 2003)
Maroc	**41** (HCP, 2008)	**19,5** (Agrimed, 2006)
Tunisie	**38** (INS, 2000)	**13,83** (1996 dans Seale *et al*., 2003)

Sources : différents documents cités dans le tableau[17]

Dans chacun de ces pays, les dépenses alimentaires représentent donc encore en moyenne près de la moitié des dépenses totales des ménages et la part des céréales dans ces dépenses alimentaires est non négligeable (14 à 25%), alors même que les prix de ces produits sont subventionnés à la consommation ; une augmentation des prix alimentaires et en particulier des céréales a donc des conséquences directes sur les ménages les plus pauvres et amène à des coupures drastiques des dépenses pour la santé, l'éducation et les autres besoins de base. Parmi ces ménages pauvres, on compte un grand nombre de petits agriculteurs acheteurs nets de produits agricoles. Ce tableau 2 montre, bien que l'Algérie soit en position relativement favorable lorsque l'on considère le revenu moyen par habitant, que le « risque social », appréhendé ici par proportion de sa population la plus exposée aux hausses des prix des produits alimentaires, notamment des céréales, pourrait être particulièrement élevé.

C. Risques nutritionnels

La qualité de l'alimentation constitue le quatrième pilier de la sécurité alimentaire. La qualité porte notamment sur l'équilibre nutritionnel en termes de micro-nutriments. Cependant, les indicateurs concernant la qualité nutritionnelle dans la sécurité alimentaire sont généralement moins visibles que la disponibilité de nourriture. Lorsque l'équilibre alimentaire est déficient on parle ainsi de « faim cachée».

Or, quand l'ensemble des prix alimentaires augmente, les ménages sont amenés à arbitrer dans la composition de leur alimentation en fonction de leurs revenus. Selon le mécanisme des prix relatifs, les ménages se reportent souvent sur des produits de qualité nutritionnelle inférieure ou équivalente mais à plus haute valeur calorique (Habiba Wassef *et al*., 2005) – une sorte de meilleur ratio calorie/prix. Des alimentations telles que celles de l'Egypte et du Maroc, déjà peu diversifiées (forte proportion des céréales), risquent de l'être encore moins avec un report sur les produits céréaliers, d'autant plus important qu'ils sont subventionnés (figures 25 et 26). A l'inverse le risque nutritionnel est nettement moins grand en Tunisie, et dans une moindre mesure en Algérie.

Figure 25 : Composition de la diète alimentaire (glucides, protéines et lipides)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données FAOSTAT, 2008.

Figure 26 : Composition de la diète alimentaire par groupe de produits

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données FAOSTAT, 2008.

3. Risques politiques

Les risques politiques dans les quatre pays étudiés sont avérés, les émeutes et les mouvements sociaux sont nombreux et périodiques et une des formes d'expression politique de populations souvent privées de possibilités démocratiques de protestation par des régimes autoritaires (Le Saout et Rollinde, 1999). Malheureusement, nous manquons de « narrations » de ces émeutes pour pouvoir les interpréter selon les termes de répartition des risques qui nous occupent ici. Mais ces mouvements de rue sont d'autant plus redoutés par les pouvoirs publics que les opinions publiques sont travaillées par des mouvements radicaux qui savent tirer parti de ces « émotions » populaires, le spectre d'un changement de régime n'étant jamais complètement absent de ces situations. Il paraît ainsi raisonnable de supposer que ces émeutes précédentes (et le risque permanent d'émeutes contre la vie chère[18]) incitent les gouvernements à maintenir des systèmes complexes de subvention à la consommation, voire des prix nominaux stables pour les produits alimentaires jugés symboliques ou stratégiques. Olfa Lamloun en revenant sur les émeutes de 1984 en Tunisie estime que celles-ci ont modifié l'attitude du pouvoir tunisien sur les modalités de mise en œuvre de la « libéralisation » : « *La leçon de janvier 84 était précieuse : le retrait de l'Etat et la remise en cause de sa fonction de redistribution devaient être progressifs et prudents. Cette démarche soutiendra toutes les politiques de libéralisation économique en Tunisie, ainsi que, ultérieurement, l'application du Plan d'ajustement structurel à partir de 1986*. » (Lamloum, 1999).

Les émeutes du Maroc et d'Egypte au cours de l'année 2008 ont montré que le risque n'avait pas décru, même si la Tunisie et l'Algérie ont su, cette fois, les éviter. Soulignons un point peu commenté : les paysans et en particulier les paysans pauvres n'ont guère accès à ces moyens de protestation, qui sont par définition urbains. Ainsi, cette absence de « jacquerie » et de « fureurs paysannes » dans ces périodes de tension économique renforce sans doute un « biais urbain » largement commenté.

4. Nature des risques et vulnérabilité approchée des pays

Le tableau 3 liste les risques décrits dans cette partie et présente de façon synthétique notre appréciation de la vulnérabilité de chacun des pays de l'étude face à ces risques.

5. Conclusion

Pour conclure sur ces éléments empiriques (partiels étant donné la complexité et la diversité des situations), il convient de constater d'abord qu'en dépit d'une rhétorique souvent rencontrée dans la littérature, la « libéralisation » menée par les politiques dites d'ajustement structurel et dans le cadre des règles commerciales négociées à l'OMC, n'a été que partielle. La régulation publique reste forte dans les quatre pays de l'étude sur les différents mécanismes (prix intérieurs, droits de douane…) gérant les produits de base de la ration alimentaire (blé et lait pour ce qui nous concerne).

Pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons dans la partie suivante, la puissance publique arbitre souvent en faveur du consommateur, pour maintenir une certaine stabilité des prix et l'accès aux produits de base. La transmission des prix internationaux à la hausse, comme à la baisse, pour ces produits n'est donc pas la règle. Certaines filières restent quasi-totalement administrées, pour les flux, comme pour les prix.

Etant donné le déficit structurel généralisé sur ces filières (surtout pour le blé), la puissance publique doit aussi tenter de maintenir des prix incitatifs aux producteurs pour favoriser la production nationale et stimuler ainsi la production de grains et de lait au sein de structures agraires où prédomine encore la petite paysannerie (cf chapitre 2).

L'arbitrage politique de la puissance publique se trouve donc pris dans la classique contradiction entre « le blé cher et le pain bon marché », double injonction qui seule pourrait assurer à la fois l'augmentation de la production nationale (et donc la baisse des déficits) et des

prix permettant un accès stabilisé des consommateurs, notamment les plus pauvres et les couches moyenne-basse, aux produits de consommation courante. Or, dans des économies de plus en plus internationalisées, cette double injonction suppose un double coût pour l'Etat correspondant au double soutien en faveur des producteurs et en faveur des consommateurs.

Au-delà de certaines filières stratégiques, la libéralisation a eu lieu pour un ensemble de produits et/ou pour certains segments du marché. L'aléa que représente la volatilité des prix internationaux désorganise alors beaucoup les systèmes de prix relatifs. L'augmentation des prix des denrées alimentaires non régulées entraîne un report de consommation sur les denrées subventionnées provoquant des pénuries ponctuelles et le développement de marchés parallèles ou de marché noir pour ces produits. Le double système d'isolement partiel du marché international (vers le producteur et vers le consommateur) n'assure donc pas la stabilité du système, et ne garantit pas la paix sociale.

Enfin, la flambée exceptionnelle des prix de 2006-2008 a aussi montré à la fois les limites du système et la détermination des pouvoirs publics face à une forte augmentation des prix internationaux, le coût budgétaire de ces interventions explose et oblige la puissance publique à transmettre une partie du prix au consommateur, tout en rendant complexe la transmission au producteur. Cependant, on vient de voir que dans les quatre pays étudiés les gouvernements se sont tous efforcés d'atténuer les chocs provoqués par la variabilité des prix sur les marchés internationaux. Il en résulte, en simplifiant, que le système d'interventions mises en place, en cas de forte volatilité, ne bénéficie ni de la stabilité d'un système agricole et alimentaire totalement protégé, ni de la réactivité d'un système libéralisé. Les dispositifs mis en place craquent alors sous le coup d'une double défaillance : celle de l'Etat qui peine à stabiliser des systèmes trop complexes et coûteux et où les effets pervers mécaniques sont importants, et celle des marchés dont l'instabilité et la volatilité sont aggravées par des comportements spéculatifs qui fournissent des signaux plus qu'imparfaits aux acteurs privés et publics.

Au-delà de ces conditions communes, les quatre pays étudiés sont dans des situations très différentes les unes des autres, notamment d'un point de vue budgétaire. En cas de hausse de l'ensemble des matières premières, un pays comme l'Algérie peut aisément s'isoler du marché international et mettre en place des mesures compensatoires ou des actions spécifiques en direction des consommateurs comme des producteurs – compte tenu de l'ampleur de ses ressources budgétaires liées aux exportations d'hydrocarbures. La situation est exactement inverse pour les autres pays qui subissent la double pression (sur le commerce extérieur et pour les consommateurs) de hauts prix de l'énergie et des aliments…

Tableau 3 : Evaluation des risques liés à la variabilité des prix internationaux en fonction de la vulnérabilité des quatre pays.

Risques liés à la variabilité des prix internationaux			Algérie	Egypte	Maroc	Tunisie
Risques économiques	Risques sur les balances économiques	Balance commerciale agricole	++	++	+	+
		Balance commerciale totale	- -	+++	+++	+
		Balance des paiements	- -	-	-	~
	Risque sur les finances publiques		+	++	++	++
	Risque inflationniste		++	++	+	+
	Risque dû aux prix relatifs		++	++	+++	++
Risques sur la sécurité alimentaire	Risques sur la disponibilité et régularité		-	-	-	-
	Risques sur l'accès à l'alimentation*		+	++	++	+
	Risques nutritionnels**		++	+++	+++	+
Risques politiques	Risques politiques ***		+	++	++	+

(+) risque fort (-) peu de risque (~) risque faible
**en fonction du pourcentage de population rurale et du niveau de l'IDH*
***en fonction du pourcentage de céréales dans la diète alimentaire*
**** Les risques sont forts pour tous les pays, mais on peut peut-être considérer que l'absence d'émeutes au cours de la crise récente en Tunisie et en Algérie indique que ces pays ont une meilleure gestion de ce type de risque.*

Source : élaboration des auteurs

Notes

[1] 40% représente la moyenne sur 5 ans entre 2002 à 2006. Il est possible qu'à la suite de la hausse des prix, les données 2007 et 2008 aient quelque peu changé cette moyenne. Cependant les données FAO sur ces deux dernières années pour l'ensemble des importations agricoles des quatre pays étudiés ne sont pas encore disponibles.

[2]Une des limites de ce travail est liée à la qualité des données collectées. En effet, dans certains cas les prix collectés auprès des Ministères et des organismes de régulation des filières ne sont pas ceux qui sont réellement appliqués dans la réalité car ils ne tiennent pas compte des prix appliqués sur les marchés informels.

[3]Nous ne tenons pas compte ici de l'évolution des droits de douane trop complexes à introduire dans les séries de prix.

[4]Les prix à la consommation ne sont pas rapportés en équivalent de matière première, d'une part parce que pour les grains les taux d'extraction des farines ou semoules varient selon les pays et les types de produits et d'autre part parce que les échelles de prix à la production et à la consommation ne sont pas comparables (forte valeur ajoutée du lait par exemple) ce qui tend à gommer les

variations de certaines séries de prix. C'est l'observation du parallélisme ou non entre les variations qui nous intéresse ici.

[5]La flambée des prix agricoles date de 2007-2008, et il est difficile d'avoir accès à ces données très récentes.

[6]L'évolution des PMG à la production a cependant connu plusieurs phases. De 1963 à 1973, les prix garantis sont quasiment stables en raison de la tendance « baissière » sur les marchés internationaux. Puis, de 1973 à 1990, après la flambée des prix due au premier choc pétrolier, les PMG sont revus à la hausse. Cette politique d'incitation à la production locale est maintenue par la suite avec des réajustements réguliers, maintenant ces prix à des niveaux largement supérieurs aux prix internationaux.

[7]Ceci ne signifie pas pour autant que l'incitation à la production est restée la même sur cette période. En effet, les prix sont constants en termes nominaux, ils ne prennent pas compte de l'inflation. Les prix minimum garantis de vente du blé, en valeur constante, ont en fait diminué pour les producteurs.

[8]Certains agriculteurs n'arrivant plus à faire face aux coûts de production du blé étaient tenter de changer d'activité pour chercher des cultures plus lucratives (*El Watan*, 18/06/2008).

[9]Par exemple, dans de nombreuses boulangeries d'Alger, le pain est vendu à 8,5 DA au lieu des 7,5 DA réglementaire au prétexte que la farine utilisée serait de meilleure qualité que le pain de base.

[10]La production et la consommation de blé dur sont négligeables en Egypte.

[11]Selon les experts, le pain a atteint jusqu'à dix fois le prix réglementaire sur le marché noir lors de la crise alimentaire.

[12]Nous n'avons eu accès ici qu'à la série du prix du lait à la consommation après 1999, date de libéralisation de la filière. En effet ce ne sont plus les mêmes organismes qui suivent l'évolution des prix.

[13]Si l'Egypte ne possède pas les infrastructures nécessaires au stockage du lait national, la saisonnalité des contrats d'importation peut découpler en partie les prix des filières internationales et nationales. Par ailleurs la différence des caractéristiques de qualité du lait frais et du lait en poudre peut être un caractère déterminant des différences de prix pour les consommateurs.

[14]Les prix à la production comprennent une prime dite « Prompte de livraison », qui a pour but d'encourager les producteurs à livrer leur production aux collecteurs pour les années suivantes : blé dur : 15 000D/Q en 2008 ; Blé tendre : 10.000D/Q en 2008. Par ailleurs, en 2008, le prix du pain est resté stable mais son poids est passé de 450g à 400g. Sur le graphique nous donnons le prix en 2008 équivalent à 450g.

[15]Une analyse de l'impact n'est pas encore possible, faute de données.

[16]L'accès physique à l'alimentation est essentiellement lié à la distribution spatiale de l'alimentation en fonction des régions du pays et notamment entre zone urbaine et zone rurale. Nous n'avons pas traité cette question de territorialisation de l'accès.

[17]Les enquêtes consommateurs sont rares et il est difficile d'avoir des données récentes. Les données étant prises de sources différentes, les comparaisons par pays ne sont pas forcément pertinentes.

[18]Notons que, contrairement à l'appellation « d'émeutes de la faim » popularisé par la presse, il y a un consensus parmi les spécialistes pour dire qu'il s'agissait bien plus d'émeutes de la vie chère. L'augmentation des prix de l'alimentation venant s'ajouter à celui de l'énergie et des autres consommations de base.

Références

Abbot P.C., Hurt W., Tyner W.E. (2008). What's Driving Food Prices? Oak Brook (Il., USA) : Farm Foundation, 80 p. (Issue report).

Abis S., Nardone J. (2009). Brésil : l'émergence agricole en Méditerranée ? Paris : CIHEAM. 17 p. (Les notes d'analyse du CIHEAM, n. 44).

Aït El Mekki A. (2006). Les politiques céréalières au Maroc. In : Hervieu B. (dir.). Agri.Med : Agriculture, pêche, alimentation et développement rural durable dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2006. Paris : CIHEAM. p. 55-85.

Aït Kadi M., Benoit G., Lazaref G. (2008). L'Union pour la Méditerranée face aux crises alimentaires, de l'eau et du climat. Paris : CIHEAM. 24 p. (Les notes d'analyse du CIHEAM, n. 42).

Alexandratos N. (2004). Food Trade of the Mediterranean Countries in a World Context: Prospects to 2030. In : Marquina A. (ed.). Environmental Challenges in the Mediterranean. London : Kluwer Academic Publisher. p. 283-300.

Alexandratos N. (2003). Mediterranean Countries and World Markets: Basic foods and Mediterranean Products. In : Brauch H.G., Liotta P.H., Marquina A., Rogers P.F., El-Sayed Selim M. (eds). Security and the Environment in the Mediterranean. Berlin : Springer. p. 813-826.

Ayeb H. (2008). Crise alimentaire en Egypte : compétition sur les ressources, souveraineté alimentaire et rôle de l'Etat. Hérodote, n. 131, p. 58-72.

Banque Mondiale (2006). Tunisie : examen de la politique agricole. Washington : Banque mondiale. Rapport n. 35239 TN.

Banque Mondiale (2008). Rapport sur le développement dans le monde : l'agriculture au service du développement. Washington : Banque mondiale. 394 p.

Beck U. (2006). Risque et société. In : Mesure S., Savidan P. (eds). Le dictionnaire des sciences humaines. Paris, PUF. p. 1022-1024.

Ben Nefissa S. (2008). Egypte : crise alimentaire et mutations de l'espace. Alternatives sud : Etat des résistances dans le Sud – 2009. Face à la crise alimentaire, n. 15, p. 89-95.

Benjelloun S. (2004). Food Security Prospect in the Maghreb. In : Marquina A. (ed.) Environmental Challenges in the Mediterranean, London : Kluwer Academic Publisher. p. 301-317.

Boussard J.-M., Gérard F., Piketty M.G. (2005). Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités. Montpellier : CIRAD. 135 p.

Braun J. von (2008). Food and Financial Crisis. Implications for Agriculture and the Poor. Washington : IFPRI. 17 p. (Food Policy Report).

Braun J. von (2007). The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions. Washington : IFPRI. 18 p. (Food Policy Report).

Bricas N., Daviron B. (2008). De la hausse des prix au retour du « productionnisme » agricole : les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome. Hérodote, n. 131, p. 31-39.

Brunel S. (2008). La nouvelle question alimentaire. Hérodote, n. 131, p. 14-30.

Chehat F. (2006). Les politiques céréalières en Algérie. . In : Hervieu B. (dir.). Agri.Med : Agriculture, pêche, alimentation et développement rural durable dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2006. Paris : CIHEAM. p. 87-116.

Chourou B. (2003). Implication of Declining Food Supplies: Food Security vs Market Economy. In : Brauch H.G., Liotta P.H., Marquina A., Rogers P.F., El-Sayed Selim M. (eds). Security and the Environment in the Mediterranean. Berlin : Springer. p. 827-842.

Collomb P. (2003). Population Growth and Food Security in the Countries of the Middle East and North Africa. In : Brauch H.G., Liotta P.H., Marquina A., Rogers P.F., El-Sayed Selim M. (eds). Security and the Environment in the Mediterranean. Berlin : Springer. p. 777-812.

Courbage Y., Todd E. (2007). Le rendez-vous des civilisations. Analyse démographique du monde islamique. Paris : Seuil. (La République des Idées).

Declerck F. (2008). Volatilité des prix des matières premières et gestion de risques par les agro-industries. Economie et Sociétés, série « Systèmes agro-alimentaires » AG, n. 30, p. 2285-2296.

Dhehibi B., Jil J.-M. (2003). Forecasting food demand in Tunisia under alternative pricing policies. Food Policy, vol. 28, p. 167-186.

European Commission. Dir. Gen. for Agr. and Rur. Dev. (2008). High prices on agricultural commodity market : situation and prospects. A review of causes of high prices and outlook for world agricultural markets. Brussels : European Commission. 49 p.

Garcia Velasquez J.M. (2004). EU Agriculture and Common Agricultural Policy : prospect for the 21st Century and Implications for Mediterranean Countries. In : Marquina A. (ed.) : Environmental Challenges in the Mediterranean. London : Kluwer Academic Publisher. p. 283-300.

Gérard F., Dorin B., Bélière J.F., Diarra A., Keita M., Dury S. (2008). Flambée des prix alimentaires internationaux : opportunité ou désastre pour les populations les plus pauvres ? UMR MOISA Montpellier. (Working Paper, n. 8).

Helbling T., Mercer-Blackman V., Cheng K. (2008). Riding a Wave. Finance & Development (IMF), mars, vol. 45, n. 1.

Hervieu B., Capone R., Abis S. (2006). L'enjeu céréalier en Méditerranée. Paris : CIHEAM. 13 p. (Les notes d'analyse du CIHEAM, n. 9).

IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy). (2008). Commodities Market Speculation: the Risk to Food Security and Agriculture. Minneapolis (Minn, USA) : IATP. 14 p.

Institut de l'Elevage. Département Economie (2009). Marchés mondiaux des produits laitiers. De l'euphorie à la dépression. Le Dossier Economie de l'élevage, février, n. 386, 72 p.

Janvry A. de, Sadoulet E. (2008). The Global Food Crisis. Identification of the Vulnerable and Policy Response. Agricultural and Resource Economics Update (Giannini Foundation of Agricultural Economics, Univ. of California), vol. 12, n. 2, p. 18-21.

Lamloum O. (1999). Janvier 1984 en Tunisie ou le symbole d'une transition. In : Le Saout D., Rollinde M. (eds). Emeutes et mouvements sociaux au Maghreb : perspective comparée. Paris : Karthala. 381 p.

Lançon F, Mendez del Villar P. (2008). La flambée des prix mondiaux du riz : crise conjoncturelle ou mutation durable. Hérodote, n. 131, p. 156-173.

Le Saout D., Rollinde M. (eds). (1999). Emeutes et mouvements sociaux au Maghreb : perspective comparée. Paris : Karthala. 381 p.

Lofgren H., Richards A. (2007). Food security, poverty, and economic policy in the Middle East and North Africa. In : Lofgren H. : Food, Agriculture, and Economic Policy in the Middle East and North Africa. Emerald Jai (Research in Middle East Economics, vol 5)

Masters M.W. (2008). Testimony of Michael W. Masters, Managing Member/portfolio Manager, Master Capital Management, LLC, before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs – United State Senate, May 20 2008. 19 p..

Master M.K., White A.K. (2008). How institutional Investors Are Driving Up Food and Energy Prices. The Accidental Hunt Brothers : a Blog Dedicated to Discussing the Topic of Index Speculation. 58 p. (Special Report July 31th.).

Maxwell S. (1996). Food Security : a post modern perspective. Food Policy, vol. 21, n. 2, p. 155-170.

Maxwell S., Frankenberger T.R. (1992). Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A technical review. New York : UNICEF, Rome : IFAD. 6 p.

Mitchell D. (2008). A Note on Rising Food Prices. Washington : World Bank (Policy Research Working Paper, 4682).

Nellemann C., MacDevette M., Manders T., Eickhout, B., Svihus B., Prins A.G., Kateltenborn B.P. (eds). (2009). The environmental food crisis : the environment's role in averting future food Crisis. UNEP/GRID. 101 p.

Ocde-Fao 2009. Perspectives agricoles de l'Ocde et de la Fao. 2007-2013. En ligne : www.oecd.org.

Padilla M., Ahmed Z., Wassef H. (2005). En Méditerranée : sécurité alimentaire quantitative mais insécurité qualitative ? Paris : CIHEAM. 19 p. (Les notes d'analyse du CIHEAM, n. 4).

Piesse J., Thirtle C. (2009). Three bubbles and a panic: An explanatory review of recent food commodity price events. Food Policy, vol. 34, p. 119-129.

Rastoin J.L. (2008). Risques et sûreté alimentaire dans un contexte de mondialisation. Paris : CIHEAM. 36 p. (Les notes d'analyse du CIHEAM, n. 35).

Robles M., Torero M., Braun J. von (2009). When Speculation matters. IFPRI. 8 p. (IFPRI Issue Brief, n. 57).

Seale J., Regmi A., Bernstein J. (2003). International Evidence on Food Consumption Patterns. Washington : USDA-ERS. 70 p. (Technical Bulletin, n. 1904). Electronic Report from the Economic Research Service.

Testard-Vailland P. (2008). Alimentation mondiale. Les racines de la crise. Le journal du CNRS, septembre, n. 224.

Trostle R. (2008). Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices. Washington : USDA-ERS. 30 p. (Outlook Report WRS-0801).

Voituriez T. (2009). Hausse des prix de l'énergie, hausse des prix agricoles : quelles relations et implications à moyen-terme. IDDRI-IFRI. 27 p. Working paper.

World Bank (2009). Global Economic Prospect Commodities at the Crossroads 2009. Washington : World Bank. 108 p.

Zaki L. (2009). Maroc : dépendance alimentaire, radicalisation contestataire, répression alimentaire. Alternatives sud : Etat des résistances dans le Sud – 2009. Face à la crise alimentaire, n. 15, p. 83-87.

Zemmour N. (2008). Contribution à la compensation de la subvention par une meilleure productivité et maîtrise des coûts dans l'industrie du lait : application laiterie Trèfle et Giplait. Mémoire d'ingénieur Génie Industriel : Ecole Nationale Polytechnique d'Alger. 114 p.

Sites internet

CETRI - Centre Tricontinental : www.cetri.be

CIHEAM – www.ciheam.org

Chambre d'Agriculture :

-janv. (2009), n. 979, Dossier : Répondre au défi alimentaire. Une urgence planétaire. Pp 13-40

-fév. (2009), n. 980, Dossier : la gestion des risques en agriculture. Pp 13-36

Commodity Market Review, dec. 11 2008 : http://www.fao.org/es/esc/en/378/384/highlight_526.html

Eumed-Agpol (projet européen du VI°Pcrd coordonné par l'IamM) :

- http://eumed-agpol.iamm.fr/

FAO : www.fao.org. En particulier :

- Crop Prospect and Food Situation,

- Intranet : note d'information bisannuelle pour Algérie, Maroc, Tunisie et Egypte.

Financial Times : http://www.ft.com/home/europe

PNUE/UNEP : www.grida.no, www.unep-wcmc.org

World Bank : www.worldbank.org

Quelles réponses au mal-développement agricole ?

Analyse des politiques agricoles et rurales passées et présentes

Etienne Montaigne CIHEAM-IAMM
Omar Bessaoud CIHEAM - IAMM

I – Introduction

Explorer les réponses qui ont été apportées aux problématiques du mal-développement agricole et rural dans les pays du Maghreb et en Egypte, tel est le but poursuivi par cette contribution. Empruntant résolument une approche historique, ce travail est surtout destiné à mettre en perspective les éléments clefs d'un modèle à privilégier à l'avenir pour les pays du Maghreb et l'Egypte.

La question des modèles agricoles est à la fois simple et complexe selon que l'on se réfère à des formes types (petite exploitation paysanne / grandes exploitations capitalistes – agro-entrepreneurs) ou que l'on prenne en compte la diversité écologique, pédologique, climatique, structurelle (taille) et culturale (spéculations, système de production) des exploitations agricoles.

Cette question se réfère également aux dynamiques et aux politiques de développement rural. De ce point de vue, la dynamique maghrébine et égyptienne est souvent comparée aux modèles historiques américains ou européens[1] dont les évolutions peuvent être schématisées de la façon suivante : une révolution scientifique et technique a permis la modernisation de l'agriculture par le progrès génétique, les amendements minéraux, la protection phytosanitaire et la mécanisation, complétée dans certains cas par le remembrement, l'assainissement ou l'irrigation. La mobilisation des innovations a été permise par un cercle vertueux associant une politique agricole de soutien et de régulation des marchés garantissant une stabilité des revenus et leur parité avec les salaires ouvriers[2]. Les gains de productivité ont été permis par l'accroissement de la taille des exploitations par une politique des structures gérant l'exode rural, les départs à la retraite (IVD[3]) et la redistribution des terres (SAFER[4]). Le modèle agricole dominant a été organisé, en Europe, en majorité autour de l'exploitation familiale (à 2 UTH[5])[6].

Depuis les indépendances au Maghreb ou l'arrivée de Nasser en Egypte, quelles ont été les stratégies de développement agricole et rural mises en place? Quelles sont les limites rencontrées par ces stratégies et pourquoi le modèle européen n'a-t-il pas pu être reproduit à l'identique ? En fait, on pourrait considérer la situation de l'agriculture de ces pays comme étant dans une situation de retard par rapport à un processus linéaire de développement semblable à celui des pays plus « avancés ». En fait, le développement engagé et sa réussite dans certaines régions, a été permis par le même mécanisme de « modernisation » associé à la levée du facteur limitant principal : le déficit hydrique. La construction de grands barrages et la création de périmètres irrigués ont permis le développement de filières intensives (agrumes, fruits et légumes méditerranéens, cultures sucrières ou fourragères) contribuant tant à l'approvisionnement national qu'à l'apport de devises par l'exportation. Cependant force est de constater que ce modèle a semble-t-il mobilisé l'essentiel des ressources publiques et privées, tandis qu'il n'a concerné qu'une petite partie de la population rurale, le reste de l'agriculture, c'est-à-dire « en sec », n'ayant fait l'objet que de très peu d'intensification, ce qui l'expose aux aléas climatiques. Dans ce cas, l'adaptation aux mauvaises années se fait soit par transfert des populations par l'exode, soit par le transfert de revenus de la famille de la ville ou de l'étranger,

soit par la pluriactivité, soit enfin dans les zones pastorales, par la mise en œuvre de stratégies anti-risque de conduite des troupeaux[7]. Ces zones et populations pourraient être considérées comme « en attente de développement », soit par l'accès aux ressources hydriques, soit par l'exode.

Malheureusement cette stratégie à deux vitesses se heurte à plusieurs limites : démographique d'abord, le solde migratoire est généralement négatif, c'est-à-dire que la croissance de la population est supérieure à l'exode rural en bien des endroits, du fait de l'insuffisance des créations d'emploi dans les autres secteurs économiques ou des limitations à l'émigration vers des pays déficitaires de main-d'œuvre. Environnementale ensuite, cette situation se traduit par une augmentation de la pression humaine sur le milieu avec une dégradation des sols et un dépassement de la capacité de renouvellement de la réserve en eau[8]. Sociale enfin, car, par exemple, cette situation conduit, les mauvaises années, à l'apparition de véritables « trappes de pauvreté »[9].

Le fil conducteur de notre discussion prendra en compte le fait que, en Afrique du Nord, nous observons un décalage entre les résultats des politiques agricoles et rurales d'une part, et les besoins des populations, d'autre part. Ainsi, les principaux produits alimentaires de base sont importés et le déficit de la balance commerciale agricole se creuse au cours des mauvaises années agricoles, de plus en plus fréquentes du fait du changement climatique observé dans la région.

Pire que ce décalage, les ajustements structurels des économies, conduits au cours de ces deux dernières décennies, ont eu en particulier pour conséquence un relâchement du contrôle exercé par les gouvernements sur les politiques internes de développement économique, une ouverture sur les marchés extérieurs et une privatisation accélérée des organismes d'intervention (en amont et en aval de la production agricole) qui a conduit à une certaine discrimination agricole. En effet, la réduction des ressources budgétaires a souvent occasionné des politiques macro-économiques discriminatoires vis-à-vis des agricultures familiales, tandis qu'elles ont privilégié le secteur moderne orienté vers l'exportation.

Si l'agriculture est l'une des principales sources de croissance dans les pays non producteurs de pétrole, il semble que les gouvernements exploitent peu cet atout dans la définition de leurs politiques. D'ailleurs, la crise alimentaire a à l'évidence révélé le décalage entre les résultats des politiques agricoles et rurales d'une part, et les besoins des populations d'autre part.

Ainsi, au final, les agricultures des pays d'Afrique du Nord demeurent bel et bien confrontées à un défi écologique (pression sur des ressources naturelles rares, changement climatique), démographique, économique (emploi et croissance des productions) et social (lutte contre la pauvreté).

La faible productivité du secteur agricole est due en partie aux handicaps naturels (section 1). En outre, l'agriculture qui occupe une place dominante dans les sociétés et les économies rurales (section2) reste caractérisée par l'existence de structures assez dualisées (section 3) qui résultent pour partie de politiques agricoles (section 4) dont les limites et les signes d'essoufflement se sont clairement manifestés au cours de la dernière crise alimentaire (section 5). Les perspectives (section 6) nécessitent une réflexion renouvelée pour construire un modèle fondé sur un nouveau paradigme du développement agricole et rural.

II – Ressources naturelles : pression anthropique, surexploitation et dégradation

Tout d'abord, voici quelques chiffres qui illustrent l'état des ressources foncières de l'agriculture nord-africaine.

Tableau 1 : Superficie agricole utile et terres irriguées - 2007

Pays	Superficie agricole utile	Superficie agricole utile par habitant (ha)	Superficie par actif agricole (ha)	SAU Terres irriguées (10^3 ha)
Algérie	8 458 105	0,25	1,9	569
Tunisie	5 268 000	0,50	5,1	394
Maroc	9 376 000	0,30	2,2	1 445
Egypte	3 734 898	0,04	0,4	3 424

Source : Statistiques nationales- Egypte 2005 (irrigué)*

L'agriculture nord-africaine dispose de plus de 26,8 millions d'hectares de SAU pour une population totale de près de 150 millions d'habitants[10]. A l'aune de la France et de l'Espagne, on prend mieux conscience du déficit foncier de l'Afrique du Nord (la SAU française est de 28 millions d'hectares pour une population de 65 millions d'habitants, celle de l'Espagne de 25 millions pour une population de 40 millions). L'irrigation couvre 5,8 millions d'hectares, soit 21 % du total des terres (près de 60 % des terres irriguées sont localisées en Egypte). Dans les quatre pays, les conditions agro-climatiques sont souvent difficiles.

L'Algérie est un pays sec qui appartient au triangle aride-semi-aride. Elle est située dans une zone de transition climatique qui subit à la fois l'influence des zones humides et tempérées (en hiver) et l'influence du désert. Les zones arides et semi-arides, qui sont sujettes à des sécheresses fréquentes, représentent 85 % de la superficie totale des terres et abritent 60 % de la population. Elles sont particulièrement vulnérables aux variations liées aux changements climatiques qui affectent l'ensemble de la région Maghreb.

L'Algérie occupe une étendue considérable, mais la terre arable est en quantité limitée, puisqu'elle couvre quelque 8,5 millions d'hectares sur une superficie de 42 millions, c'est-à-dire 19,5 % du total (tableau 1). De fait, l'Algérie agricole se trouve localisée dans une étroite bande de terres.

Au Nord, les régions littorales et sub-littorales restent sous l'influence du climat méditerranéen. Outre l'olivier et les vignes, on va y cultiver également des céréales, des légumineuses, des fourrages et des céréales de printemps dans les zones les mieux arrosées. L'élevage ovin et bovin sera associé aux cultures céréalières.

Le Sud (autre versant de l'Atlas) est, lui, caractérisé par la steppe et un climat défavorable aux cultures. Dans cette zone, c'est l'élevage ovin et caprin qui dominera, avec, accessoirement, des cultures de céréales. Dans les espaces oasiens, une paysannerie ingénieuse pratique une agriculture irriguée sur de petites exploitations. L'essentiel des productions a un caractère vivrier en association avec le palmier-dattier.

Si l'on met en rapport, topographie et bioclimats, il ressort très clairement une contrainte forte pour l'agriculture algérienne. Du fait que gradient de pluviométrie et gradient de planimétrie sont inversés, la majorité des plaines aptes à l'activité agricole sont marquées par l'aridité ou la semi-aridité et la majorité des zones humides sont montagneuses. Il y a dissociation entre ces deux éléments et leur conjonction n'existe que dans certaines régions très limitées en surface utile telle la Mitidja.

A peine un peu plus de 7 % de la SAU globale sont réservés aux superficies irriguées à forte intensité productive (soit 569 000 ha) et la part de la SAU par habitant est en réduction continue, passant de 0,75 hectare en 1962 à 0,25 hectare aujourd'hui. Cette chute est due principalement à la croissance démographique, mais également aux pertes de terres agricoles, à l'érosion et à la dégradation des sols, compensées difficilement par une mise en valeur coûteuse et à effet différé. L'agriculture subit également d'autres contraintes qui grèvent son potentiel de croissance et pèsent sur les équilibres écologiques des différentes régions

naturelles. On peut citer entre autres, la surexploitation des ressources hydriques souterraines, l'érosion des sols et leur salinisation ainsi que la désertification qui menace les 32 millions d'hectares de terres de parcours et le couvert forestier de l'Algérie du Nord. Malgré les efforts déployés par l'Etat dans la conservation des eaux et du sol en milieu agricole, l'érosion continue sa progression[11].

En Tunisie, sur un territoire s'étendant sur 16,4 millions d'hectares, les terres cultivées couvrent 5,2 millions d'hectares (environ un tiers du territoire) (tableau 1). Les 400 000 ha irrigables dans les diverses régions, dont un quart des surfaces dans les zones d'agriculture pluviale, représentent à peine 8 % de la SAU. Les précipitations dans tout le pays apportent, en moyenne, une quantité d'eau de l'ordre de 37 milliards de m^3, soit l'équivalent d'une pluviométrie moyenne de 230 mm. Ainsi, c'est en fait plus de 60 % de la SAU qui évoluent dans un milieu aride où le sol se trouve dans un équilibre précaire, menacé par l'érosion hydrique et éolienne.

Le milieu naturel tunisien, caractérisé par une rareté relative des ressources en eau, en sol et en couvert végétal naturel, est malgré tout appelé à subvenir aux besoins croissants d'une population en nette progression (près de 1 % par an au cours de ces dernières années).

Déjà rares, les ressources en sols sont menacées par l'érosion et la désertification. Les pertes annuelles de terres sont évaluées à 23 000 ha, dont 13 000 ha de façon irréversible. Ce sont les terres cultivables du Nord et du Centre du pays, au-dessus de l'isohyète 200 mm, qui sont les plus menacées par l'érosion hydrique. Cela représente globalement 25 % des terres cultivables du pays.

Dans la Tunisie centrale, c'est l'érosion éolienne déclenchée par l'extension de l'arboriculture dans les steppes sableuses qui est la plus menaçante.

Au Sud, la mise en culture des steppes méridionales par le développement de l'oléiculture et de la céréaliculture induit la désertification des parcours naturels qui, par l'érosion éolienne, se transforment en regs de pierres et par les accumulations, en dunes de sable. On estime à plus de 50 % les terres en dehors des déserts naturels, qui sont confrontées au phénomène de désertification (ensablement, décapage superficiel).

Par ailleurs, la mise en culture des parcours naturels et des nappes alfatières entraîne le rétrécissement des parcours et, par voie de conséquence, leur surpâturage.

Enfin, les ressources en eau en Tunisie sont limitées et surexploitées. Le potentiel d'eau annuellement mobilisable et renouvelable, s'élève à 3,8 milliards de m^3 auxquels s'ajouteraient des ressources d'eau fossile du continental intercalaire non renouvelable dont l'utilisation est encore réduite.

En 2005-2006, l'agriculture accapare toujours près de 80 % des ressources hydriques, et le taux global de mobilisation a atteint 91 % en 2005-2006, ce qui constitue une limite extrême. Seule la moitié des ressources en eau a une salinité inférieure à 1,5 g/l et peut être utilisée sans restriction à l'agriculture. Or le développement démesuré de l'agriculture irriguée à partir des eaux dégradées provenant des nappes surexploitées, aboutit à la salinisation secondaire des sols (Mediterra, 2009).

Le Maroc dispose d'un potentiel de production reposant sur une superficie utilisée pour les cultures et les activités sylvicoles, alfatières et d'élevage d'une consistance physique de 47 millions d'hectares ainsi répartis :

- plus de 9 millions d'hectares de superficie agricole utile (SAU), dont 1,4 million d'hectares en irrigué (tableau 1). La partie la plus productive de cette SAU (1 à 1,4 million d'hectares) est concentrée dans les plaines littorales et sub-littorales, et subit des détériorations continues (entretien insuffisant des réseaux d'irrigation et de drainage, lutte insuffisante contre la remontée de sel ; extension des zones industrielles et de l'habitat, etc.) ;

- plus de 32 millions d'hectares de parcours steppiques ;

- 7 millions d'hectares de couvert forestier et de nappes alfatières.

A l'instar des autres pays, les potentialités agricoles du Maroc sont inégalement réparties dans l'espace. Les zones favorables (grande irrigation en zone semi-aride, plaines et collines en *bour* favorables ayant une pluviométrie supérieure à 400 mm) ne représentent que le quart des terres (25 %), le reste de la SAU se trouvant dans les zones de montagne (30,6 %), les plaines et plateaux semi-arides (38,5 %) et les zones sahariennes et présahariennes (6,0 %).

Là encore, le climat est sec et la pluviométrie varie fortement selon des régions : gradient décroissant du Nord au Sud et d'Ouest en Est. La saison sèche est très prononcée de mai à septembre. Les trente dernières années ont été marquées par des sécheresses répétées (une année sur deux), signe d'un réchauffement climatique avéré. Aussi, l'enjeu de l'eau est aujourd'hui crucial au Maroc ; l'agriculture est le principal secteur utilisateur de cette ressource (plus de 80 %).

Des menaces pèsent sur certains territoires. Les parcours qui représentent une fraction importante des surfaces à vocation agricole sont, dans certaines zones, fortement menacés. Le domaine forestier qui ne compte que 9 millions d'hectares, s'amenuise du fait des défrichements et d'un reboisement insuffisant. Les zones de montagne, oasiennes et frontalières sont également soumises à des phénomènes de désertification, et l'on estime que 70 % de la SAU totale sont soumis à une érosion intense (Mediterra 2009).

L'Egypte a une configuration très spécifique puisque les terres cultivables (moins de 5 % de la surface totale) se trouvent uniquement dans le delta et l'étroite vallée du Nil. Avec la croissance démographique, on voit baisser de manière dramatique la part des terres cultivables par habitant : de 0,6 feddan[12] (soit 2 400 m^2 par habitant) en 1987, elle est passée à 0,11 feddan (soit 0,04 ha / habitant) en 2007.

La quantité d'eau disponible provient essentiellement du quota de l'Egypte sur l'eau du Nil (quota fixé par un accord international) et qui s'élève à 55,5 milliards de m^3. Le secteur agricole reste encore le principal consommateur d'eau (86 % de l'eau mobilisée). Les besoins en eau agricole sont en augmentation constante notamment avec la mise en œuvre de projets de bonification des terres. Ainsi le projet Toshka (avec l'objectif de mise en valeur de 1,4 million d'ha de terres désertiques) exigera 5 à 9 milliards de m^3 d'eau supplémentaire par an. Quant au projet de « canal de la paix », dans le Sinaï, il relève de la même ambition. Reliant le Nil, près de son embouchure, au désert du Sinaï, en passant sous le canal de Suez, ce canal -260 km- devrait permettre d'irriguer quelques 260 000 hectares[13]. Au total, ces deux grands projets pourraient permettre d'accroître la superficie cultivée du pays, de 6 % à près de 20 % selon les prévisions.

Cependant tout ceci est sujet à caution. Avec la forte croissance démographique dans le pays, l'Egypte est passée depuis les années 1990, sous la ligne de pauvreté en eau (1000 m^3/an/habitant). Comme des quotas supplémentaires seront difficiles à obtenir, les marges de manoeuvre pour irriguer ces nouveaux espaces se trouveront plutôt dans une meilleure gestion de l'eau.

Ces projets visent à répondre au croît démographique. En effet, la population égyptienne qui était de 35,3 millions en 1970 est passée à 69,8 millions d'habitants en 2001, pour atteindre plus de 74 millions en 2005. Elle devrait atteindre 96,2 millions en 2025.

Partout en Afrique du Nord, les populations rurales en croissance nette et majoritairement mues par une stratégie de survie, exercent une forte pression sur des ressources naturelles limitées et fragiles. Ainsi, comme la plupart des PED, ces pays doivent augmenter leur productivité agricole tout en préservant leur environnement. L'enjeu des politiques agricoles et rurales est donc d'inverser le processus de dégradation des ressources naturelles tout en assurant des

revenus suffisants à une population démunie et ce, en diversifiant les sources de revenus extra-agricoles et en intensifiant les activités agricoles dans les limites d'acceptation des ressources.

III – Sociétés et économies rurales des pays d'Afrique du Nord

Les politiques agricoles et rurales des pays d'Afrique du Nord ne peuvent être évaluées sans examen au préalable des spécificités qui caractérisent les trajectoires historiques de chacune des sociétés rurales.

1. Un changement social historique majeur : l'urbanisation

Le fait urbain a pris une ampleur sans précédent et, à l'exception de l'Egypte, les pays d'Afrique du Nord ont enregistré au cours des trois dernières décennies un processus accéléré d'exode rural et agricole, sans pour autant que la population des campagnes ne diminue d'ailleurs en valeur absolue. Il n'empêche, la répartition de la population entre urbain et rural a été radicalement bouleversée et le taux d'urbanisation est aujourd'hui supérieur à 50 % dans les trois pays du Maghreb.

En Algérie, le renversement de tendance historique a eu lieu au milieu des années 1980. La population rurale qui représentait encore en 1966 plus des 2/3 de la population (68,6 %) est ainsi descendue à 49,7 % en 1987 et à 39 % en 2005.

La répartition de la population en Tunisie a été quant à elle bouleversée après l'indépendance (1956). Dans la Tunisie actuelle, deux personnes sur trois vivent désormais en milieu urbain.

C'est au cours de la décennie 2000 que le Maroc amorce à son tour un retournement historique dans la répartition de sa population. La population urbaine n'a atteint le taux de 55 % qu'au dernier recensement de 2004 contre moins de 30 % en 1960[14].

Enfin en Egypte, la population rurale reste majoritaire en 2005 avec 42,7 millions d'habitants (soit 57,7 % de la population totale) ; partant, les ménages et les actifs agricoles exercent encore aujourd'hui un poids écrasant dans la vieille société rurale égyptienne [15].

Cependant, comme nous le disions plus haut, si l'urbanisation progresse partout, de façon plus ou moins rapide, la population rurale continue d'augmenter car le croît naturel est supérieur à l'exode rural. C'est le taux de croissance naturelle, proche de 1 %, et non le solde migratoire comme on le voit aujourd'hui en Europe, qui alimente cette croissance démographique soutenue dans les zones rurales.

En même temps que l'urbanisation progresse, les campagnes semblent faire un certain surplace en matière de développement. En Algérie, les études portant sur le "développement humain et pauvreté en milieu rural", montrent que la pauvreté est généralement localisée en milieu rural steppique, en zone de montagne ou de piémonts (Revue du CENEAP, 2004). Ces communes enregistrent les plus faibles taux de scolarisation des enfants et les plus forts taux d'analphabétisme des adultes. Le déficit d'accès aux services de base pour les populations dites éparses ainsi que le fonctionnement aléatoire des infrastructures excluent de fait les populations des facteurs de progrès[16].

En Tunisie, le mal-développement rural peut s'analyser à la lumière du taux de chômage moyen. Evalué à 25,1 %, il touche majoritairement la population jeune, notamment la tranche des 20-29 ans qui représente à elle seule plus de la moitié (51,4 %) de tous les demandeurs d'emploi.

Au Maroc, le taux de chômage annuel est évalué à 11,0 % en 2005, et les hausses observées ces dernières années (de 3 à 4 % par an) ont essentiellement concerné le milieu rural[17]. Le taux de pauvreté en milieu rural y est estimé à 22 % contre seulement 7,9 % en milieu urbain. Plus des 2/3 des pauvres continuent à vivre dans les zones rurales avec l'agriculture comme

principale source de revenu. Or la forte dépendance de l'agriculture, tributaire des aléas climatiques, aggrave la vulnérabilité des populations rurales en période de sécheresse particulièrement dans les zones arides et semi-arides du pays. Cette précarité est aggravée par le déficit en matière d'infrastructures et de services sociaux de base : le taux d'analphabétisme est de 60,5 %, l'accès à l'électricité est de 44 %, l'accès à l'eau potable est de 18 % et l'enclavement touche environ 50 %.

En Egypte, le taux de pauvreté est estimé par le PNUD à plus de 20 % de la population totale (PNUD, 2007) mais il approche les 30 % dans les zones rurales avec des taux plus élevés dans les zones rurales de Haute-Egypte. Les taux d'analphabétisme (55,1 % pour les hommes et 61,8 % pour les femmes en Haute-Egypte), de mortalité infantile (25,8 pour 1000 en Haute-Egypte) sont encore plus défavorables en zones rurales. Enfin, ces populations rurales souffrent, d'une part, d'un déficit d'accès à l'eau de bonne qualité, et, d'autre part, d'une absence de système d'assainissement dans la grande majorité des zones rurales, ce qui contribue fortement à la contamination de l'eau et à l'aggravation des problèmes de santé des populations rurales.

La pauvreté et la précarité sociale et économique dans les campagnes du Maghreb et de l'Egypte sont les indicateurs d'une crise des sociétés et des agricultures, impuissantes à procurer des emplois et des revenus suffisants aux populations rurales. Dès lors, on ne peut appréhender la nature de la ruralité dans les pays d'Afrique du nord sans prendre en compte le poids économique et social de l'agriculture.

2. L'agriculture : un poids écrasant dans les économies nationales et le monde rural

La part du PIB agricole dans les économies nationales est en moyenne sept fois plus grande dans les pays d'Afrique du Nord que dans ceux de l'Union Européenne.

Tableau 2 : Part de l'agriculture dans l'économie (PIBA/PIB)* en % (1997-2006)

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2006
Algérie	10,30	12,10	11,45	8,77	9,81	11,60	8,4
Maroc	15,40	17,21	15,23	13,53	15,78	18,34	19,3
Tunisie	13,20	12,50	12,85	12,28	11,64	12,87	11,5
Egypte	-	-	-	-	-	16,14	15,5

*Source : Annuaires nationaux- *PIBA (produit intérieur brut agricole)*

En Algérie, si l'activité économique reste dominée par le secteur des hydrocarbures (près de 40 % du PIB), l'agriculture participe pour 12,5 % à la création de richesse, en moyenne annuelle sur la période 1989-2000, soit plus de 52,5 % des valeurs ajoutées brutes (VAB) créées par les activités productives (hors secteurs des hydrocarbures). En outre, l'agriculture ne représente qu'une part négligeable des exportations (moins de 0,5 %) ; à l'inverse les importations des produits agricoles et alimentaires représentent en moyenne, au cours de ces cinq dernières années, près du cinquième (20 %) des importations du pays.

La population active agricole s'élève, quant à elle, à 4,4 millions dont 18 % de femmes. Cette population compte 2,1 millions de permanents (47,8 %), dont 358 000 femmes et 2,3 millions de saisonniers (52,2 %), dont 440 000 femmes.

La population agricole, qui est de plus en plus occupée dans d'autres activités de services ou de transformation, reste toutefois très importante au sein des zones rurales. En effet, la population active rurale est pratiquement à part égale occupée dans les secteurs primaire et tertiaire, avec respectivement 39,5 % et 39 % des occupés totaux[18].

Au Maroc, l'agriculture participe à la formation du PIB à hauteur de 16 % en moyenne, mais avec des variations très importantes (12 à 24 %) selon les fluctuations climatiques annuelles. En outre, elle contribue de façon conséquente aux exportations (21 % dans les exportations du Maroc en 2002, 17,7 % en 2004 et 19,2 % en 2006)[19]. La population active agricole représente encore 37 % de la population active totale et compte pour près de 80 % dans la population rurale (12 % dans les services, 6 % dans les BTP, et 4,3 % dans l'industrie).

Le plus remarquable à signaler est la quasi superposition des courbes de la croissance du pays, de la production agricole et des précipitations. Ainsi, en 1998, année pluvieuse, la croissance a été de 6,5 % tandis qu'en 1999, année de sécheresse, elle est descendue à moins de 1 %.

Mais par-delà ces aléas de croissance, qui situent l'importance de l'agriculture, les variations climatiques provoquent une certaine insécurité alimentaire globale, coûteuse pour le pays (nécessité d'importations massives lors des années sèches), et qui affectent de manière drastique les conditions de vie du monde rural, avec des répercussions sur les autres activités économiques. Au Maroc, la population rurale est en effet essentiellement agricole (plus de 80 % en 2005), et l'agriculture représente près des deux tiers (65 %) des revenus ruraux[20].

En Egypte, l'activité agricole a contribué à hauteur de 13,9 % au PIB en 2007. Quant à la population active totale, elle était estimée en 2004 à 20,7 millions, le secteur agricole occupant plus de 30 % de ces actifs. Les femmes représentaient un faible pourcentage dans la population active agricole (mois de 6 %)[21]. Toutefois, ce dernier pourcentage nous semble particulièrement sous-estimé, sans doute à cause de l'absence de comptabilité sociale relative au travail familial féminin (35,3 % des femmes actives sont dans l'agriculture contre 28,5 % des hommes).

Enfin en Tunisie, le secteur agricole contribue à 12 % en moyenne au PIB, accueille 16 % de la main-d'œuvre et procure de l'ordre de 10 % des recettes totales d'exportation. Dans ce pays, le secteur de l'agriculture est le principal gisement d'emplois du monde rural. Il représente 43 % de l'emploi en milieu rural et semi-rural, taux supérieur à ceux des secteurs « bâtiments et travaux publics » (31,5 %) ou « services et autres » (25,1 %)[22].

3. Des performances agricoles réelles mais insuffisantes au regard des besoins

Les performances réalisées au cours de ces trente dernières années par le secteur agricole sont mitigées. Les surfaces irriguées ont progressé dans tous les pays, en particulier au Maroc et en Egypte qui ont réussi à accroître de façon significative leurs superficies irriguées ces trois dernières décennies.

Les productions de fruits et de légumes, de fourrages, de viandes et de lait ont doublé sinon triplé dans les pays étudiés.

En Egypte, malgré une dotation a priori défavorable en ressources en eau et en terre, la fertilité des sols cultivables, l'apport régulier d'eau grâce à la retenue d'Assouan et un climat chaud ont permis d'intensifier fortement la production agricole et de la diversifier avec des produits méditerranéens et tropicaux (notamment les fruits et les légumes)[23].

Au Maghreb, les légumes frais représentent environ 40 % de la production, soit 39 millions de tonnes de légumes produites en moyenne par année depuis le début des années 2000. L'accroissement annuel moyen a été de 5,4 % pour cette gamme de production avec un record de 45 millions de tonnes atteint en 2006. L'Algérie a produit en moyenne près de 5 millions de

tonnes de légumes par année, précédée par le Maroc (5,8 millions de tonnes)[24]. Quant aux fruits frais, ils représentent 14 % de la production totale de ces pays avec 13,6 millions de tonnes.

Plus globalement, les taux de croissance annuels de la production agricole ont été positifs au cours de la décennie 1980-1990 et sont restés dans tous les pays du Maghreb supérieurs aux taux de croissance naturels de la population. Ils ont enregistré une baisse au cours de la décennie 1990-2000, sous l'effet de sécheresses récurrentes mais aussi de baisses d'investissements publics agricoles consécutifs aux plans d'ajustement structurels mis en œuvre dans tous les pays d'Afrique du Nord.

Tableau 3 : Taux de croissance du PIB et de l'agriculture (1980-2001)

Pays	**Taux de Croissance du PIB en % / an**		**Agriculture, valeur ajoutée, taux de croissance annuel (%)**	
	1980-1990	**1990-2001**	**1980-1990**	**1990-2001**
Algérie	2,7	2,0	4,1	3,7
Maroc	4,2	2,5	6,7	-0,6
Tunisie	3,3	4,7	2,8	2,4

Source : Banque Mondiale (World development indicators)

La production agricole en Tunisie a obtenu des résultats remarquables, avec des augmentations de rendements atteignant 2,8 % par an depuis 1989. En moins de trente ans les productions de céréales et de lait de ce pays ont ainsi doublé, la production de viande a augmenté de 250 %, tandis que les cultures maraîchères ont plus que triplé. De plus, elle a réussi à couvrir ses besoins en lait, améliorer ses exportations de dattes et d'huile d'olives.

L'agriculture a fourni un quart des nouveaux emplois en Tunisie dans les années 1990, créant deux fois plus d'emplois par unité de PIB que l'économie dans son ensemble. Toutefois, l'offre de main-d'œuvre croissante explique la stagnation de la productivité.

La réussite de l'agriculture a été quand même obtenue moyennant certains coûts pour le reste de la société : 180 millions de DT par an en subventions de compensation, 4 % de plus sur le coût de la vie pour les consommateurs, et 0,8 % du PIB en croissance perdue en raison de la distorsion des prix[25]. D'autre part, dans les secteurs où la Tunisie pourrait être compétitive, notamment dans les fruits et les légumes, ses résultats sont insuffisants. Entre 1980 et 2000, la valeur des exportations agricoles a ainsi chuté de 0,3 % par an.

Après une période de récession (- 0,6 % au cours des années 1990), le taux de croissance agricole au Maroc a été de 3,9 % au cours de ces dix dernières années. Les croissances les plus fortes sont celles des agrumes, de l'arboriculture fruitière, de l'oléiculture, du lait, de la betterave sucrière et de l'aviculture. L'augmentation des productions n'assure pas toutefois la couverture de ses besoins nationaux pour les produits qui constituent la base alimentaire des populations (à l'exception du lait mais avec la consommation par tête et par an la plus faible de la région Maghreb). Les taux de couverture des besoins locaux par la production nationale ne sont ainsi que de 20 % pour les huiles alimentaires, de 43 % pour les sucres et de 55 % pour les céréales.

En Algérie, l'accroissement des niveaux de production est aussi spectaculaire dans les domaines des légumes frais (et de la pomme de terre en particulier), des fruits à noyaux ou à pépins, des dattes ou des viandes blanches.

Enfin, l'agriculture reste un des secteurs les plus importants de l'Égypte. Son taux de croissance en prix courants a augmenté, passant de 6,3 % au cours de l'exercice 2004-2005 à 8,6 % pendant l'exercice 2005-2006, et à près de 10 % lors de la campagne agricole 2006-2007.

Les progrès agricoles qui ont été enregistrés sur plusieurs années, en productions légumières et fruitières, reposent sur l'hydraulique agricole, et l'essentiel de ces progrès ont été réalisés par des exploitations moyennes ou grandes, insérées dans les circuits marchands. Ces exploitations sont, le plus souvent, en situation privilégiée pour l'accès à la terre (souvent d'une plus grande fertilité), à l'eau, au crédit, aux moyens de production et aux aides de l'Etat. Elles se sont modernisées en recourant aux facteurs de productivité (engrais, produits phytosanitaires, semences améliorés ou à hauts rendements) et aux équipements (tracteurs, matériel de récolte, de traitement, pompes hydrauliques, matériel d'irrigation sophistiqué…).

Dans les quatre pays, les hausses ont été partout plus modestes pour les productions de céréales et de légumineuses. La production céréalière, principal vecteur de la sécurité alimentaire, dans les pays de la région reste fortement dépendante du climat. En particulier, les récoltes de céréales dans les pays du Maghreb sont caractérisées par une forte volatilité faute de maîtrise des systèmes d'irrigation d'appoint, de sécheresses sévères et de retards accumulés dans la recherche portant sur les référentiels techniques et agronomiques. Les rendements en blé restent dans l'ensemble faibles (de l'ordre de 10 quintaux/ha en moyenne dans les pays du Maghreb).

Globalement, même si elles ont augmenté, les productions sont entravées par des contraintes sociales, en particulier le déséquilibre des structures d'exploitation.

IV – Le handicap lié aux structures agraires

Les structures agraires de ces pays sont dominées par les petites exploitations agricoles souvent à faible productivité qui coexistent avec de grandes exploitations modernes, beaucoup plus compétitives et souvent organisées sur le plan professionnel.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous il y a près de 3 millions d'exploitations agricoles au Maghreb pour une SAU de 22,3 millions d'hectares. Les exploitations de moins de 5 ha représentent les deux-tiers (66 %) des exploitations, mais ne contrôlent que 16,1 % des terres. A l'autre pôle, les exploitations de plus de 50 ha qui ne représentent que 1,5 % des exploitations concentrent quant à elles, plus du cinquième (22,3 %) des terres[26].

Tableau 4 : Distribution des exploitations et des surfaces par classe de SAU au Maghreb

Taille (ha)	Nombre d'exploitations	% du total Exploit. Agric.	Superficie totale (ha)	% du total Superficie
0 - 5 ha	1 937 083	66,0 %	3 597 105	16,1 %
5 - 10 ha	538 067	18,3 %	3 852 298	17,2 %
10 - 50 ha	416 310	14,2 %	9 965 237	44,5 %
50 - 100 ha	32 094	1,1 %	2 166 865	9,7 %
>100 ha	12 505	0,4 %	2 817 165	12,6 %
	2 936 059	100,0 %	22 398 670	100,0 %

Source : construit par nos soins sur la base du Recensement Général de l'Algérie (2001), de l'enquête structures en Tunisie (2004-2005), et du dernier recensement au Maroc (1996).

En Algérie, le dernier recensement des exploitations agricoles (2000-2001) montre ainsi le caractère très inégal de la distribution des terres entre les exploitants.

Plus de 70% de « petites » exploitations avec une superficie comprise entre 0,1 et moins de 10 ha occupent 25,4 % de la SAU totale. Les « grandes » exploitations d'une superficie égale ou supérieure à 50 ha, qui représentent moins de 2 % des exploitations, concentrent près de 23 % de la SAU totale. Dans cette dernière catégorie, les exploitations de la classe de superficie supérieure à 100 ha et qui ne représentent que 0,5 % du total des exploitations disposent de 11,7 % des terres, celles de la classe supérieure à 200 ha (0,1 % du total des exploitations), accaparent 5,4 % de la superficie agricole utile.

On observe enfin le poids relativement important des « exploitations moyennes » avec une superficie comprise entre 10 et moins de 50 ha : ces dernières représentent 22,6 % des exploitations et détiennent 51,8 % de la SAU totale.

Tableau 5 : Algérie, structure des exploitations agricoles - 2001

Taille	Nombre d'exploitations	% du total EA	Superficie totale (ha)	% du total S
0-5	591 783	57,8	955 105	11,2
5-10	181 267	17,7	1 200 598	14,2
10-20	142 980	14	1 896 466	22,4
20-50	88 130	8,6	2 484 971	29,4
50-100	14 294	1,4	930 765	11
> 100	5 305	0,5	990 774	11,7
Total	1 023 799	100	8 458 680	100

Source :Ministère de l'agriculture et du développement rural, Alger, RGA 2001

Figure 1 : Structure des exploitations agricoles en Algérie (RGA 2001)

Source : RGA 2001

Sur le plan juridique, et ceci est une spécificité qui relève de l'histoire coloniale qui a marqué le paysage agraire de ce pays plus qu'ailleurs, le domaine privé de l'Etat (constitué des terres *Waqfs* publiques, celles des exploitations agricoles collectives ou privées, fermes pilotes et *arch*) concentre encore 30 % des terres. Le *melk* personnel titré (12 % des exploitants) ou en indivision (15,3 %) concerne 28 % des exploitations mais seulement 12 % de la SAU.

Plus de 54 % des exploitants ne possèdent pas de titres de propriété, ce qui représente 41% de la SAU du pays, et 40 % sont dans l'indivision (46 % de la SAU). Cette dernière caractéristique met en lumière l'importance des droits de propriété et de la sécurisation des exploitants sur les terres qui sont le monopole de l'Etat.

En Tunisie, le nombre d'exploitations est passé de 326 000 exploitations en 1960-62 à 471 000 exploitations en 1994-95 pour atteindre le nombre de 516 000 exploitations en 2004-2005. Il y aurait eu un accroissement du nombre d'exploitations agricoles de près de 10 % entre les trois périodes intercensitaires, alors que la SAU serait restée relativement stable (5 206 000 ha en 1960-62, 5 271 000 ha en 2004-2005), ce qui se traduit par une baisse de la superficie moyenne par exploitation (de 16 ha en 1960-62 à 10 ha en 2004- 2005) et une baisse – le taux de croissance démographique aidant - de la SAU par habitant de plus de moitié entre 1960 et 2005[27].

Tableau 6 : Evolution des exploitations (nombre, superficie) en Tunisie. 1960-2005

	1961-62 (1)	1994-95 (2)	2004-2005 (3)	% (3)/(2)
Nombre d'exploitations	326	471	516	9,5
SAU	5206	5295	5271	-0,5
Superficie/exploitation	16	11,2	10,2	-9,9
Superficie par habitant	1,2	0,6	0,5	-16,6

Source : Enquête structures des exploitations agricoles en Tunisie, 2004-2005

La dernière enquête sur les structures des exploitations agricoles, réalisée en Tunisie (2004-2005), révèle que l'augmentation du nombre des exploitations résulte essentiellement du morcellement qui a affecté les exploitations de moins de 10 ha. Ces dernières qui représentaient 63 % du total des exploitations en 1960-62 représentent désormais 75 % en 2004-2005 ; par contre, on observe une relative stabilité des exploitations de dimension foncière moyenne, de 10 à 50 ha, ainsi que celles des grandes exploitations de plus de 100 ha. Cette évolution au profit des petites exploitations est imputée essentiellement au système d'héritage et de succession.

Tableau 7 : Evolution du nombre d'exploitations selon la classe de superficie en Tunisie. 1960-2005

	Nombre d'exploitants par classe					
	1960/1962		1994/1995		2004/2005	
Superficie	**Effectif (10^3)**	**%**	**Effectif (10^3)**	**%**	**Effectif (10^3)**	**%**
< 5 ha	133	41 %	251	53 %	281	54 %
5 - 10 ha	73	22 %	92	20 %	109	21 %
10 - 50 ha	106	33 %	114	24 %	112	22 %
50 - 100 ha	9	3 %	10	2 %	10	2 %
>100 ha	5	2 %	4	1 %	4	1 %
Total	326	100 %	471	100 %	516	100 %

Source : Résultats de l'enquête Structures des exploitations agricoles (2004-2005)

Figure 2 : Exploitants par classe en Tunisie

Source : Résultats de l'enquête Structures des exploitations agricoles (2004-2005)

S'il y a stabilité du nombre relatif des moyennes et grandes exploitations, leur importance dans la répartition des terres est plus affirmée. Les exploitations de taille moyenne (de 10 à moins de 50 Ha) couvrent désormais 41 % des terres agricoles, celles des grandes exploitations (50 Ha et plus) plus du tiers (34 %) des terres agricoles.

Les exploitants disposant de moins de 5 ha (54 % de l'effectif total) ne contrôlent, eux, que 11 %. A l'autre pôle, les exploitations de plus de 100 ha (4 %) accaparent plus du cinquième des terres (21 % de la SAU). L'examen des résultats des 3 enquêtes montre que la structure des exploitations n'a pas connu de changements qualitatifs majeurs, les exploitations moyennes de 10 à 50 ha continuent à se tailler la part la plus importante (41 % de la SAU totale)[28].

Tableau 8 : Répartition de la SAU par classe d'exploitation en Tunisie (1960-2005)

	Superficie par classe					
	1960/1962		**1994/1995**		**2004/2005**	
Superficie	**Superficie (1000 ha)**	**%**	**Superficie (1000 ha)**	**%**	**Superficie (1000 ha)**	**%**
< 5 ha	318	6 %	471	9 %	556	11 %
5 - 10 ha	531	10 %	643	12 %	757	14 %
10 - 50 ha	2275	44 %	2235	42 %	2177	41 %
50 - 100 ha	583	11 %	645	12 %	651	12 %
>100 ha	1499	29 %	1301	25 %	1127	21 %
Total	5206	100 %	5295	100 %	5268	100 %

Source : Enquête structures des exploitations agricoles en Tunisie- 2004-2005

Au Maroc, les exploitations agricoles recensées en 1996-97 approchaient le nombre de 1,5 million. La structure des exploitations que révèle le dernier recensement de l'agriculture (1995-96) est une structure assez duale, même si des catégories intermédiaires existent en nombre et couvrent des surfaces agricoles importantes. Les petites exploitations agricoles de moins de 5 ha dominent le paysage agraire. Ces dernières représentent 71,1 % du total des exploitations marocaines (1 431 700 exploitations) mais ne possèdent que 23,9 % de la SAU. A l'autre pôle, les exploitations de plus de 100 ha, qui ne représentent que 0,2 % du total des exploitations agricoles, occupent près de 10 % des terres.

Tableau 9 : Structure des exploitations agricoles au Maroc (1996)

Taille (ha)	**Nombre d'exploitations**	**% du total des exploitations**	**Superficie totale (ha)**	**% du total des Surfaces**
0-5	1 064 300	71,1	2 086 200	23,9
5-10	247 800	16,6	1 894 700	21,7
10-20	125 200	8,4	1 880 500	21,5
20-50	48 000	3,2	1 526 300	17,5
50-100	7 800	0,5	585 100	6,7
>100	3 200	0,2	759 400	8,7
Total	1 431 700	100	8 732 200	100

Source : Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes,Rabat, RGA 1996

Figure 3 : Structure des exploitations agricoles au Maroc (1996)

Source : Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes,Rabat, RGA 1996

Une exploitation agricole au Maroc détient en moyenne un peu plus de 6 ha et se compose de plus de 6 parcelles (6,4 en moyenne).

Au plan juridique, les exploitations de statut melk (en majorité non titrées et dans l'indivision) dominent en termes d'effectif (76 %) ou en termes d'occupation des sols (75 % de la SAU). Les terres Guich représentent 20 % des exploitations et 2,7 % de la SAU, et le domaine privé de l'Etat (Makhzen) représente moins de 10 % de l'effectif total [29].

En Egypte, l'agriculture est marquée par une pression démographique qui s'observe dans les structures agraires. Les très petites exploitations sont très nombreuses mais se trouvent surtout localisées dans les anciennes terres de la Vallée et du Delta ; le secteur minoritaire des grandes exploitations de type entreprise se déploie essentiellement dans les zones de mise en valeur des terres (nouvelles terres).

Force est de constater que la stratégie mise en œuvre dans le cadre de la modernisation basée sur des projets hydro-agricoles de mise en valeur de nouvelles terres a accentué les différenciations entre les deux formes d'agriculture.

Tableau 10 : Distribution des exploitations par classe de SAU sur les anciennes terres en Egypte

Classe de superficie	Nombre	%
< 1 ha	3 014 000	81,06%
2 ha	580 000	15,60%
4 ha	82 000	2,21%
8 ha	34 000	0,91%
20 ha	5 650	0,15%
>= 40 ha	2 690	0,07%
total	3 718 340	100%

Source : Abdelhakim, T.- Données recensement agricole de 2000

Figure 4 : Répartition des exploitations par classe de superficie pour les anciennes terres

Dans les anciennes terres, les exploitations agricoles de moins de 1 ha sont plus de 3 millions (soit 81 % du total des exploitations), celles de moins de 2 ha, sont au nombre de 580 000 exploitations et regroupent 15 % du total. A l'autre pôle, un peu moins de 8 000 exploitations (0,0026 %) exploitant plus de 20 ha, possèdent 0,20 % des terres.

Les nouvelles terres comptent 226 558 exploitations (soit 16 fois moins d'exploitations que dans les zones anciennes) pour un peu plus de 900 000 ha. Environ 4 000 exploitations possédant plus de 21 ha, concentrent 376 154 ha, soit 41,21 % des terres alors que 172 007 exploitations de moins de 2 ha et représentant les trois-quarts du total des exploitations (75,92 %), ne disposent que de 26 % de la SAU totale comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 11 : Répartition du nombre des exploitations et des surfaces par classe de SAU sur les nouvelles terres

	exploitations		superficie	
Classe de superficie	**Nombre**	**%**	**SAU**	**%**
Moins de 1 ha	78 759	34,76 %	52 811	5,79 %
1 à 2 ha	93 248	41,16 %	184 518	20,21 %
2 à 7 ha	15 079	6,66 %	49 690	5,44 %
7à 8 ha	24 194	10,68 %	125 391	13,74 %
8 à 13 ha	7 382	3,26 %	68 022	7,45 %
13 à 21 ha	3 804	1,68 %	56 274	6,16 %
21 à 42 ha	2 276	1,00 %	60 166	6,59 %
42 ha et plus	1 816	0,80 %	315 988	34,62 %
Total	**226 558**	**100,00 %**	**912 860**	**100,00 %**

Source : Abdelhakim, T- données recensement agricole de 2000

Selon les données du recensement de 1999/2000, sur les très petites exploitations le foncier est très morcelé par les héritages successifs et le mode de faire-valoir dominant est le faire-valoir direct, qui couvre 60 % des surfaces agricoles.

Ces exploitations utilisent une force de travail familiale nombreuse orientant les systèmes de culture vers les cultures traditionnelles comme le blé, le maïs, la canne à sucre, le riz ou le coton.

Figure 5 : Répartition des exploitations et des surfaces par classe de superficie sur les nouvelles terres

Ce caractère familial des structures de production se confirme par les données sur l'emploi agricole. En 2004, les actifs familiaux représentaient 68,08 % des actifs agricoles contre 31,92 % pour les salariés (Revue égyptienne d'économie agricole, 2006).

En conclusion, les structures agraires sont très contrastées, avec une opposition assez marquée : d'un côté, de très nombreuses petites exploitations (les 2/3 des exploitations) disposant de petites parcelles (de moins de 5 ha en sec), et, d'un autre, un nombre limité d'exploitants, disposant de grandes superficies (supérieures à 100 ha en sec ou 20 ha en irrigué) qui accaparent une partie importante de la SAU. Cette structure bi-modale ne doit pas occulter l'existence d'unités de type intermédiaires en nombre plus ou moins important selon les pays.

Il nous apparaît que cette structure des exploitations, avec une dimension bi-modale importante est, entre autres, le produit de politiques publiques agricoles de modernisation poursuivies depuis les indépendances et qu'il nous incombe maintenant d'analyser.

V – Une généalogie des politiques agricoles en Afrique du Nord

Plusieurs séquences sont à distinguer dans l'histoire des politiques agricoles post-coloniales. Mais au préalable, et pour être le plus précis dans la généalogie du modèle agricole dans les pays étudiés, il importe d'opérer un détour par des temps plus longs de l'histoire, notamment par celle du Maghreb qui a connu une colonisation poussée. Il ne s'agit pas de « faire de l'histoire pour faire de l'histoire ». Il s'agit plutôt, d'une part, d'évaluer la marque de cette histoire dans la réalité agricole d'aujourd'hui ; d'autre part, d'identifier les différentes phases des

politiques agricoles qui ont été conduites jusqu'à ce jour pour vérifier leur difficulté à renverser la réalité d'un paysage agricole assez dual.

1. Un détour par les temps longs de l'histoire

Si l'agriculture égyptienne a bien subi les influences du capitalisme colonial, elle n'a pas connu de colonisation agraire avec un peuplement installé qui aurait contribué à bouleverser les conditions économiques et sociales des sociétés rurales.

Au Maghreb, en revanche, les ruptures liées à la colonisation, avec les formes d'organisation sociales anciennes (agriculture paysanne coexistant avec le pastoralisme et l'agro-pastoralisme) furent plus lourdes de conséquences.

Historiquement, c'est au XVème siècle que tend à se stabiliser, à quelques exceptions près, la répartition spatiale de ces deux formes prédominantes d'exploitation du sol. Dans les plaines s'installent des semi-nomades qui associent plus ou moins étroitement les cultures des céréales et les déplacements de troupeaux.

Par contre, d'importantes fractions des massifs montagneux sont le siège d'une polyculture et d'une arboriculture paysanne. Pour les populations maghrébines de la période pré-coloniale, l'opposition Tell-Sahara joue ainsi pleinement[30].

Deux autres formes d'agriculture, intensives dans leurs pratiques et techniquement performantes, s'organisent dans des espaces très différents : une agriculture riche et dotée de ressources en sol et en eau dans la périphérie des villes et une agriculture oasienne fondée sur des techniques perfectionnées d'exploitation des eaux, couplées à une gestion sociale ingénieuse.

La répartition spatiale des formes d'exploitation du sol entre les populations sédentaires (des plaines et vallées intérieures proches des villes et des hameaux, des villages de montagne, sièges d'une polyculture et d'une arboriculture paysannes) et les populations nomades et semi-nomades (qui associent plus ou moins étroitement la culture des céréales et les déplacements de troupeaux) se modifie selon les époques. Mais c'est la colonisation française qui opère toutefois les ruptures les plus brutales à la fois dans les formes d'organisation des espaces agricoles et dans les formes d'appropriation des terres.

En effet, la colonisation tend à introduire des disparités économiques, sociales et géographiques inédites en Algérie et plus largement au Maghreb. Le processus est suffisamment connu pour être décrit. En Algérie, d'Est en Ouest, par exemple, la décroissance de l'intensité agricole est régulière et le secteur de l'agriculture est durablement marqué par un dualisme agraire qui oppose une agriculture moderne (coloniale) et une agriculture traditionnelle. L'agriculture moderne (coloniale) occupe principalement les zones littorales et sub-littorales, tandis que l'agriculture traditionnelle se concentre sur les montagnes et les hautes plaines sèches moins fertiles[31].

Il s'agit d'une distinction économique qui se caractérise par des modes d'exploitation, de production et des débouchés différents entre les deux secteurs. A la veille des indépendances, plus d'une exploitation traditionnelle sur deux en Algérie, mais sans doute aussi au Maroc et en Tunisie, utilise ainsi de vieux procédés techniques de travaux du sol, la charrue en bois traînée par un cheptel. En outre ce secteur ne connaît pas les pratiques culturales modernes - engrais, assolements – et la faiblesse de ses revenus lui interdit d'en prélever pour l'investissement.

Entre ces deux types d'agriculture, la différence essentielle tient alors à la taille des structures agraires, plus de 70 % des fellahs ayant moins de 10 ha. Cette distinction économique fondamentale est très repérable géographiquement et humainement. Mais plus que cela, la nouvelle répartition des terres, encouragée par la colonisation, aboutit à la création d'un immense prolétariat agricole dont les conditions de vie sont difficiles et précaires, la forte natalité contribuant à cette disparité en sur-peuplant les reliefs. Ainsi, un véritable processus de

dé-paysanisation ou de prolétarisation des populations est engagé pendant l'époque coloniale et c'est en Algérie que le phénomène est le plus intense. Selon les données d'une brochure du Gouvernement général de l'Algérie[32], à la veille de l'insurrection de 1954, les « fellahs » représentent alors moins du cinquième (19,9 %) de la population rurale et les ouvriers et saisonniers agricoles sont la majorité : ils rassemblent près des trois-quarts (73,7 %) de la population rurale comme le montre le tableau suivant :

Tableau 12 : Répartition de la population agricole par catégorie

	Effectif	%
Fellahs	551 386	19,9 %
Ouvriers agricoles saisonniers et permanents	2 046 385	73,7 %
Khammès[33]	138 033	5,0 %
Propriétaires exploitants	19 755	0,7 %
Gérants et divers	5093	0,2 %
Population agricole	2 775 532	100,0 %

Source : Gouvernement général de l'Algérie (1954)

Figure 8 : Répartition de la population agricole par catégorie

La contradiction économique, sociale ou technique qui oppose le secteur colonial (moderne) au secteur indigène (traditionnel), conduit les autorités coloniales, après la Seconde Guerre mondiale, à se doter de politiques dites du paysannat, afin de résoudre l'écart entre les deux formes sociales d'agriculture (moderne et traditionnelle) existant au Maghreb. Ces politiques du paysannat (1945) visent ainsi à faire passer cette agriculture traditionnelle dans les circuits de

l'économie commerciale. On évoque alors le nécessaire passage des zones dominées par l'agriculture traditionnelle d'une économie fermée à une économie ouverte, la nécessaire modernisation du paysannat à réaliser.

Les politiques spécifiques du secteur rural « indigène », outre des mesures à caractère social (amélioration des conditions de vie par l'amélioration de l'habitat, introduction de l'eau potable, électrification, voies de pénétration aux douars, centre de santé), ou des mesures de protection des eaux et des sols (travaux d'aménagements fonciers, de reboisement, de drainage, de plantations et de DRS[34] pour lutter entre l'érosion), préconisent dans les trois pays, trois solutions ou interventions au profit du secteur traditionnel : i) améliorer les méthodes de culture et ainsi le rendement des propriétés des petits fellahs, ii) intensifier et conquérir de nouvelles terres par l'irrigation, et iii) distribuer ces terres aux paysans qui ne possèdent rien.

Deux méthodes sont ainsi utilisées au Maghreb :

- une méthode dite « d'éducation rurale » par les sociétés indigènes de prévoyance (SIP) (rebaptisées «société agricole de prévoyance » au lendemain de la seconde guerre mondiale) : les SIP se devaient de « suivre le fellah dans toutes les phases de sa vie agricole, l'épauler économiquement, lui éviter les aléas d'une technique primitive, le défendre contre l'usure et la spéculation.»[35].

- une méthode d'organisation rurale : les secteurs d'amélioration rurale (SAR) en Algérie et les secteurs de modernisation du paysannat (SMP) créés au Maroc au lendemain de la seconde guerre mondiale (1945). « Ce n'est pas un organisme rural qui se substitue à la SIP mais une organisation rurale qui complète l'action des SIP en rationalisant les méthodes de production » (Berque, Couleau, 1945).

On connaît le peu de succès de toutes les réformes et des interventions publiques qui sont alors tentées pour résorber les écarts entre les deux formes d'agriculture à la veille des indépendances.

2. De l'approche sociale aux politiques de modernisation (1960-1980)

Dans les premières années d'indépendance des pays du Maghreb, ou bien sous l'ère de la Révolution nassérienne, la matrice principale des programmes de développement agricole et rural est construite autour de programmes de lutte contre la pauvreté, le sous-emploi, la malnutrition et l'analphabétisme. Le dualisme rural/urbain, particulièrement marqué par l'héritage colonial, est pris en charge par les premiers gouvernements avec le soutien d'ONG ou d'institutions internationales (FAO dans le cadre du Programme Alimentaire Mondial, l'UNICEF, l'UNESCO ou le PNUD) et avec des aides publiques bilatérales ou multilatérales.

C'est l'ère des chantiers de « plein-emploi » dans les zones de montagnes ou de forêts (reboisement), des travaux de Défense et Restauration des Sols (DRS), de la distribution des rations alimentaires gratuites (farine et poudre de lait) au profit des populations rurales déshéritées, des campagnes d'alphabétisation, des actions à caractère humanitaire ou des programmes sociaux mis en place par des institutions publiques au Maroc, en Algérie ou en Tunisie.

Les interventions en milieu rural conduites par les Etats restent partielles, insuffisantes au regard de l'ampleur des objectifs à réaliser, et peu coordonnées aux stratégies de développement global. Quelques initiatives –affectant le secteur dit moderne hérité de la colonisation au Maghreb ou produit de la première réforme agraire égyptienne- visent toutefois des transformations structurelles dans l'économie et les sociétés agraires, initiatives dont les limites seront très vite atteintes comme ce fut le cas de « l'autogestion » algérienne ou de la « coopérativisation » en Tunisie.

Les années 1970 voient naître de nouvelles stratégies d'intervention fortement contrôlées et encadrées par les Etats. Cette période se caractérise par la mise en place des grands

équipements des agricultures nord-africaines. Si les pouvoirs publics égyptiens, marocains et tunisiens orientent les investissements publics essentiellement vers le secteur de l'agriculture irriguée et au profit presque exclusif d'entreprises privées agricoles modernes, l'Algérie s'engage dès 1971, dans la mise en œuvre d'une « révolution agraire » visant, d'une part, la transformation des structures agraires par la limitation de la grande propriété foncière, et d'autre part, la promotion du monde rural (projet « rénovation rurale »).

Dans les quatre pays, l'Etat intervient fortement dans la politique d'investissement, dans la définition des plans de culture (déclaration d'emblavures et assolements obligatoires), dans le contrôle des organismes en amont et en aval de l'agriculture.

L'Etat agit souvent par l'intermédiaire d'offices, d'entreprises de travaux à façons, de sociétés publiques de réalisation ou de gestion des périmètres irrigués. Il mobilise des moyens budgétaires pour soutenir les prix des intrants et des équipements agricoles. Il fixe les prix à la production des principales productions de base (en particulier des céréales et légumes secs, du lait, du sucre...), accorde des soutiens aux prix à la consommation des produits de base (via les caisses de compensation), et exerce le monopole de l'exportation des produits agricoles.

Les politiques publiques intègrent également le secteur de la formation et de la recherche à ces projets de développement du secteur productif. L'Etat crée ainsi des écoles d'agriculture et finance les premiers programmes de recherche nationaux au sein d'instituts de recherche organisés par filières de production. Par cette politique, il devient ainsi le principal agent recruteur des diplômés sortis de ces écoles.

Cette période contribue à fonder dans ces pays les grandes infrastructures agricoles (périmètres irrigués, plasticulture, complexes avicoles, entreprises de travaux, de services agricoles...), de même qu'elle façonne la nouvelle carte des productions agricoles nationales (cultures industrielles, agrumes, primeurs pour le Maroc, oléiculture et dattes pour la Tunisie, fruits et légumes pour l'Egypte, fin de la viticulture remplacée par les fourrages pour l'Algérie).

La gestion centralisée de l'eau et les grands travaux d'aménagement hydraulique, notamment en Egypte, donnent aux pouvoirs publics un rôle important, pour ne pas dire prépondérant, dans l'agriculture. Dans ce pays, avec les lois de Réforme Agraire et la politique d'intensification de la production agricole, l'Etat gère la production agricole en établissant des plans quantifiés, accorde des subventions aux agriculteurs pour l'achat des intrants et contrôle les marchés internes en fixant les prix et en exerçant le monopole de la commercialisation de certains produits agricoles dits « stratégiques ».

Il est à noter que les orientations et principes qui fondent ces grandes politiques sont déterminés par les stratégies de développement adoptées (stratégies d'import-substitution pour le Maroc, la Tunisie et l'Egypte, stratégie auto-centrée d'industrialisation pour l'Algérie).

Mais la crise de l'endettement extérieur et les déséquilibres des grands indicateurs économiques (balance des capitaux, balance commerciale, déficit budgétaire, dette publique), conjugués au renforcement des courants libéraux nationaux, vont conduire à un désengagement de l'Etat et à l'adoption de nouvelles orientations des politiques nationales. La politique de l'infitah, amorcée par l'Egypte dès le milieu des années 1970, sert ainsi de référence aux forces politiques qui définissent, sous la pression des grandes organisations internationales (FMI et Banque Mondiale), les politiques de libéralisation et d'ajustement structurel agricole PASA).

3. Les politiques de libéralisation et d'ajustement structurel agricoles (1980-2000) : principales mesures et impacts

Les politiques agricoles libérales préconisées et mises en œuvre vont consommer la rupture avec le système de régulation administrative et centralisée des économies nationales en vigueur durant les décennies précédentes. Les réformes entreprises conduisent à l'abolition du

monopole de l'Etat sur les importations (ou les exportations) des biens et services agricoles, au démantèlement des procédures administratives d'allocation des devises étrangères, à la libéralisation des systèmes de prix et à la réduction des subventions et à la privatisation des formes d'exploitation ou de propriété des terres du domaine public.

Par ailleurs, les prix et les échanges sur la quasi-totalité des produits et des intrants agricoles sont désormais régulés par les seules lois du marché. Les caisses de compensation qui soutiennent les prix à la consommation des produits de base sont réformées ; ainsi quelques produits de base seulement sont subventionnés par l'Etat (le pain et le lait en Algérie, le pain dans tous les autres pays d'Afrique du Nord).

La fixation des prix à la production par l'Etat est limitée au blé et aux légumes secs, à la pomme de terre de semence, au lait cru et à la tomate industrielle dans des pays comme l'Algérie. Les intrants et matériels achetés par les agriculteurs ne sont plus subventionnés et les entreprises publiques et sociétés de services agricoles étatiques (ou de statut coopératif) sont dissoutes. Leurs actifs sont redistribués au profit du secteur privé et les Etats se désengagent de tous les segments de l'activité agricole.

Sous la contrainte budgétaire, les Etats réduisent également les budgets affectés dans le secteur des services aux agriculteurs (de formation professionnelle, de vulgarisation) ou dans celui de la recherche. Au cours de cette période, le PASA (1984 au Maroc, 1986 en Tunisie et 1994 en Algérie) est ainsi appliqué dans toute sa rigueur.

Force est de constater que les réformes agricoles ne résoudront pas la question des déficits enregistrés sur les productions stratégiques (de céréales notamment)[36]. Si elles sont sources de richesses pour les grandes entreprises agricoles, notamment celles dédiant leurs productions aux marchés extérieurs, elles sont aussi sources de stagnation économique pour une grande majorité de petites exploitations agricoles. De fait, elles ont ainsi contribué à accentuer les inégalités structurelles qui caractérisaient les systèmes productifs agricoles.

Sous l'impact des réformes et de la politique des prix, les conditions matérielles et sociales des petits exploitants qui forment l'immense majorité dans les campagnes nord-africaines, se sont détériorées. Extension de la pauvreté, chômage de la population active et précarité sociale contribuent dès lors à alimenter une frustration et un sentiment de marginalisation qui affecteront fortement la cohésion politique et sociale des sociétés maghrébines et égyptienne[37].

Dans les zones rurales du Maghreb, les petites exploitations agricoles et les petits ateliers artisanaux sont les structures économiques dominantes et c'est le sous-emploi des actifs qui est la règle générale. Les populations qui sont en situation de vulnérabilité et de précarité survivent souvent grâce à la pluriactivité (travail salarié temporaire en agriculture, sur des chantiers, parfois en ville pour un membre de la famille) ou aux transferts privés assurés par leur famille vivant en ville ou à l'étranger.

En Egypte, chômage et pauvreté affectent gravement les régions rurales d'Egypte. Une étude estime le taux de pauvreté à 26,5 % de la population totale soit 15,7 millions d'habitants (DATT et al., 1997). Les zones rurales concentrent près des deux tiers (63 %) de la population pauvre. Ce sont les femmes et les paysans sans terre qui sont les plus exposés à la précarité et à la pauvreté.

Dès lors, quelques programmes de compensation visant à lutter contre la pauvreté rurale sont de nouveau mis en œuvre. La première génération de programmes de développement rural intégré (PDRI) est arrêtée par les pouvoirs publics en Tunisie. C'est aussi pour ce pays, l'époque du « programme de solidarité 26-26 », qui finance (par des apports publics et les dons privés) les équipements collectifs et des actions productives au profit des populations des zones éparses ou du « rural profond ».

Dans les années 1990, les approches similaires voient le jour au Maroc : programmes générateurs d'emplois et de revenus, programmes de réalisation d'infrastructures de base (eau

potable, électrification, routes rurales, etc.)[38]. Les actions productives sont conduites dans le cadre de Projets agricoles de mise en valeur dans les périmètres en bour (PMVB)[39], de projets d'aménagement agro-pastoral, sylvo-pastoral, hydro-agricole et de projets de développement rural dans les zones montagneuses.

En Algérie, la décennie 1990 met en œuvre le PASA dans un climat politique particulièrement difficile. Les zones rurales subissent, en particulier, les effets d'un terrorisme dévastateur sur le plan humain et matériel. L'Etat est donc dans l'incapacité de promouvoir des actions publiques dans des régions rurales en partie contrôlées par les forces islamistes armées. Il faut attendre 1997 pour qu'un programme d'emploi rural (PER 1) dédié aux zones de montagnes soit initié. Dans le cadre de ce programme, les fonds publics financent des actions de mise en valeur par la plantation, de reboisement, de protection des sols et de restauration des terrains de montagne afin de procurer emplois et revenus aux populations locales.

4. Des stratégies de développement rural aux nouveaux programmes de modernisation agricole (2000- 2009)

Les évolutions démographiques, la remise en cause des réformes agraires engagées dans les années 1960/70 conjuguées à l'absence de stratégie globale de développement et d'industrialisation, ont conduit les campagnes à garder leur croît de population, aggravant par-là même l'état des structures agraires.

Dans ce contexte et sachant que les réformes agricoles libérales au cours des années 1994-1999 n'ont pas obtenu gain de cause pour renverser une situation déjà très préoccupante, les pouvoirs publics des pays du Maghreb et de l'Egypte s'engagent à élaborer, à partir de 2000, de nouvelles stratégies de développement agricole et rural.

En fait, s'il semble assez évident que celles-ci n'opèrent pas à proprement parler de rupture avec le cadre économique récemment libéralisé, elles visent à renforcer, d'une part, les politiques de modernisation agricole aptes à assurer la sécurité alimentaire et, d'autre part, à faire face aux grands défis que sont la lutte contre la pauvreté et le sous-emploi, les inégalités sociales et territoriales.

Les politiques rurales définies au début des années 2000 dans tous les pays d'Afrique du Nord accordent à la lutte contre la pauvreté et aux infrastructures sociales de base, une place privilégiée. Elles assignent à leurs espaces ruraux des fonctions productives génératrices d'emplois et de revenus. D'autre part, l'agriculture constituant le principal secteur d'activité, de nombreux projets visent ainsi à améliorer sa productivité et sa compétitivité économique. Enfin, les projets et les plans mis en œuvre ambitionnent également de conserver les ressources naturelles rares et fragiles gravement menacées par la pression humaine et un changement climatique avéré qui affecte ces régions.

En Tunisie, l'année 2004 voit le démarrage effectif des projets améliorés de développement rural intégré, qui visent la conservation des ressources naturelles ainsi que leur meilleure exploitation, l'augmentation de la production agricole des petites et moyennes exploitations agricoles, l'amélioration des conditions de vie et de revenu des populations rurales et la promotion de la femme rurale[40].

Les interventions dans les domaines de la mobilisation et de l'exploitation des ressources en eau, des forêts et des parcours, de la conservation des sols et de la promotion des zones difficiles s'insèrent dans le cadre du programme national de lutte contre la désertification. Par ailleurs, un programme national de formation des adultes qui mobilise beaucoup de formateurs (emploi des « chômeurs » diplômés du supérieur) est arrêté pour lutter contre l'analphabétisme qui affecte les adultes (1 sur 3 en 2004), et particulièrement les femmes rurales.

Pour leur part, les nouvelles générations de Programmes de développement rural intégré (PDRI) combinent deux grands types d'actions : des actions productives et d'autres visant

l'amélioration des conditions de vie et des infrastructures de base des zones rurales les plus défavorisées en milieu rural. Les actions sont concentrées sur l'amélioration des infrastructures : réalisations de pistes et de routes, desserte en eau potable, généralisation de l'électrification en milieu rural, réduction de l'habitat précaire et multiplication des centres de santé. Les nouvelles générations de PDRI tentent une insertion dans les programmes régionaux de développement et allouent plus de moyens à la protection des ressources naturelles (travaux de conservation des eaux et du sol, lutte contre l'ensablement et aménagement de parcours collectifs).

En Algérie, le Plan national de développement agricole et rural (PNDA) impulsé en 2000 est porteur d'une ambition. Force est d'admettre que l'accroissement important du Fonds national de régulation et de développement agricole est à la mesure de cette ambition[41].

Parmi les actions financées, des projets de proximité de développement rural (PPDR), considérés comme outils privilégiés du développement rural, vont renforcer les actions de développement local (électrification rurale, ouverture et modernisation du réseau routier, adduction en eau potable, santé, écoles…). Les projets collectifs, financés par divers fonds, sont conjugués à des projets de renforcement de l'économie locale (« mobilisation des ressources hydriques », « mise en valeur des terres et des actions d'améliorations foncières », « réalisation de plantations, de mise en défens et de plantations pastorales », « création d'unités d'élevage et de petites exploitations agricoles…)[42].

La politique de renouveau rural (PRR) adoptée en 2005 (MADR, 2005), qui cible en particulier les ménages ruraux des zones enclavées ou isolées, se structure autour de quatre grands programmes. Le premier concerne l'amélioration des conditions de vie des ruraux. Le deuxième dit de « diversification des activités économiques en milieu rural» est appelé à favoriser le développement de revenus alternatifs aux populations des zones rurales. Le troisième a trait à la « protection et à la valorisation des ressources naturelles et des patrimoines ruraux, matériels et immatériels ».

Ces programmes devront être exécutés dans le cadre de la démarche participative et de proximité de développement rural, formalisée par l'outil « projet de proximité de développement rural intégré » (PPDRI). Diverses évaluations et études montrent que les PPDRI adoptés sont essentiellement des projets collectifs définis par les collectivités locales, ayant pour objectif le renforcement des équipements sociaux et d'équipements collectifs des communes rurales. Ils traduisent des attentes réelles des populations rurales de voir s'améliorer leurs conditions d'existence.

Au Maroc, l'extension de la pauvreté dans le monde rural, les disparités sociales croissantes entre le milieu urbain et le milieu rural, la faible productivité du travail dans les petites exploitations agricoles et la dégradation des ressources naturelles sont au centre des objectifs de la Stratégie 2020 de développement rural dont se dote le pays à la fin des années 1990. Cette stratégie mobilise, autour de projets à caractère social, économique ou environnemental, aussi bien les ressources nationales que celles de la coopération internationale et de l'aide publique au développement. Elle a été renforcée en mai 2005 par l'Initiative nationale de développement humain (INDH) qui se fixe toujours pour objectifs l'atténuation des déficits en matière d'infrastructures dans les communes rurales les plus pauvres, ainsi que la promotion d'activités économiques génératrices de revenus et d'emploi.

A l'issue de ce rapide tout d'horizon, il apparaît donc que les politiques rurales au Maghreb ont à l'évidence une dimension sociale incontestable. Il est clair que la modernisation et l'intensification calquées sur le modèle européen présentent des limites qui ont conduit à recourir à des politiques traduisant les stratégies de développement rural en projets et programmes que l'on peut qualifier de « compensatoires ». Ce sont des politiques de compensation des inégalités sociales et économiques qui marquent les territoires, les régions et le secteur de l'agriculture. Elles visent à corriger les effets des politiques de « modernisation agricole » qui ont été discriminatoires vis-à-vis de certains espaces agricoles (agriculture des

régions difficiles) et de la petite agriculture familiale et paysanne. Mais de fait, force est d'admettre qu'elles semblent consacrer la discrimination en ne s'attaquant pas véritablement aux racines du mal-développement agricole et rural.

De son côté, l'Égypte constitue le « laboratoire » de référence d'une politique de développement agricole et rural accordant un rôle central aux investissements du secteur privé. Les politiques publiques rurales sont ainsi adossées à des politiques d'aménagement hydro-agricole et d'intensification du secteur agricole, confiés au secteur privé.

Si dans les zones de mise en valeur (*land reclamation*), une classe d'entrepreneurs agricoles, de techniciens et de cadres locaux domine l'économie locale, la population rurale de la Haute Égypte (vallée du Nil), faite de petits paysans, de salariés et de paysans sans terre, reste en grande majorité pauvre et soumise à l'autorité publique. Ainsi, pour la période 1982-2002, l'investissement par habitant dans les zones urbaines était neuf fois supérieur à celui des zones rurales ; il est encore de sept fois supérieur pour la période de 2002-2005.

De très nombreuses études ont montré l'ampleur de la pauvreté en milieu rural égyptien et le lien existant entre l'accès à la terre et la pauvreté dans le monde rural (Croppenstedt, 2006 ; Ellaithy, 2007). Le montant de l'investissement public dans le développement rural (programme national *Shorouk*) est trop faible pour combler l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines. Les équipements collectifs font encore cruellement défaut et les populations rurales souffrent gravement d'un manque d'accès à l'eau potable[43].

L'Egypte a de fait construit avec la politique de l'*Infitah* et de colonisation des terres un modèle d'agriculture que l'on retrouve dans les pays du Maghreb. Ces politiques publiques ont implicitement conduit à la reproduction d'un modèle d'organisation de l'agriculture qui tend à dualiser le paysage agricole.

VI – Le modèle d'organisation sociale de l'agriculture en Afrique du Nord et sa crise

Il est fort à parier qu'en l'absence de mesures radicales, c'est-à-dire au sens étymologique à la racine, les politiques de développement rural mises en œuvre ne réussiront pas vaincre la pauvreté rurale.

Il convient de rappeler que la modernisation n'a réussi dans certaines régions agricoles d'Afrique du Nord que par la levée du facteur limitant principal : le déficit hydrique. La construction de grands barrages, la création de périmètres irrigués et la mise en valeur de nouvelles terres ont autorisé le développement de filières intensives (agrumes, fruits et légumes méditerranéens, cultures industrielles) ou spécifiques (oléiculture et dattes) contribuant tant à l'approvisionnement national qu'à l'apport de devises par l'exportation.

Ce modèle d'organisation sociale de l'agriculture a toutefois conduit à une accentuation des disparités socio-économiques et à un déséquilibre au niveau territorial.

Partout se sont donc développées au Maghreb, à des degrés plus ou moins avancé, des exploitations de grande dimension (extensives sur les zones pluviales, intensives en irrigué) coexistant aux côtés d'une petite agriculture familiale caractérisée par une surpopulation, sous employée et déployant des stratégies de survie. Et la généalogie des politiques publiques nous a enseigné qu'elles n'avaient pas pu renverser cet état de fait, au contraire même.

1. Le modèle agricole dominant...

Les mêmes configurations sont présentes, à peu de nuances près, sur l'ensemble maghrébin. Et les politiques décrites précédemment n'ont pas renversé la tendance à une certaine dualisation. Au prétexte de promouvoir les avantages comparatifs agricoles, les politiques

publiques ont privilégié un type d'agriculture plutôt voué aux marchés extérieurs oubliant les autres secteurs de l'agriculture. En privilégiant notamment les cultures d'exportations, elles se sont limitées aux zones intensives mises en valeur et elles ont mobilisé au profit de la grande exploitation agricole, l'essentiel des ressources publiques et privées.

De leur côté, les exploitations agricoles de plus petite taille sont caractérisées, en Afrique du Nord, par un système de culture orienté vers les grandes cultures vivrières traditionnelles ; elles utilisent faiblement les facteurs de productivité (machines, engrais, produits phytosanitaires et semences sélectionnées) ; leur population y est plus vieille, sans instruction et insuffisamment formée sans compter qu'elles souffrent d'un déficit d'organisations professionnelles, d'associations ou de syndicats agricoles et d'un sous encadrement technique par les structures publiques, privées ou coopératives

Au Maroc, qui n'a pas connu de réforme agraire, les grandes exploitations sont en situation particulièrement privilégiée pour l'accès à la terre (souvent d'une plus grande fertilité), à l'eau, au crédit, aux moyens de production et aux aides de l'Etat. De plus, elles ont bénéficié très largement de la politique de soutien des prix et du régime fiscal privilégié de l'agriculture. Etant donné ce soutien, elles se sont modernisées par l'utilisation des facteurs de productivité (engrais, produits phytosanitaires, semences améliorés ou à hauts rendements), des équipements (tracteurs, matériel de récolte, de traitement, pompes hydrauliques, matériel d'irrigation sophistiqué…), et sont préparées aux conditions de la concurrence internationale[44].

Par ailleurs, elles sont en situation dominante dans les instances de représentation professionnelle. Partant, il n'est guère surprenant qu'elles bénéficient de revenus bien supérieurs aux revenus moyens agricoles. Ainsi, des données portant sur des périmètres irrigués (Haouz, Moulaya, Doukkala et Tadla), l'écart entre les revenus des petits fellahs et celui des grands exploitants varie de 1 à 9, parfois de 1 à 22, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 13 : Revenu par classe de superficie dans 4 périmètres irrigués au Maroc

Périmétre	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	> 20 ha
Haouz	23 254	33 221	57 443	234 233
Moulaya	12 127	30 708	37 861	103 976
Doukkala	16 919	42 730	74 821	382 528
Tadla	18 843	35 738	97 689	191 817

Figure 7 : Revenu par classe de superficie

En Algérie, le modèle d'organisation sociale de la production, auquel fait référence le Programme national de développement agricole (PNDA), est celui d'une entreprise agricole[45] qui semble bien éloignée de la réalité sociale des 950 000 ménages agricoles qui constituent « la paysannerie algérienne ». Dès lors, le dispositif d'octroi des subventions, des prêts bancaires ou des appuis techniques, est inaccessible à l'immense majorité des petits agriculteurs, non titulaires de titres de propriété et d'actes authentiques exigés par les organismes de crédit[46]. Ces derniers ne maîtrisent ni les circuits administratifs, ni les procédures de formulation des projets, ni les organisations agricoles et autres structures de représentation de la profession agricole.

En Tunisie, les politiques agricoles qui se sont succédé ont encouragé, là aussi, les grandes exploitations céréalières situées dans le bassin céréalier du Nord et les exploitations oléicoles qui couvrent plusieurs régions du pays, les exploitations irriguées du Cap Bon, du Sahel et du Sud ainsi que les grandes exploitations de l'agriculture organisée sur les terres du domaine privé de l'Etat ou celles données en concession ou en cession à des sociétés.

A contrario, la majorité des exploitations agricoles au Maghreb ont des dimensions si réduites qu'elles ne peuvent fournir un revenu satisfaisant, même si elles utilisent au mieux les ressources dont elles disposent. Les agriculteurs ne détiennent pas les capitaux nécessaires pour effectuer les investissements en bétail, équipements et bâtiments. Ils sont dans l'incapacité d'intensifier la production, et ce défaut de capital est le résultat de la pauvreté qui les caractérise. A ce faible accès au crédit, s'ajoutent des qualifications très nettement insuffisantes qui ne leur permettent pas de tirer profit des progrès technologiques ou des opportunités offertes par les marchés.

En Egypte, la fracture structurelle est particulièrement territorialisée. La politique actuelle de développement agricole et rural bénéficie à l'agriculture des nouvelles terres où se concentrent les investissements privés dans les travaux de mise en valeur, d'équipement et dans la production. Ces investissements représentent en moyenne entre les deux tiers et plus de 80 % des investissements agricoles (84 % en 2006). Ils ont permis l'émergence sur les nouvelles terres, de grandes exploitations capitalistes très éloignées du modèle familial des « anciennes terres », et dont les productions sont essentiellement dédiées aux exportations. A l'inverse, sur les anciennes terres se développe une agriculture dominée par des petits producteurs qui continuent d'assurer une grande partie de la production destinée au marché national et qui ne

contribuent que de façon résiduelle (10 %) aux exportations agricoles. Cette agriculture risque d'être de plus en plus marginalisée.

2. ... et sa crise

Evolution défavorable des prix, exclusion du système de financement, morcellement de la propriété et accès de plus en plus restreint à la terre, inefficacité et inadéquation des services d'appui, tels sont les principaux signes d'une crise de la paysannerie en Afrique du Nord. A terme, la détérioration, l'instabilité et l'évolution différenciée des revenus ne peuvent qu'accentuer la paupérisation et la pauvreté des petits paysans et obliger la plupart d'entre eux à adopter des stratégies limitées de survie.

Il semble inutile de revenir sur l'existence voire même l'accentuation de la pauvreté des populations rurales et agricoles et l'ampleur prise, ces dernières années, par les flux d'exode rural avec comme conséquence une désaffectation et une dévalorisation du travail agricole qui illustrent bien la crise profonde que traverse la paysannerie.

Les politiques publiques ont désavantagé certains territoires ruraux, notamment ceux de la Haute-Egypte, sous l'effet des politiques d'ajustement structurel qui ont poussé les autorités à accorder la priorité aux projets d'aménagement et de mise en valeur dans les nouvelles terres vouées à l'exportation.

Quelques indicateurs de la crise : une base matérielle et humaine dégradée

L'âge, l'éducation et le recours au capital technique sont trois critères évidents de la disqualification des paysanneries. Ce sont sur les petites exploitations que l'on retrouve la force de travail la plus âgée, la moins instruite et la moins qualifiée. Dans les trois pays du Maghreb, c'est particulièrement prégnant.

En Algérie, 70 % des exploitants disposant de moins de 10 ha ont plus de 60 ans (recensement 2001). Les exploitants agricoles sont non seulement âgés mais la grande majorité (65 %) est sans instruction. L'analphabétisme affecte en particulier les femmes exploitantes (85 %) et les exploitants âgés de plus de 60 ans (83 %). Le déficit de formation de la main-d'œuvre est un autre indicateur qui mesure la qualité du capital humain disponible dans les exploitations. On est en présence d'une population peu formée en général. Un peu moins de 3 % des chefs d'exploitation (27 158) ont ainsi reçu une formation agricole (98,5 % sont des hommes et 1,5 % des femmes).

Si l'on examine la base technique et l'usage des facteurs de productivité, on note un sous-équipement et une faiblesse dans l'utilisation des facteurs d'intensification. Les déficits en tracteurs de faible puissance (- de 45CV) s'élèveraient à environ 105 millions d'heures, soit 64,34 % des besoins totaux. Ceux en tracteurs de moyenne et forte puissance (+ de 45CV) s'élèveraient à environ 58 millions d'heures, soit 35,66 % des besoins totaux. Le parc de moissonneuses batteuses ne permet d'effectuer l'opération de récolte pour la totalité de la superficie céréalière et légumes secs (75 % des terres cultivées) qu'en 44 jours, ce qui est considérable face aux risques climatiques. Dans les exploitations céréalières, celles qui utilisent les semences céréalières ne représentent que 14,5 % des exploitations.

Au Maroc, l'âge moyen de la population d'exploitants est de 52 ans, les exploitants âgés de plus de 65 ans représentent 23,4 % ; le taux d'analphabétisme est élevé ; le recours à la mécanisation pour les travaux du sol et pour la moisson ne s'élève respectivement qu'à 47 % et 31 %. Quant aux engrais, semences sélectionnées et produits phytosanitaires, le taux des exploitants qui les utilisent n'est que de 51, 16 et 33 %. Toutes les analyses montrent que les petits exploitants agricoles sont souvent sans formation, démunis de moyens matériel et de fait exclus des instances de représentation professionnelle et des bénéfices des politiques

agricoles en place. Les plus faibles d'entre eux sont conduits à adopter des stratégies de survie ou d'auto-subsistance et n'ont quasiment pas accès au marché (Akesbi et al, 2007)

En Tunisie, la part des exploitants âgés de plus de 60 ans est passée de 21 % au début des années soixante à 37 % en 1994 pour se situer en 2004 à 43 %. Rappelons que cette dernière catégorie d'exploitants détient 46 % de la superficie agricole totale (contre 24 % en 1960-62). Le taux d'analphabétisme est estimé à 46 % en moyenne. Il est plus élevé dans les petites exploitations, dans les zones sud et au sein des populations de femmes ou d'exploitants âgés. Concernant le niveau d'instruction des exploitants agricoles, on signale que 84 % des exploitants ont un niveau d'instruction primaire, 14 % un niveau secondaire ou professionnel et seulement 3 % (16 500 exploitants) ont suivi des études supérieures. Les petites exploitations de moins de 10 ha qui concentrent les trois-quarts du total des exploitants ne possèdent que le quart des tracteurs (enquête structures, 2005).

Un autre indicateur, lié aux précédents, réside dans l'accès de plus en plus restreint et différencié de ces exploitations aux sources de financement et à la terre, ainsi qu'aux différents services d'appui à l'agriculture.

Le dispositif d'aide financière aux exploitations agricoles a souvent été détourné au profit de réseaux d'une clientèle (souvent non agricole), très active, et mobilisant ses réseaux de relations politiques et administratifs dès lors qu'il s'agit de capter des ressources financières publiques dont les montants sont parfois considérables (de l'ordre de plusieurs millions de dollars pour certain projets)[47].

Au Maroc, l'âge moyen de la population d'exploitants est de 52 ans, les exploitants âgés de plus de 65 ans représentent 23,4 %; le taux d'analphabétisme est élevé; le recours à la mécanisation pour les travaux du sol et pour la moisson ne s'élève respectivement qu'à 47 % et 31%.

L'analyse des investissements consentis en Tunisie au cours de la période 2000-2005 par les exploitants selon les classes de superficie, montre que moins d'un exploitant sur trois appartenant à la classe de superficie inférieure ou égale à 5 ha arrive - par des prêts souvent familiaux - à réaliser des investissements ; a contrario, ce sont près de 3 exploitants sur 4 de la classe de plus de 100 ha qui arrivent à investir dans les exploitations, et près d'un exploitant sur deux dans la classe 50-100 ha.

Tableau 14 : Investissements consentis selon la classe d'exploitation

Superficie	Exploitants ayant investi (en milliers)	%	% de ceux qui ont investi/Total de la classe
< 5 ha	64	47,9%	28,8%
5 - 10 ha	25,9	19,4%	23,7%
10 - 50 ha	36,6	27,4%	32,6%
50 - 100 ha	4,6	3,4%	47,7%
>100 ha	2,5	1,9%	60,6%
Total	133,6	100,0%	25,9%

Source : Enquête structures des exploitations agricoles en Tunisie- 2004-2005

Figure 8 : Répartition des exploitants ayant investi par classe de superficie

La dernière « enquête structures » en Tunisie (2004-2005) montre que les exploitants ayant investi au cours des cinq dernières années ont choisi de développer en priorité les nouvelles plantations, les bâtiments d'exploitation et les équipements hydrauliques.

Les moyens financiers mobilisés jusqu'à présent, de même que les modalités d'organisation de la recherche n'ont toujours pas permis une accumulation – sinon une capitalisation – des recherches orientées vers un développement agricole durable des exploitations familiales. Celles-ci et leurs stratégies n'ont que peu été intégrées dans la définition des politiques publiques. Tout au plus, quelques mesures à caractère social les ont impliquées dans le cadre des stratégies de développement rural (lutte contre la pauvreté et la précarité économique en encourageant les projets générateurs d'emplois et de revenus). Les référentiels techniques, essentiels pour lever les verrous qui s'opposent à l'accroissement de la productivité des sols au sein de ces exploitations situées en majorité dans les zones sèches au Maghreb, ne sont pas rigoureusement définis.

Limites aux capacités d'adaptation de la petite agriculture

Les revenus de transfert (en provenance de la ville ou de l'étranger) et la pluriactivité assurent la reproduction des exploitations ou la survie des ménages. Au Maroc, plus d'un exploitant sur cinq pratique la pluriactivité (recensement général de l'agriculture, 1996). Le travail salarié, le petit commerce et les services divers, les professions libérales, l'artisanat, le bâtiment et les travaux publics ainsi que la pêche ou le tourisme rural, permettent de se procurer des revenus « externes ».

En Tunisie, l'enquête structure de 2005 indique que 40 % des exploitants exercent une activité principale en dehors de l'exploitation, contre 35 % en 1994. En Algérie plus d'un exploitant sur trois exerce une activité hors de l'exploitation agricole (RGA de 2000).

Par ailleurs, dans les zones pastorales du Maghreb, la mise en œuvre de stratégies anti-risques de conduite des troupeaux, conjuguée aux programmes publics de lutte contre la sécheresse, permet le maintient des activités agro-pastorales.

On ne peut ainsi nier l'importante capacité de résistance des exploitations familiales, ni aussi que certaines d'entre elles, même dans les circonstances actuelles, peuvent toujours se maintenir, voire se développer et devenir compétitives. Mais pour la majorité des petits paysans, la libéralisation économique et commerciale ne peut qu'accentuer leur marginalisation. Partant, cette altération structurelle est accompagnée par une accélération des flux migratoires et un rythme d'urbanisation important ayant porté la proportion de la population urbaine de moins de 50 % à la fin des années 1970 à près de 65 % en Algérie ou en Tunisie dans les années 2000.

Certes, les zones rurales et les ménages agricoles attachés à la petite agriculture pourraient être considérés comme « en attente de développement », soit par l'exode, soit par l'accès aux ressources hydriques. Mais ces stratégies sont de moins en moins accessibles :

- D'une part, dans le contexte actuel, les mouvements migratoires et l'urbanisation croissante sont loin d'être accompagnés par une industrialisation et une création d'emplois additionnels susceptibles d'absorber des flux de main-d'œuvre supplémentaires. En effet, les créations d'emplois stagnent ces dernières années, tandis que les possibilités d'émigrer à l'étranger se sont épuisées et les dynamiques économiques créent peu de nouveaux emplois. Il y a en plus fort à parier que la crise financière et économique mondiale réduira le montant des versements par les migrants (Maroc, Tunisie, Egypte), dont une partie contribue à la reproduction de la petite agriculture.

- D'autre part, cette posture se heurte à la rareté croissante des ressources naturelles, des sols cultivables mais aussi de l'eau d'irrigation. La présence de nappes phréatiques souterraines d'origine très ancienne (ou des eaux du Nil en Egypte), a permis, grâce aux technologies modernes, de pratiquer une agriculture irriguée intensive. L'extension des mises en culture dans un contexte de faible disponibilité en eau, constitue l'une des transformations les plus significatives des systèmes de production agricole. Au Maghreb, de plus en plus d'agriculteurs sur les bordures des finages irrigués traditionnels (oasis, vallées) défrichent, épierrent et creusent des puits équipés de motopompes. Ce type d'entreprise hautement rentable a déséquilibré de façon irréversible le bilan des eaux phréatiques. Le désir d'appropriation des terres de parcours à titre individuel pour les semer en céréales ou les complanter en vergers, s'est considérablement renforcé au fil des années.

En Egypte, l'analyse prospective (horizon 2025) qui prolonge les tendances actuelles, décrit une situation inquiétante (Ellaithy, H., 2007). Avec une population de 95 millions d'habitants et 80 % des exploitations qui ne disposent que d'une surface inférieure à 1 ha, la croissance démographique augmentera la pression sur la terre et sur la demande en logement qui disqualifiera en retour l'activité agricole au profit du foncier urbain. L'abandon de l'activité agricole par 10 % des agriculteurs induira une forte augmentation du chômage et de l'insécurité alimentaire.

Les évolutions des conditions locales (croissance démographique, urbanisation, morcellement, etc.) ainsi que les conditions externes (mondialisation, compétition internationale, etc.) ne s'avèrent pas favorables à cette petite agriculture familiale des anciennes terres, marquée par la surcharge démographique, la faiblesse des ressources financières, un capital productif dégradé et une population sans instruction, aux conditions précaires.

Comme on l'a déjà évoqué, les politiques publiques conduites ces dernières décennies dans ce pays, ont même plutôt désavantagé les territoires ruraux de la Haute-Égypte qui concentrent encore 90 % de la population rurale et 80 % à 85 % de la surface agricole totale. Sur les nouvelles terres conquises sur le désert, l'*agriculture n'occupe que 20 % de la surface agricole, n'abrite que 8 % de la population et ne représente que 2 % des exploitations agricoles. Dès lors, il est légitime de s'interroger sur le caractère durable d'une stratégie de développement marquée par un déséquilibre territorial et social aussi élevé*. Une stratégie de développement durable ne peut pas se baser sur des politiques sélectives qui n'avantagent que certaines régions au détriment de la plus grande partie du territoire national.

Dans ces conditions, comment cette agriculture peut-elle être durable ? Les populations des anciennes terres n'abandonnent pas l'agriculture faute d'alternatives mais pour combien de temps ?

Cette situation ne fait bien sûr pas exception et se vérifie au Maghreb. Au terme d'une analyse sur l'agriculture marocaine, Akesbi et al notent qu'« *au moment où quelques périmètres connaissent un essor relatif non négligeable, le monde rural dans son immense majorité s'enfonce dans le sous-développement et la marginalisation. Evalué sur une longue période, ce modèle ne semble avoir réellement atteint aucun de ses objectifs déclarés : ni modernisation suffisante des exploitations, ni rentabilisation des investissements, ni amélioration significative de la productivité, ni autosuffisance alimentaire, ni même une balance commerciale agroalimentaire excédentaire… En revanche, s'est mis en place un interventionnisme massif et coûteux de l'Etat, à l'abri duquel se sont installées de solides situations de rente, tout au long des filières agroalimentaires, de la production aux marchés de gros, en passant par l'agro-industrie, notamment de transformation des principales denrées alimentaires de base » (*Akesbi *et ali , 2007).*

La vulnérabilité des pays d'Afrique du Nord face aux crises alimentaires, conduisant à des interventions budgétaires coûteuses et menaçant la stabilité sociale, reste forte. Le modèle de développement agricole se heurte aujourd'hui aux défis que représente le changement climatique et qui affectera gravement les dotations naturelles des pays d'Afrique du nord (Mediterra 2009), et aux défis démographiques et sociaux (Objectifs du Millénium pour le Développement). La majorité des petites et moyennes exploitations, tournées vers la subsistance et les marchés locaux, vivent principalement de l'agriculture et de l'élevage. Souvent à la marge de la viabilité économique, elles sont très vulnérables aux sécheresses.

VII – Les réponses actuelles sont-elles à la hauteur des défis ?

Dès lors, quelles sont les perspectives pour le monde rural et « paysan » en Afrique du Nord, quelles solutions explorer afin de réduire les écarts socio-économiques et techniques, améliorer les productivités du secteur agricole et agroalimentaire et assurer un développement cohérent des territoires ruraux ?

Les réponses qui sont portées par les nouvelles stratégies de développement rural au Maghreb, celles qui se dessinent et qui sont portées par le Plan vert marocain aujourd'hui ou enfin celles plus anciennes définissant de vastes programmes de mises en valeur du désert égyptien sont-elles une issue à la crise du modèle de développement agricole ?

La crise alimentaire de l'année 2007-2008, relayée par la crise financière et économique mondiale, a conduit de nombreux gouvernements à réviser leurs stratégies de développement économique. Les taux de croissance que les pays d'Afrique du Nord avaient réalisés les trois dernières années (taux annuel de 4,5 à 6 %) risquent en effet d'être affectés par la baisse des revenus des exportations de pétrole et de gaz (Algérie, Egypte) et d'autres produits minéraux (Maroc, Tunisie), des versements aux migrants (Maroc, Tunisie, Egypte), du tourisme (Maroc, Tunisie, Egypte), en sachant que cette baisse aura des retombées directes ou indirectes, sur l'emploi, les niveaux de revenu ou l'investissement agricole. Les orientations actuelles mettent essentiellement l'accent sur la relance des investissements et le développement d'alliances stratégiques avec le secteur privé national ou international.

L'objectif de l'Egypte d'augmenter la surface des terres mises en valeur afin de desserrer la pression humaine sur les terres du Delta ou de la Vallée du Nil est réaffirmé. Six grands projets concentrent toujours la grande majorité des financements (privés, publics et internationaux) dont les plus importants sont les projets de *Toshka* et du canal *Elsalam*[48]. Ce programme ambitieux visant à reconquérir 1,4 million d'hectares sur le désert du pays dans les dix prochaines années, est évalué à 70 milliards de dollars, dont une grande partie dépend d'apports étrangers[49].

La réalisation de ces programmes pose à l'évidence deux questions majeures. L'Egypte utilisant déjà la totalité de son allocation de 55 milliards de mètres-cube des eaux du Nil, la mobilisation de ressources par d'autres moyens (captage des eaux de pluie, celles de la nappe phréatique, le recyclage des eaux usées de même que par l'application de nouvelles techniques d'économie d'eau) sera-t-elle possible ou suffisante[50]?

La deuxième question a trait aux capacités de mobilisation financière. Sachant que L'Egypte a adopté de nouvelles mesures au cours des trois dernières années pour faciliter l'investissement dans le secteur agricole, ces mesures suffiront-elles à drainer les investissements directs étrangers sur lesquels compte l'Etat égyptien pour réaliser ces projets[51] ? Il est possible enfin de s'interroger légitimement au regard des besoins nationaux sur les orientations prises dans le choix des cultures et de leurs destinations[52] ?

De son côté, le Maroc a adopté au printemps 2008 le « Plan vert » qui confie au secteur privé moderne de l'agriculture (1er pilier) le soin d'encadrer et d'« agréger » le secteur de la petite économie rurale (2ème pilier). Le Plan Maroc Vert définit ainsi deux axes majeurs :

- le premier concerne l'investissement intensif dans une agriculture techniquement maîtrisée, productive touchant les exploitations moyennes et haut de gamme ; c'est l'agriculture des filières à haute valeur ajoutée (« premier pilier »). Cette agriculture connaîtra un investissement lourd basé sur des conventions qui seront signées avec des partenaires investisseurs et agriculteurs couvrant plus de 1 000 projets agricoles à forte valeur ajoutée d'un coût total de 10 à 15 milliards de DH annuellement.

- le deuxième veut faire de l'agriculture vivrière un élément majeur de la sécurité alimentaire du Maroc. Les pouvoirs publics visent à le « mettre à niveau » de manière solidaire et l'amener à évoluer de la culture vivrière à une agriculture rentable et diversifiée (« deuxième pilier »). Pour cela, un investissement de l'ordre de 5 milliards de DH par an, est envisagé dans ce secteur pour le financer sur les dix années à venir.

Des actions transversales constituent l'autre volet du Plan Vert. Elles concernent notamment l'organisation des producteurs, la mise en gestion privée des terres domaniales et collectives, la gestion économique de la ressource hydrique, l'équipement des terres dominées par les barrages, l'assistance technique, la formation et la modernisation des circuits de distribution. Afin de renforcer la compétitivité des produits marocains, des réformes sont envisagées sur les protections tarifaires, les politiques de prix et de subventions, la fiscalité et les services de la recherche[53].

Une Agence de développement agricole (ADA) est créée afin de mettre en œuvre le Plan Vert. Son rôle est celui d'intermédiaire entre l'agriculteur, l'investisseur et l'administration. Elle se doit de définir également le cadre organisationnel des professionnels du secteur. De nouvelles réformes de l'administration agricole (du ministère et des directions régionales réduites à 16 pour épouser l'organisation administrative du Royaume) sont introduites.

Le Plan Vert marocain formule ainsi clairement des approches – par région agricole - différenciées et ciblées selon que l'on appartienne au « secteur moderne » (pilier 1) ou au secteur de « l'agriculture sociale » (pilier 2).

Le processus d'agrégation ne risque-t-il pas de conduire à l'absorption de l'une des formes (agriculture sociale ou solidaire) par l'autre forme (moderne) accentuant ainsi la concentration des terres ? L'agrégation présente également le risque de transformer en salariés la population active des petites exploitations qui se trouvent dans le périmètre d'intervention (ou la périphérie) de l'agriculture moderne ? Les investisseurs du pilier 1 n'étant pas tous représentés par des agriculteurs professionnels, le risque est grand de voir les sociétés d'investissements, les banques et autres entreprises nationales ou étrangères décider du sort de la sécurité alimentaire du royaume. Les politiques et programmes de développement rural suffiront–elles à éponger les poches de pauvreté et employer de façon productive les petits paysans des montagnes et autres zones difficiles ? N'y a-t-il pas enfin un grand risque à concentrer tous les

efforts sur l'agriculture. Ce secteur ne peut à lui seul ni offrir les emplois productifs, ni les revenus suffisants à la population rurale en augmentation constante.

La politique agricole de la Tunisie s'attache à réaliser les marges de progrès dans de nombreux domaines : amélioration de la gestion des ressources (eau notamment), choix des systèmes de culture, prise en compte des potentiels régionaux. Elle vise également à améliorer la compétitivité internationale des produits agricoles tunisiens. Les débats portent sur des orientations fondamentales : choix des filières à développer, alternative entre protectionnisme et ouverture, et la gestion du foncier qui est au centre des questions de structure sociale. Là également le développement des investissements en agriculture, de l'amélioration de la productivité agricole, de l'organisation des filières, de la qualité et des normes de commercialisation et de la mise en place de filets de sécurité sociale sont définis comme des objectifs prioritaires.

Bien que de plus en plus attentifs aux conséquences sociales des orientations de la politique agricole, par exemple en évaluant les pertes d'emploi associées à une baisse du soutien au secteur céréalier, les responsables de cette politique ont du mal à prendre en compte les questions de la pauvreté et des ressources limitées.

L'instabilité des prix rend fragiles sinon caduques, des conseils stratégiques pour le choix des filières à développer car les délais « structurels » de mise en œuvre sont largement supérieurs à la périodicité des fluctuations de prix. Ainsi, si théoriquement on avait « appliqué instantanément», en 2007-2008, les préconisations stratégiques de la Revue Sectorielle Agricole 2006, le pays n'aurait disposé que des productions les moins compétitives lors de la crise alimentaire[54].

En Algérie, enfin, la politique de renouveau agricole et rural annoncée lors de la Consultation nationale de l'agriculture (Biskra, février 2009) décline deux volets.

Le premier a trait au secteur de l'agriculture qui est appuyé par d'importants transferts publics (100 milliards de DA par an) destinés à soutenir l'achat d'intrants et des équipements agricoles, à subventionner les produits stratégiques dont les prix sont garantis (céréales et légumes secs, lait cru), à réaliser des infrastructures agricoles, à accorder des bonifications aux prêts agricoles et à financer le système de régulation des productions de base de large consommation (de la pomme de terre en particulier). Dans ce contexte, une loi d'orientation agricole a été adoptée. La principale disposition de cette loi concerne le foncier agricole et notamment les terres du domaine privé de l'Etat qui, dorénavant, pourront être cédées à des tiers sous le seul régime de la concession (Loi 08-16 du 3 août 2008 portant orientation agricole)[55]. Le secteur de l'agriculture a initié, en même temps, les contrats de performance pour la période 2009-2013 avec chaque Wilaya.

Le second concerne le développement rural. Le gouvernement a annoncé la généralisation dès cette année des projets de proximité de développement rural intégré (PPDRI). Ainsi, pas moins de 12 000 projets de proximité de développement rural intégré sont planifiés.

La politique de renouveau agricole et rural en Algérie n'est en fait qu'une reformulation des orientations présentes dans les programmes précédents (PNDA ou PRR)[56]. Les engagements institutionnels et financiers de l'Etat se confirment[57]. Les engagements financiers de l'Etat, déjà forts depuis le PNDA, ne suffiront pas à surmonter les handicaps lourds qui pèsent sur l'agriculture algérienne depuis des décennies, car c'est certainement dans ce pays – compte tenu de son héritage colonial et du processus avancé de dépaysannisation des campagnes - que la question du modèle d'agriculture est la plus complexe (Bessaoud, 2008).

En définitive, le modèle d'organisation sociale de la production auquel font référence les politiques agricoles aujourd'hui, reste encore celui de l'entreprise agricole à fort coefficient de capital. L'essentiel des investissements dans les pays d'Afrique du Nord lui sont réservés.

Les Etats définissent par ailleurs - au nom du développement rural - des actions compensatoires à caractère social vis-à-vis des ménages agricoles organisés dans la petite exploitation. Elles reconduisent ainsi les programmes de lutte contre la pauvreté rurale. Le Plan vert du Maroc, comme les plans de bonification des terres en Egypte, traduisent ces choix et ces priorités.

Les orientations actuelles poursuivent les mêmes objectifs : la modernisation par la promotion d'un modèle d'exploitation entrepreneuriale. Elles essayent de concilier, d'une part, des objectifs de sécurité alimentaire et de réduction des déficits sur les produits vivriers, et d'autre part, les nécessités de contribuer au commerce extérieur.

Ce n'est donc pas le choix d'une recherche permanente d'amélioration de l'efficacité qui est ici en cause, mais bien la difficulté de la combiner avec la justice sociale et le soutien des petits agriculteurs pauvres, au sein des politiques agricoles.

VIII – Conclusion

Les objectifs stratégiques que doivent viser les agricultures nord-africaines sont d'entretenir un territoire et de préserver les ressources naturelles (il faut lutter contre le désert au sens premier du terme), d'améliorer les emplois en milieu rural dans certaines régions pour lesquelles il n'y a aucune autre perspective et d'accroître la production nationale dans le cadre de la sécurité alimentaire.

Penser reproduire le système productiviste agricole de l'Europe du Nord est illusoire compte tenu des handicaps physiques auxquels se heurtent les agricultures d'Afrique du Nord. 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 et l'exode rural à l'autre pôle, présente des risques politiques et sociaux.

La solution pour l'émergence d'un secteur agricole dynamique consistera, en partie, à réaliser des investissements qui permettent aux populations de s'engager dans d'autres activités que l'agriculture. Le financement public, qui est un élément décisif de progrès, doit aussi bénéficier au plus grand nombre de paysans ; il ne peut favoriser le financement quasi gratuit des investissements de quelques dizaines de milliers d'exploitations bénéficiant, de fait, de marchés nationaux très rémunérateurs peu soumis à la concurrence internationale. Il serait tout aussi illusoire de penser l'avenir des agricultures maghrébine et égyptienne, uniquement au travers du filtre d'entreprises agro-industrielles virtuellement exportatrices.

Une meilleure répartition de la terre et de l'eau pour les paysans est un préalable à tout développement agricole. Les structures agraires, peuvent être perfectionnées par la mise en œuvre de réformes foncières.

La stratégie essentielle pour sauver les campagnes nord-africaines et les millions de personnes qui y vivent, repose en partie sur une amélioration d'une agriculture sèche ou irriguée (en Egypte) diversifiée, combinant dans les mêmes exploitations agricoles productions végétales et animales. Cela permettrait à la fois de bénéficier des prix rémunérateurs des produits animaux en minimisant les conséquences des risques climatiques et économiques. Ceci peut être réalisé en conduisant une intensification progressive des cultures, la plus autonome possible par rapport aux intrants industriels ou importés ; les bases techniques en sont connues, même si elles ne sont pas toujours mises en avant comme facteur de progrès, et insuffisamment travaillées à ce jour.

Dans un contexte national marqué par une sous-industrialisation, cela nécessite, une orientation technologique et politique claire encourageant des productions consommatrices de main-d'œuvre plutôt que celui des productions à base de hauts niveaux d'équipements importés.

Plus que jamais, dans un contexte de fort essor démographique, l'emploi doit être au cœur même des approches de développement car il est essentiel pour assurer une source de revenu pour les plus pauvres. La solution passe par la réhabilitation des exploitations agricoles paysannes qui articulent l'économique au social et combinent souvent agriculture et autres activités. Il est évident, enfin, que cette agriculture ne pourra pas non plus se développer, voire se maintenir, dans un contexte de libéralisme extrême et d'absence de protection économique aux frontières.

Pour être durable, le développement agricole passe ainsi par les réformes des structures agricoles qui réhabilitent les exploitations familiales et réduisent les inégalités dans les dotations matérielles et budgétaires avec le secteur de l'agriculture moderne. Le modèle pris comme référence aujourd'hui doit être révisé et reconstruit car, face aux évolutions démographiques qui se profilent – les populations continueront d'augmenter – le modèle dualiste à l'œuvre ne pourra faire face ni aux défis des changements climatiques, ni à celui de la protection des ressources naturelles largement dégradées, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté rurale. Le processus de mondialisation finira également par marginaliser, sinon exclure, les territoires ruraux des processus de développement.

Notes

[1] Voir « les évolutions des politiques agricoles et rurales au niveau mondial », in : *La politique de Renouveau Rural* – MDDR – CNDR – Août 2006, p. 34

[2] Voir par exemple : Delorme H. (2004) *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation,* Paris, Lavoisier, 402 p.

[3] Indemnité Viagère de Départ

[4] Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

[5] UTH Unité de travail homme ou PAT personne année travail

[6] Ce n'est qu'une fois le succès atteint avec des excédents d'offre dans la plupart des productions de base, que de nouvelles régulations ont été mises en place (quota, coresponsabilité, soutiens différenciés, etc.) et une orientation progressive vers une soumission plus nette aux impératifs du marché d'un coté doublée d'une prise en compte des autres fonctions de l'agriculture (création d'aménités, entretien de l'espace, maintien d'une vie en zone rurale, protection de l'environnement, éco-compatibilité). Finalement l'agriculture s'est soumise aux règles du marché mondial (OMC) en mettant en place le système du découplage et les DPU, les Droits à Paiement Unique. Simultanément l'Europe augmentait ses dépenses en matière de développement rural, prenant en compte la dimension territoriale et spatiale au-delà de la simple agriculture. L'occupation de l'espace rural a été caractérisée par une certaine forme de « contre-exode rural », le développement des fonctions résidentielles ou récréatives, ou encore d'un tissu d'activités industrielles ou de services « déconcentrés ».

[7] Voir Bourbouze A. (2006) « Système d'élevage et production animale dans les steppes du nord de l'Afrique : une relecture de la société pastorale du Maghreb », *Sécheresse* ; 17 (1-2) : 31-9

[8] Surexploitation des nappes, puits de plus en plus profonds, salinisation des sols

[9] "*The researches of Amartya Sen's (1981), on the importance of the food rights drove to consider the problems of food safety in terms of accessibility rather than availability, especially for the poor or low income populations. In other words, the food availability is a condition necessary but non sufficient to ensure food safety, contrarily to the beliefs of the Seventies and Eighties*." Khaldi R. *et al*. (2007), p. 3

[10] Soit moins que la superficie agricole d'un pays comme la France (27,5 M d'ha en 2005) et à peine plus que celle de l'Espagne (24,8 M d'ha en 2005).

[11] Cf. Méditerra 2009 - « *Repenser le développement en Méditerranée* ». CIHEAM-Plan Bleu. Presses de Sciences Po. Avril 2009- Voir en particulier les chapitres 1, 2, 3, 4, 6 et 7

[12] 1 feddan est équivalent à 0.42 ha

[13] Le coût a été estimé à 2 milliards de dollars.

[14] Il convient toutefois de nuancer ce processus car les multiples réformes administratives (érigeant des communes rurales en chef-lieu administratif par exemple lui attribuant ainsi le statut de commune urbaine), de même que les définitions qui sont données du milieu rural par les organismes statistiques tendent à sous-évaluer la population rurale.

[15] En Egypte c'est une décision administrative qui classe les zones et les agglomérations en « rural » ou en « urbain ». Comme le classement en rural ou urbain implique des enjeux importants en termes d'équipement et de structures collectives, autant dire que dans la pratique, les décisions dans ce domaine obéissent à d'autres logiques (rapport de force, pouvoir des élus locaux etc.).

[16] "Développement humain et pauvreté en milieu rural". La revue du CENEAP n° 34, collection les mutations du monde rural

[17] Les pertes d'emplois, en milieu rural, sont concentrées dans le secteur industriel. Conseil général du développement agricole- Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches. Situation de l'agriculture marocaine - 2005

[18] Rapport "*La stratégie de développement rural durable. Perspective décennale*". Ministère de l'agriculture et du développement rural. Décembre 2003

[19] Toutes les données sont extraites des rapports produits annuellement par le Conseil général de l'agriculture « situation de l'agriculture marocaine » (SAM) - Voir en particulier les rapports 2005 et 2006

[20] Méditerra 2009. Chapitre 6

[21] Agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques - Central Agency for Public Mobilization and Statistics, Egypt (CAPMAS), 2002.

[22] Cf. Stratégie nationale d'aménagement du territoire, 1997.

[23] Notamment depuis le début du 20ème siècle quand les travaux d'aménagement hydrauliques ont permis de régulariser les crues du Nil et de stocker l'eau, le plus célèbre de ces travaux est le Barrage d'Assouan.

[24] Toutes les données statistiques sont tirées des annuaires Medagri (CIHEAM-IAMM) et des rapports nationaux.

[25] Cette évaluation a été faite par la Banque Mondiale en 2006, par comparaison avec une situation d'échanges ouverts sans aucune restriction (libéralisation totale). Elle prenait donc en compte les prix mondiaux des produits importés (céréales) et le prix des facteurs de production, en particulier la main d'œuvre locale et les intrants importés. La crise alimentaire a remis en cause cette analyse en redonnant la priorité de la politique économique à la sécurité alimentaire. De plus la performance des filières a été modifiée par le changement des rapports de prix.

[26] Bien entendu une analyse plus fine des structures de production devrait coupler ces critères de dimension avec d'autres variables telles que l'existence de possibilités d'irrigation et la nature des productions (céréales, polyculture élevage, maraîchage, arboriculture fruitière, etc.)

[27] Nous sommes en statique comparative et nous ne pouvons pas connaître la classe d'origine de chaque exploitation. Mais cette limite méthodologique n'infirme pas l'explication principale.

[28] Mais là également, il convient de nuancer car nous ne disposons pas des statistiques sur les classes de superficie intermédiaires 10-20 ha, 20-30 ha, 30-40 ha et 40-50 ha. Ces classes intermédiaires donneraient une autre allure à la figure 5.

[29] Les terres relevant du *Makhzen* ont connu des évolutions dans les formes de gestion : coopératives de la Réforme agraire, affectation au service public, sociétés d'Etat (SOGETA, SODEA..), *Habous* et terres gérées par les domaines se partagent le fonds dans le cadre de concessions ou de bail de très longue durée.

[30] Le *Tell* comprend tout la région littorale et sub-littorale, toute la région non-tabulaire, y compris les secteurs peu arrosés. Toutes les plaines sèches de l'intérieur, les steppes et les chaînons atlassiques qui les bordent au Sud, sont *çah'ra* (Sahara).

[31] H. Isnard notait par exemple que « la colonisation agricole a créé en Algérie des disparités régionales lourdes de conséquences politiques, économiques et sociales. A simplifier les choses, on pourrait dire que l'Est constitue une réserve indigène et l'Ouest une province européenne. Il y a une juxtaposition plus qu'une intégration entre agriculture musulmane et agriculture coloniale : chacune a son domaine géographique. Isnard H. (1960), « Structures de l'agriculture musulmane en Algérie à la veille de l'insurrection », *Revue Méditerranée* n°2, 3 et 4.

[32] Gouvernement général de l'Algérie (1954), *Le paysannat algérien : Vers la rénovation de l 'agriculture traditionnelle par les SAP et leurs SAR*.

[33] Contrat de métayage au 1/5 ème (Khamsa = cinq)

[34] Défense et Restauration des Sols

[35]Pasquier-Blonde M. (1931), « L'algérien est-il un paysan de vocation ? », In : *Etudes Sociales Nord-Africaines*

[36] Les importations alimentaires des produits de base ont sensiblement augmenté au cours de cette période. A titre d'exemple, l'Algérie et l'Egypte, qui ne représentent que 0,66 % de la population mondiale au début des années 2000, captent 7 % des importations mondiales de céréales (FAO-STAT). Il y augmentation des productions à caractère commercial (fruits frais, légumes, viandes). La hausse des prix a toutefois rendu difficile l'accès de ces produits aux populations à faibles pouvoir d'achat.

[37] Emeutes de la faim, instabilité sociale et agitation politique caractériseront cette période marquée par la montée de forces extrémistes mobilisant les couches sociales défavorisées et déclassées sur le plan économique.

[38] Cf le programme national d'électrification rurale - PNER II (1980-1986), le PNER III (1986-1995), le programme d'électrification rurale globale (PERG) qui concerne en particulier l'électrification des zones rurales enclavées.

[39] L'agriculture en *bour* correspond à la notion d'agriculture pluviale.

[40] Les projets doivent permettre d'atteindre un taux de desserte global en eau potable rurale de 80% au niveau de tous les gouvernorats et d'améliorer le taux de branchement des ménages pour le porter à environ 95,5 % fin 2004. En matière de développement des régions intérieures difficiles, le 10e Plan (2002-2006) voit la réalisation de 11 projets de développement agricole intégré pour un montant d'investissements estimé à 216 MD (millions de dinars).

[41] De l'ordre de près de 40 milliards de dinars algériens en 2000, soit plus de 500 millions de dollars ou 400 millions d'euros, c'est-à-dire un accroissement sans précédent (multiplication par 10) des budgets agricoles publics alloués dans les années 1990.

[42] Le Fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession (FDRMVTC), le Fonds de la lutte contre la désertification, de développement du pastoralisme et de la steppe (FLDPPS), le Fonds national d'aide au logement (Fonal), etc.

[43] Au cours de l'été 2007, l'Égypte a connu ce que la presse nationale a appelé « la révolte des assoiffés », c'est-à-dire les manifestations des populations de plusieurs régions rurales à la suite du manque d'eau potable durant plusieurs jours, malgré une crue du Nil jugée particulièrement forte.

[44] Cf CIHEAM-IAM-IRESA-INAT (2003). "Le soutien aux produits agricoles et aux filières agroalimentaires : études de cas Maroc, Tunisie». 202 p

[45] Ce choix est réaffirmé : « La promotion d'une agriculture d'entreprise responsable écologiquement et performante économiquement, quelques 400 000 exploitations disposant d'une superficie individuelle de 5 ha et plus. » La Politique de Renouveau Rural, MDDR – CNDR, 2006, p. 33

[46] « L'option en faveur du régime de la concession des terres agricoles du domaine national avancée dès le début des années 2000 devait constituer une option structurante pour l'avenir. Elle n'a pu dépasser le stade du projet. » La Politique de Renouveau Rural, MDDR – CNDR, 2006, p. 19

[47] Cf le cas de l'Algérie et de la Générale des concessions agricoles, victime de détournements atteignant des volumes considérables (150 Milliards de DA).

[48] Le projet de Toshka vise à créer un « nouveau delta du Nil » au Sud dans le désert occidental. Il s'agit de cultiver 540 000 feddans (226 890 hectares) en utilisant l'eau du lac Nasser grâce à un canal long de 150 kilomètres. Le projet du canal Elsalam a pour objectif de mettre en valeur 620 000 feddans (260 504 hectares).

[49] Si le recours aux investissements agricoles privés est une priorité, l'Etat prend en charge la construction des routes et des canaux d'irrigation (distribution d'eau pour l'irrigation gratuite ou à très faible coût). Il garantit les prix d'achat du blé, de la canne à sucre et du coton et accorde des prêts bonifiés pour les équipements et les intrants.

[50] L'irrigation par l'inondation est utilisée aujourd'hui dans 70 pour cent des terres cultivées.

[51] Plusieurs lois ont été édictées : une loi sur les incitations et les garanties en matière d'investissement afin de simplifier les procédures pour les investisseurs, une nouvelle loi fiscale pour diminuer la charge fiscale sur les investissements et alléger les contraintes bureaucratiques et une réforme de la loi douanière dans le sens d'une élimination des restrictions à l'importation.

[52] La société saoudienne KADCO, dirigée par le Prince Al-Waleed, a acheté 350 000 ha de terre dans la « zone de développement de la Nouvelle Vallée ». Les intentions de KADCO sont de consacrer plus de 50 % de cet espace à la culture du blé et du coton. Mais l'essentiel de ses revenus est sensé provenir de l'exportation de pamplemousses (30 %) et de citrons (20 %). Le plan de développement conçu par KADCO est le plus important du projet Tochka, et il est considéré comme le meilleur atout du projet.

[53] Haut Commissariat au Plan, '' Prospectives Maroc 2030'', Mai 2007

[54] Chaherli Nabil *et al*., 2009, La compétitivité de l'agriculture tunisienne : rétrospective et perspectives ; Actualisation de la Revue Sectorielle Agricole de 2006, Banque mondiale, document interne, 34 p.

[55] L'article 17 de la loi 08-16 précise que « Le mode d'exploitation des terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat est la concession » et l'article 18 édicte également que « Les terres à mettre en valeur, relevant du domaine privé de l'Etat, ne peuvent être exploitées que sous forme de concession pour celles mises en valeur par l'Etat... ».

[56] PNDA : Programme national de développement rural

[57] Les contrats de performance sont signés par les directeurs des services de l'agriculture au niveau des wilayas.

Références

Abdelhakim T. (2008), Suivi de la stratégie méditerranéenne de développement durable- Le développement agricole et rural - Étude nationale Égypte, Plan Bleu-Ciheam, 37 p.

Akesbi N., Benatya D., El Aoufi N. (2007), Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural- Conseil Général du Développement Agricole, Banque Mondiale Institut Agronomique Coopération Française et Vétérinaire Hassan II Programme ruralstruc - première phase : synthèse nationale Maroc- Février 2007

Ahouate L., Tamehmachet Z., Suivi de la stratégie méditerranéenne de développement durable - Le développement agricole et rural - Étude nationale Maroc, Plan Bleu-Ciheam, 70 p.

Ayeb H. (2008) «Crise alimentaire en Égypte..» Revue Hérodote - Les enjeux de la crise alimentaire mondiale - (Quatrième trimestre 2008)

Banque mondiale (2007), L'Agriculture au service du développement, Rapport sur le développement dans le monde, Washington (D. C.), Banque mondiale

Berque, J. Couleau, J (1945). « Vers la modernisation du fellah marocain », Bulletin économique et social du Maroc, Volume VII, n°26, juillet 1945

Bessaoud O., **(2008),** L'agriculture et la paysannerie en Algérie- Les grands handicaps de l'agriculture . INSANIYET- in « L'Algérie 50 ans après – Etat des savoirs en sciences sociales et humaines – 1954 - 2004 - Editions CRASC-ENAG, Alger 2008, pp 359- 384

Bourbouze A. (2006) « Système d'élevage et production animale dans les steppes du nord de l'Afrique : une relecture de la société pastorale du Maghreb », Sécheresse ; 17 (1-2) : 31-9

Chaherli Nabil et alii., (2009), La compétitivité de l'agriculture tunisienne : rétrospective et perspectives ; Actualisation de la Revue Sectorielle Agricole de 2006, Banque mondiale, document interne, 34 p.

Côte M. (1996), L'Algérie, Masson, A, Colin, p. 50

Croppenstedt A. (2006), Household income structure and determinants in rural Egypt, ESA working paper n°06-02, Agriculture and economic development anal ysis division, FAO, January

Datt G., Jolliffe D. (1997), Determinants of poverty in Egypt, International Food Policy Research Institute IFRI (1997), 75 p .

Delorme H. (2004) La politique agricole commune : anatomie d'une transformation, Paris, Lavoisier, 402 p.

Douglas W. et alii., 2006, Tunisie : Examen de la politique agricole, Banque mondiale, Rapport N°35239-TN, version finale, 20 juillet 2006, 108 p

Ellaithy H. (2007), "Employment, income and marketing, Rural development policy in Egypt towards 2025", Alterra-report, 2007.

Gouvernement général de l'Algérie (1954), Le paysannat algérien : Vers la rénovation de l 'agriculture traditionnelle par les SAP et leurs SAR, (1954)

Hassainya J., (2008), Suivi de la stratégie méditerranéenne de développement durable, Le développement agricole et rural - Étude nationale Tunisie, Plan Bleu-Ciheam, 68 p.

Hervieu B. (dir.). (2008), Mediterra 2008 : les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée. Paris : Presses de Sciences Po. 368 p.

Hervieu B. (dir.). (2009), Mediterra 2009 : repenser le développement rural en Méditerranée. Paris : Sciences Po, Sophia-Antipolis : Plan Bleu. 387 p.

Khaldi R., Dhraief M.Z., Haddad S., Rached Z., Padilla M. (2007), Impact of the food safety policies on the reduction of poverty in Tunisian rural areas, Paper prepared for presentation at the 106th seminar of the EAAE, Pro-poor development in low income countries: Food, agriculture, trade, and environment, 25-27 October 2007 – Montpellier, France

Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Algérie, (2006), La politique de renouveau rural, Commission nationale du développement rural, 211 p.

Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Algérie, (2003), La stratégie de développement rural durable. Perspective décennale, décembre

Ministère de l'agriculture et du développement rural, Algérie, (2003), Recensement général de l'agriculture – 2001, Rapport général des résultats définitifs, Direction des statistiques agricoles et des systèmes d'information, Juin, 125 p.

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes (Maroc), (1999) Stratégie 2020 de développement rural, Rabat

Moulaï A., Harrane K. (2008). Suivi de la stratégie méditerranéenne de développement durable - Le développement agricole et rural - Étude nationale Algérie. Plan Bleu-Ciheam, 62 p.

Pasquier-Blonde M. (1931), « L'algérien est-il un paysan de vocation », Etudes Sociales Nord-Africaines

Pluvinage, J. (1995), Les systèmes de production céréales-élevage et la gestion du risque dans les zones sèches méditerranéennes. Thèse de doctorat, Université Montpellier 1

PREMIER MINISTÈRE (Tunisie) (2000), 10e Plan (2001-2006), Tunis

REVUE DU CENEAP (2004) « Développement humain et pauvreté en milieu rural". n° 34, collection les mutations du monde rural- Alger

PNUD – Programme des Nations Unis pour le Développement (2007), « Pour une mondialisation au bénéfice de tous ». rapport, 48 p

REVUE ÉGYPTIENNE D'ECONOMIE AGRICOLE, (2006), juin

SECRETARIAT D'ETAT A L'ENVIRONNEMENT ET A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (1997) « Stratégie nationale d'aménagement du territoire », Tunisie

Dynamique des acteurs dans les filières agricoles et agroalimentaires

Sylvaine Lemeilleur CIHEAM-IAMM
Selma Tozanli CIHEAM-IAMM
Abdelhamid Bencharif CIHEAM-IAMM

I – Introduction

A la suite de la hausse fulgurante des prix agricoles de la période 2007-2008 et les crises alimentaires qui en ont découlé, un grand nombre d'analyses de ce phénomène ont été publiées par les différentes institutions internationales. Outre les causes de cette hausse de prix maintenant largement connues et diffusées (cf chapitre 1), ces différents documents, rapports et articles de presse, soulignent la nécessité de soutenir le développement agricole comme solution aux crises alimentaires (cf chapitre 2).

L'analyse du CIRAD (dans le cadre du groupe interministériel de la sécurité alimentaire, GISA) portant sur les « émeutes de la faim » qui ont affecté de nombreux pays début 2008, apporte un regard un peu différent. Elle montre que les causes de ces soulèvements relèvent plutôt d'un problème d'accessibilité à l'alimentation qu'aux modes de production (Bricas et Daviron, 2008). Nous pensons en effet que la problématique de l'accessibilité au marché est au cœur des problématiques actuelles sur la sécurité alimentaire. C'est cet aspect que nous souhaitons développer dans ce chapitre en traitant de l'accessibilité au marché au sens large, c'est-à-dire à la fois l'accès à l'alimentation par les consommateurs mais également l'accès au marché des produits agricoles pour les producteurs, duquel dépendent leurs revenus et leurs incitations à produire. Nous pensons que les perspectives en termes de politiques publiques devront tenir compte de l'ensemble de ces considérations.

Pour examiner l'accessibilité aux marchés, l'une des questions centrales de la sécurité alimentaire dans les pays d'Afrique du Nord (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie,) nous avons opté ici pour l'analyse de la structuration des filières agricoles ainsi que les environnements institutionnels qui les encadrent. En effet, l'accès à l'alimentation des consommateurs dépend du pouvoir d'achat et des niveaux de revenu dans les différents segments de la population, de l'accessibilité en termes d'infrastructure et de lieux de distribution[1], mais également des politiques de sécurité alimentaire en vigueur dans ces pays visant à maintenir des prix à la consommation faibles.

De manière générale, ces politiques peuvent utiliser deux grands types d'instruments : des mesures politiques de mise en marché (structuration directe de la filière par la régulation des acteurs qui y interviennent) et des mesures d'administration des prix (structuration indirecte de la filière par une régulation de la valeur ajoutée tout au long de la filière). Dans les pays d'Afrique du Nord que nous étudions, les Etats maintiennent ce type de politique de régulation pour un certain nombre de produits agricoles stratégiques. Les produits soutenus varient en fonction des pays, mais le blé - que nous avons choisi d'étudier - reste le dénominateur commun des politiques de sécurité alimentaire de la région. Le cas du lait – second produit étudié - souligne à l'inverse les différences d'interventions publiques pour la sécurité alimentaire dans ces pays. Par ailleurs, l'analyse de la structuration des filières agricoles, nous donne également des informations sur l'accès aux marchés pour les producteurs. En effet, le niveau d'intégration des filières locales au marché extérieur détermine le degré de pression

concurrentielle qu'exercent les marchés internationaux sur les producteurs locaux et donc la capacité de ces derniers à s'insérer sur le marché national.

En outre, nous analysons, en fonction de la régulation de mise en marché et des mécanismes de fixation des prix dans la filière (répartition de la valeur ajoutée), l'existence on non d'incitations à la production sur le marché intérieur.

Enfin, notons que les régulations nationales en vigueur qui structurent les filières, déterminantes de l'accessibilité au marché (pour l'offre ou la demande locales), sont elles-mêmes, par jeu itératif, le « construit » d'interrelations entre les acteurs des filières et les autorités publiques. Ainsi l'identification de ces interrelations, en caractérisant les organisations économiques et politiques existantes dans ces filières, apparaît indispensable pour la compréhension de la structuration du méso-système agroalimentaire de ces pays et l'accessibilité aux marchés pour les différents acteurs.

Parmi les principales méthodes utilisées pour l'analyse des filières agroalimentaires[2], le cadre conceptuel de la chaîne globale de valeur (CGV) développé par Gereffi (Gereffi et al., 1984, Gereffi et al. 2005) apparaît pertinent pour tenir compte des différentes considérations évoquées ci-dessus. Cette approche vise à mieux cerner, par l'analyse des rapports de force entre les différents acteurs de la chaîne de valeur, la coordination et le pilotage de la chaîne de valeur par l'acteur dominant qui impose ses propres règles de jeu à l'ensemble des acteurs. La méthodologie avancée par Gereffi et ses collègues offre un cadre de référence assez complet par la mise en exergue de quatre dimensions (Palpacuer, 2001) : une dimension *technico-économique* qui correspond à la séquence d'activité mise en œuvre depuis la conception jusqu'à la commercialisation du produit ; un *cadre socio-institutionnel* qui correspond aux règles, normes et politiques publiques qui régulent et influencent l'activité des firmes au niveau mondial ou macro-régional ou au niveau local et contribuent ainsi à structurer la CGV ; une dimension *territoriale* qui se caractérise par un degré variable de dispersion ou de concentration des activités selon les chaînes de valeur observées ; et enfin, un *système de gouvernance* qui est décisif sur l'organisation de la structure des flux des produits, l'étendue territoriale de la chaîne et quelquefois sur le cadre socio-institutionnel. C'est au niveau du « système de gouvernance » lié aux notions de barrières à l'entrée que l'on distingue, d'une part les chaînes dominées par les producteurs dans lesquelles les acteurs situés à l'amont de la chaîne qui possèdent des compétences technologiques ou des avantages naturels, coordonnent et structurent la chaîne globale et, d'autre part, les chaînes tirées par l'aval dans lesquelles les grandes firmes de distribution moderne contrôlent le design, le marketing et le développement international des produits et qui, par conséquent, pilotent l'ensemble des acteurs opérant dans la CGV (Arja et al., 2004). De cette manière, la GVC tente d'identifier le ou les acteurs qui accaparent la part la plus importante de la valeur créée dans la filière.

Pour ce présent travail, les difficultés d'accès aux informations[3] n'ont pas permis de dérouler l'ensemble de la démarche GVC. Néanmoins, nous avons pu aborder en détail deux des composantes : la dimension technico-économique et le cadre socio-institutionnel. On verra que cette approche partielle permet déjà de soulever des questions importantes relatives aux politiques publiques affectant les filières analysées dans les quatre pays étudiés ici. Sur le premier point, nous nous sommes concentrés sur la description des activités concernant les filières de produits agricoles. Cependant nous n'avons pas analysé le secteur de l'agrofourniture. Pourtant nous savons que la structure de marché de ce secteur est souvent caractérisée par une concentration élevée des entreprises et a un rôle déterminant dans la répartition de la valeur ajoutée et dans les rapports de force rencontrés dans les filières et leurs interrelations avec l'Etat. L'analyse de ce secteur pourrait faire l'objet d'une étude ultérieure. Par ailleurs, nous avons dans ce travail focalisé nos recherches sur les informations au niveau national, ce qui veut dire que nous n'avons pas abordé la dimension territoriale de l'approche CGV. Nous savons bien qu'une étude de la régionalisation de l'accès aux marchés apporterait une lecture plus fine des diverses interprétations et conclusions de ce chapitre. Cela pourrait

faire l'objet d'un travail ultérieur. Enfin, étant donné la faible disponibilité des informations, la décomposition de la répartition de la valeur ajoutée dans la filière, l'analyse de la taille et de la typologie des entreprises (ventes totales, effectifs totaux, investissements) pour les différents maillons de la filière n'a pas pu être abordée. Ceci limite ce que nous pouvons dire sur la gouvernance des filières ; ce pourrait être l'objet d'une plus ample recherche ultérieure. En revanche, nous avons intégré dans notre analyse la dimension temporelle proposée par Bencharif et Rastoin (2007), dans la mesure où la perspective historique permet de mettre en évidence les tendances lourdes et les ruptures de la dynamique des filières.

L'ensemble de ces aspects traités dans ce chapitre permet ainsi de répondre aux objectifs suivants :

- identifier les acteurs des filières actuelles ;
- améliorer les connaissances sur les articulations/interactions entre les acteurs tant du secteur public que du secteur privé, ainsi que les rapports de force sous-jacents dans les filières ;
- dégager, par une approche comparative, quelques implications et perspectives issues de la structuration de ces filières et des politiques de sécurité alimentaire appliquées aujourd'hui dans ces pays d'Afrique du Nord.

II – Evolution des politiques économiques et interventions publiques pour la sécurité alimentaire

Les quatre pays que nous étudions (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte) ont connu une « périodisation » des politiques publiques générales que l'on peut segmenter en trois grandes périodes (figure 1) :

- premièrement, une période depuis les années 1960 aux années 1980, marquée par l'intervention forte de l'Etat pour l'organisation de la production, la mise en marché et la régulation des prix intérieurs et extérieurs - visant à la « substitution des importations » dans un premier temps, puis à la promotion des exportations dans un second temps ;
- deuxièmement, à partir des années 1980, le retrait progressif de l'Etat par l'application des plans d'ajustement structurel. Ces plans sont des programmes de réformes économiques initiées par le FMI et la Banque Mondiale. Ils permettent aux pays en difficulté économique, confrontés à des déficits budgétaires et des déficits de balance de paiements insoutenables, de recevoir des prêts sous conditions de restaurer les grands équilibres macroéconomiques et d'améliorer le fonctionnement économique du pays en organisant le retrait de l'Etat, en favorisant l'entrée d'acteurs privés et le développement de la concurrence sur les marchés (libéralisation interne et début de libéralisation externe) ;
- troisièmement, une période entamée avec les signatures des accords du GATT d'abord puis de l'OMC dans les années 1990 ensuite, ainsi que les accords d'association avec l'Union Européenne, visant au renforcement de l'ouverture de ces économies aux marchés internationaux par le démantèlement progressif des barrières tarifaires et non tarifaires (renforcement de la libéralisation externe).

Les processus de libéralisation interne puis externe sont plus ou moins rapides selon les pays. Ainsi l'Egypte a été la première à entrer dans le processus de désengagement de l'Etat (1970, gouvernement d'El Sadate) puis dans un processus de libéralisation externe rapide dans les années 1990. A l'opposé, l'Algérie montre un certain décalage dans le temps par rapport à ses pays voisins, d'une part le P.A.S. est arrivé tardivement et d'autre part le pays n'a toujours pas signé les accords de l'OMC.

Figure 1 : Périodisation de l'évolution des politiques économiques générales

Source : élaboration des auteurs

L'identification de l'évolution des politiques économiques générales pour chacun des pays est utile pour l'analyse des politiques sectorielles agricoles. En effet, alors que ces politiques sectorielles structurantes des filières agricoles sont également soumises aux politiques économiques générales, elles s'en distinguent aussi parfois, mettant alors en lumière des stratégies prioritaires pour certains produits sensibles.

En effet, les libéralisations internes et externes ne touchent pas de la même manière toutes les filières. Poursuivant des objectifs de sécurité alimentaire – pour l'accès des consommateurs aux denrées alimentaires -, les gouvernements ont privilégié la protection de certains produits de base. Ces politiques de sécurité alimentaire utilisent généralement des régulations de mise en marché et des administrations de prix.

Selon les pays, les produits visés par les politiques de sécurité alimentaire ne sont pas tout à fait identiques. En Algérie, la politique de sécurité alimentaire concerne le pain, la farine, la semoule, le lait et l'huile ; en Tunisie, les produits visés par les subventions sont le lait, le pain, et la farine ; au Maroc, seul le sucre et un contingent d'1 million de tonne de farine de blé tendre bénéficient des aides de l'Etat ; enfin en Egypte, 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 distingue les subventions aux consommateurs en fonction de leur revenu.

Dans ce présent travail, nous nous sommes intéressés en particulier à deux filières de produits stratégiques dans la sécurité alimentaire, le blé et le lait, mais qui n'ont pas pour autant reçu les même attentions de la part des Etats. Si la mise en marché dans la filière blé a souvent été dérégulée dans ces pays depuis les années 1990, il existe encore de fortes régulations sur les prix pour ce produit (cf le chapitre 1). Ces régulations engendrent de multiples coûts, d'une part par la création de distorsions du marché empêchant la circulation des signaux du marché, d'autre part pour les finances publiques, le volume de subventions ne cessant d'augmenter. Dans le contexte de la forte hausse des prix des céréales de 2007 et 2008, ces problèmes se sont accentués.

Dans la filière lait, l'Egypte et le Maroc ont mené à terme le processus de libéralisation interne, tant pour la mise en marché (privatisation) que pour les prix, alors que la Tunisie et l'Algérie régulent encore fortement cette filière par les prix fixés à la production et à la consommation. Dans un cas, ce sont les problèmes liés au système d'information dans la filière (notamment sur la qualité sanitaire) et la concurrence avec les importations qui sont au coeur des débats- c'est la situation de forte baisse des cours mondiaux du lait qui accentuent les protestations-, dans l'autre, on retrouve les problèmes de distorsion du marché et coûts des subventions publiques.

En s'inspirant de l'analyse de filière au sens de la CGV, la description des différents acteurs et activités des filières blé et lait développée dans les deux prochaines sections ainsi que la description du cadre socio-institutionnel dans lequel elles se sont constituées, sont des étapes indispensables pour une meilleure compréhension des nouvelles problématiques de sécurité alimentaires dans un cadre global de libéralisation des économies. Par ailleurs, pour répondre aux problèmes d'accessibilité aux marchés agricoles, nous insistons sur les acteurs dominants aujourd'hui (et la place des organisations de producteurs) dans la veine de l'approche par la CGV.

III – Etudes de cas de la filière blé (Algérie, Egypte, Maroc)

Les céréales constituent la base de l'alimentation dans la plupart des pays méditerranéens du sud. Elles sont donc, jugées stratégiques dans la sécurité alimentaire des populations. Parmi les céréales, le blé (blé tendre pour la pain et blé dur pour la semoule) a une place considérable dans la diète alimentaire des pays d'Afrique du Nord et représente souvent plus de 50% des apports énergétiques de la ration alimentaire. Au niveau de l'offre, les céréales représentent les principales productions agricoles autour de la Méditerranée avec plus de 50% des surfaces cultivées. Pourtant, pour l'ensemble des céréales, on note un déficit structurel de production pour l'approvisionnement des besoins nationaux dans la majorité des pays. La faiblesse de la production est notamment due à la lenteur de la diffusion des progrès techniques (de surcroît ces progrès sont parfois peu adaptés à la grande diversités de conditions agro-écologiques), à la difficulté d'accès des producteurs au système de crédit et à la vulnérabilité des producteurs face aux contraintes climatiques (notamment à l'irrégularité de la pluviométrie) (cf. chapitre 2). Ces pays font donc appel aux importations pour couvrir une grande part de leur consommation intérieure : par exemple, concernant le blé, en fonction des pays et des années, ce sont plus du tiers et jusqu'aux trois-quarts des besoins nationaux qui sont importés.

Par ailleurs, dans ces pays, la production de céréales a toujours bénéficié d'une intervention massive des Etats par le biais, entre autre, de politiques de mise en marché et de politiques de prix permettant l'accès aux marchés tant pour les producteurs que pour les consommateurs nationaux. L'intensité de ces interventions (notamment pour la mise en marché) s'est cependant réduite progressivement au cours de la mise en place des plans d'ajustements structurels et avec la libéralisation des échanges dans le cadre des négociations de l'OMC. A la suite de la flambée des cours internationaux des prix des matières premières agricoles en 2008, la dépendance de ces pays aux importations dans un cadre institutionnel partiellement dérégulé a créé de vives réactions des acteurs des filières nationales .

Nous avons choisi d'étudier le cas de la filière blé en Algérie, en Egypte et au Maroc, dans la mesure où ils nous semblent représentatifs de différents cas de figures rencontrés dans les pays sud méditerranéens. En vue de mieux appréhender l'accessibilité aux marchés pour les producteurs et les consommateurs, nous examinons l'évolution de la structuration de la filière blé et des politiques de libéralisation internes et externes, la persistance de l'intervention publique pour la sécurité alimentaire dans ce secteur et le rôle des organisations économiques et politiques.

1. La filière blé en Algérie

A. Structure de l'approvisionnement du marché

Le recensement général de l'agriculture de 2001 dénombrait 588 621 exploitations ayant pour culture principale les céréales, soit 60% des exploitations agricoles algériennes (Chehat, 2006). Ceci correspond à une superficie en céréales évaluée en 2008 à 2,97 millions d'hectares, dont 2 millions pour le blé dur et le blé tendre et 0,7 millions pour l'orge (USDA, 2008), et environ 70% de la SAU du pays. Au regard des précédents recensements, ces surfaces ont peu varié dans le temps.

La production des céréales se caractérise par des rendements moyens à l'hectare faibles -de l'ordre de 1,1 à 1,5 tonne par hectare pour le blé (Observatoire CIHEAM 23/11/2007 ; USDA, 2008) et une forte variabilité due aux aléas climatiques et en particulier à la pluviométrie - l'irrigation des terres agricoles ne concernant aujourd'hui que 5% des surfaces (Observatoire CIHEAM 2/02/2007). Le taux de couverture de la demande nationale par la production locale est donc instable, d'autant que la consommation totale de céréales ne cesse d'augmenter avec la croissance démographique et l'augmentation des revenus, et atteint aujourd'hui près de 12 millions de tonnes par an – 8,6 millions pour le blé (figure 2) (USDA, 2008). La consommation alimentaire humaine des céréales qui occupe 60% de la ration alimentaire moyenne en Algérie (contre 25 à 30% en Europe) est évaluée à 200 kg équivalent grain/ an/ hab. (Observatoire CIHEAM 6/10/2008).

Dans cette situation, les importations jouent un rôle clé dans l'approvisionnement du marché national des céréales et tout particulièrement du blé (figures 2 et 3). Elles représentent ces dernières années environ deux tiers des besoins du marché national et ne tendent pas à diminuer (6,6 millions de tonnes de blé importé en 2007 : 5,1 millions de blé tendre et 1,5 million de blé dur). Cette situation, rendue possible notamment par l'aisance financière du pays qui bénéficie d'une forte rente liée à ses exportations d'hydrocarbures, souligne l'incapacité des politiques menées au cours des dix dernières années à diminuer la dépendance alimentaire du pays (Bedrani, 2008). Dans le cadre de la Loi de finances complémentaires de 2008, de nouvelles mesures ont été prises en faveur des agriculteurs, notamment par i) la prise en charge de l'ensemble des intérêts de crédits de campagnes par l'Etat, incitant les producteurs à réinvestir dans des facteurs de production nécessaires à l'amélioration de la production et des rendements ; ii) l'encouragement de productions stratégiques de semences végétales ; iii) le lancement de programmes spécifiques d'intensification des productions (FAO, 2008).

Figure 2 : Algérie, bilan blé 1961-2008

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données USDA 2008

Figure 3 : Algérie, évolution du taux de couverture par la production nationale des besoins nationaux en blé

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données USDA 2008

B. Evolution de la politique sectorielle et structuration de la filière

Jusqu'en 1988 et depuis l'indépendance, la politique alimentaire menée visait à assurer entièrement les opérations de transformation et de distribution de la production locale ou des importations de céréales, via deux principaux organismes publics (Bencharif et Rastoin, 2007) :

- l'Office Algérien Interprofessionnel des Céréales (OAIC), organisme public à caractère administratif et commercial créé dès le lendemain de l'indépendance en 1962, gérait l'ensemble de la collecte et du stockage au travers de structures coopératives locales (39 Coopérative de Céréales et de Légumineuses et 5 Unions de Coopératives Agricoles), ainsi que les importations et la distribution des céréales en grains et des légumes secs,
- la Société Nationale SEMPAC, créée un peu plus tard en 1965, gérait, elle, la transformation industrielle, ainsi que les importations et distribution des produits finis tels que la farine et la semoule au travers de centres de distribution (Unités Polyvalentes Economiques de Wilaya, UPEW).

En 1983, la SN SEMPAC a été restructurée en six entreprises :

- cinq ERIAD (Entreprises régionales des industries alimentaires céréalières et dérivés) chargées de la transformation et de la distribution des produits finis. Jusqu'en 1992, ces cinq entreprises détenaient la totalité des capacités de trituration des blés,
- une ENIAL (Entreprise nationale de développement des industries agroalimentaires) qui aidait au développement des industries alimentaires nationales et régulait le marché par l'importation des produits finis.

Enfin, afin de réduire le secteur informel, le négoce privé et la vente libre de grains sur les souks locaux ont été interdits de 1966 à 1994 (Bencharif et Rastoin, 2007) même si dans les faits un grand nombre de moulins à façon se sont maintenus de manière informelle (ils transforment aujourd'hui encore près de 40% de la production locale).

Dans le cadre du plan d'ajustement structurel du milieu des années 1990, les réformes économiques et le mouvement de privatisation et libéralisation s'est mis en place dans les activités d'importation, de transformation et de distribution (figure 4).

Figure 4 : Algérie, structure actuelle de la filière blé et politique de régulation des prix

Sources : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différents documents (Chehat, 2006 ; Bencharif et Rastoin, 2007 ; USDA, 2008).

Premièrement, le monopole d'importation de l'OAIC pour les grains et de l'ENIAL[4] pour les produits finis a été levé en 1995. Tout agent économique a pu alors procéder à des importations de céréales sur la base d'autorisations délivrées par l'OAIC et en fonction de cahier des charges précisant les normes de qualité et les prix plafonds de revente tolérés. Le secteur privé s'est ainsi rapidement développé dans l'activité d'importation, soit par le biais de petits importateurs privés louant des capacités de stockage publics dans les ports, soit directement par les moulins privés. Il assure depuis les années 2000 en moyenne 25 à 30% des approvisionnements en blé (Chehat, 2006). Cependant, ces taux sont variables. En effet, les importateurs privés achètent lorsque les prix sur le marché mondial sont relativement bas et se retirent lorsque ceux-ci subissent des hausses (Bencharif et Rastoin, 2007). Ceci s'est particulièrement vérifié lors de la forte flambée des prix des céréales sur le marché mondial de 2007 et 2008. Ils laissent alors l'OAIC se charger des importations nécessaires à l'approvisionnement du marché.

Deuxièmement, le secteur de la transformation des blés a été libéralisé, permettant l'installation des investisseurs privés. En 2001, une Société de Gestion de Participation (SGP) est créée pour restructurer les ERIAD (devenues des « Entreprises publiques économiques » en 1990) et faciliter leurs rachats par les capitaux privés. Mais, si les investisseurs privés ont rapidement

investi dans l'activité de transformation en créant de nombreux moulins privés, les entreprises publiques alourdies par un passif financier et des charges salariales importantes n'ont pas trouvé d'acheteurs et restent encore aujourd'hui majoritairement gérées par le ministère du Commerce (Bencharif et Rastoin, 2007).

En 2007, le secteur privé de la transformation comptait 351 unités (220 minoteries et 131 semouleries) totalisant une capacité de transformation de 29 689 tonnes/jour - à titre de comparaison, le secteur public des ERIAD représente la même année, 14 553 tonnes/jour (tableau 1) (Tamazirt et Bencharif, 2009). Aujourd'hui la filière céréales représente la première industrie agro-alimentaire en Algérie (54% des industries agro-alimentaires).

Le développement rapide des capacités de transformation au niveau national a amené à réduire considérablement les importations de semoules et de farine, contre une hausse des importations de blés en grain. Ceci a été d'autant plus rapide que les droits de douane algériens sont relativement élevés pour les produits dérivés de céréales et les produits finis (36%), alors qu'ils sont fixés à un niveau très bas pour les grains (5%).

Finalement, l'accroissement rapide du nombre d'acteurs privés dans la transformation a abouti, dès 2004, à une surcapacité de production deux fois supérieure aux besoins nationaux. Les moulins ne fonctionnent pas à leur capacité de trituration optimum et on dénombre déjà un certain nombre de fermetures chez les plus petits entrepreneurs (Chehat, 2006 ; Bedrani, 2008).

Tableau 1 : Algérie, évolution des capacités de trituration des blés, 1990-2007

Tonnes par jour	**1990**	**1997**	**2003**	**2007**
Secteur public	11 300	16 280	16 280	14 553
Secteur privé	-	720	27 480	29 689
Total	**11 300**	**17 000**	**43 760**	**44 242**

Source : Bencharif et Rastoin, 2007 et Tamazirt et Bencharif, 2009. .

Concernant le secteur de la distribution, la vente s'effectue aujourd'hui, soit par le biais de points de vente publics, soit par le biais de détaillants de farine ou de boulangeries privés (environ 14 000 boulangeries sont recensées).

C. Des prix toujours administrés pour le blé

Malgré le processus de privatisation de la mise en marché des céréales, le contrôle des prix subsiste dans la filière blé. La régulation par les prix reste, pour la politique alimentaire actuelle, un des principaux instruments de l'Etat, en plus de l'importation massive de blé en grains.

Le contrôle des prix est réalisé tout au long de la filière. Les prix minimum garantis (PMG) à la production sont payés aux producteurs par les CCLS de l'OAIC, qui leur garantissent également d'acheter l'ensemble de la livraison. Ces prix fixés annuellement par décret sont souvent peu incitatifs pour les producteurs. Depuis l'indépendance, ces prix sont restés relativement stables et de 1968 à 1975, les PMG étaient mêmes inférieurs au marché mondial, pénalisant ainsi fortement la production nationale et favorisant le déficit structurel céréalier du pays. Les ajustements à la hausse se sont cependant accélérés depuis 1983 et permettent maintenant au prix national d'être notablement supérieur au prix mondial (Chehat, 2006). Ce système de prix garanti à la récolte pousse les producteurs à ne pas stocker leur production. En quelques mois, les CCLS collectent donc l'ensemble de la production pour la commercialisation, ce qui leur permet une meilleure gestion des stocks et des importations.

Les prix à la consommation sont contrôlés pour la semoule, le pain et la farine. Ainsi les détaillants appartenant au secteur privé ont à charge de vendre les produits finis à un prix fixé par l'Etat. Ces prix ont longtemps constitué un prix de référence à partir duquel étaient définis les prix de cession des grains (produits localement ou importés) par l'OAIC aux minoteries et semouleries et, de manière indirecte, les prix payés aux agriculteurs locaux (Chehat, 2006). A partir de 1994, le système de fixation des prix extrêmement coûteux pour les finances publiques en matière de compensation, notamment par rapport au marché international, est réformé[5]. Les prix des produits à la consommation pour le pain, la farine et la semoule ont ainsi subi des différentes hausses afin de se rapprocher partiellement des prix réels des blés sur les marchés internationaux, tout au moins jusqu'en 2005 (cf chapitre 1). Les subventions à la consommation ont donc été réduites sur cette période (1994-2005), le reste des subventions restant allouées aux industries pour compenser les coûts des prix minimum garantis payés aux céréaliculteurs locaux. Le coût budgétaire de cette subvention est variable, il correspond au différentiel de prix (PMG-prix international) et est donc proportionnel au niveau de la production domestique du blé. Dans le processus d'adhésion à l'OMC, ce système, difficilement acceptable par les autres pays membres, n'est pas dénoncé étant donné que les importations représentent autour des deux tiers de l'approvisionnement national en blé (Chehat, 2006).

D. La place des organisations professionnelles dans la filière

Les acteurs se regroupent en associations et institutions tout au long de la filière. Cependant, le pouvoir de négociation de ces groupements est très différent suivant les maillons de la chaîne. Comme on peut s'en douter la pression politique exercée par les acteurs de ces différents maillons est directement liée à leur degré de spécialisation dans leur activité.

L'exemple le plus explicite est l'organisation des agriculteurs. L'activité agricole n'est pas la seule source de revenu d'une grande partie des ménages ruraux et l'existence répandue de la pluriactivité peut expliquer la faible organisation des agriculteurs algériens. Le fait de ne pas pouvoir hypothéquer ni vendre formellement les terres qu'ils cultivent et accéder au crédit bancaire, en raison du régime foncier actuel, restreint également l'intérêt que ces ménages pourraient porter à l'activité agricole (cf chapitre 2).

Environ 867 000 agriculteurs recensés (Entretien avec M. Mohamed Chérif Ould Hocine, El Watan, 23/12/2008) sont membres de la Chambre Nationale de l'Agriculture (CNA). Le président de la CNA communique les revendications des agriculteurs algériens dans plusieurs forums que ce soit pour réclamer une réorganisation bancaire permettant aux agriculteurs un meilleur accès au crédit, ou pour solliciter des subventions. Malgré certaines revendications communes, les agriculteurs algériens n'arrivent pas à s'organiser efficacement pour faire entendre leur voix. De même, l'Union Nationale des Paysans Algériens (UNPA) - historiquement liée au mouvement politique du Front de Libération Nationale (FLN) - qui regroupe un tiers des agriculteurs algériens, a peu de pouvoir auprès des autorités publiques[6]. De surcroît, les céréaliculteurs parmi les agriculteurs ne sont pas représentés en force, ni au sein de la CNA, ni au sein de l'UNPA. Les demandes exprimées par ces organisations sont davantage orientées vers des cultures/productions à haute valeur ajoutée, éventuellement orientées vers l'exportation (cultures maraîchères, oléiculture, élevage laitier, pommes de terre). La faiblesse de la céréaliculture vient de sa faible valeur ajoutée (elle occupe 70% de la SAU cultivée mais compte moins d'un cinquième du PIB agricole).

Les minoteries privées, autorisés à opérer librement depuis le milieu des années 1990, ont attiré un certain nombre de hauts fonctionnaires d'Etat et d'autres investisseurs. Néanmoins, l'Etat, en tant qu'acteur économique, est encore très présent dans ce maillon de la filière via les établissements d'Etat (les ERIAD). De ce fait, ainsi qu'en raison de leur très récente entrée sur le marché, les minotiers privés ne se sont pas encore organisés formellement en corporation bien que leur présence ne soit pas toujours bien perçue par les acteurs de l'aval - en l'occurrence, les boulangers.

Du côté des boulangers, 30% sont affiliés à la Fédération Nationale des Boulangers (Algérie Pyrénées, 27 juin 2007), branche de l'Union Générale des Commerçants et Artisans Algériens (UGCAA), constituée en force de négociation et qui exerce son influence de manière explicite sur l'Etat et de manière implicite sur la population (en dénonçant la politique de l'Etat) (Bencharif et al, 1996). Leur objectif est d'obtenir la déréglementation totale de la profession, la liberté de fixer eux-mêmes le prix de vente du pain, et la possibilité d'importer directement leurs intrants sur le marché mondial, ou, pour le moins, d'obtenir les quotas de farine correspondant à leurs capacités. Cette position est appuyée par les boulangeries industrielles qui sont apparues au côté des boulangeries artisanales familiales, celles-ci cherchant à rentabiliser leurs investissements. Les responsables de la Fédération Nationale des Boulangers accusent également une réelle anarchie dans la profession de meunerie-boulangerie et qui se répercute sur la qualité du pain. L'obligation d'utiliser une seule qualité de farine pour faire un seul type de pain crée un blocage important à l'évolution de la profession vers la différentiation par la qualité et vers une meilleure rentabilité.

Enfin, la surcapacité créée par l'arrivée des minotiers privés sans que deux des ERIAD aient été privatisées, le nombre trop important des importateurs de blé à côté de l'OAIC, ainsi que la concurrence déloyale créée par les boulangers du secteur informel qui vendent leur pain sur les trottoirs des grandes villes, sont autant d'éléments qui semblent augmenter cette anarchie et tous les acteurs de la filière, par la voix de leurs corporations, réclament, avant tout, une régulation du marché plus qu'une intervention directe de l'Etat.

E. Volatilité des prix mondiaux et rapports de force pour l'accès aux marchés

Le mécanisme de régulation des prix du blé en Algérie est au centre de nombreuses discordes entre les acteurs de la filière depuis la privatisation. Elles tendent à s'accentuer dans des situations de hausse de prix des matières premières sur le marché international. Si les producteurs ont pu bénéficier d'un réajustement des prix minimum garanti en 2007 par l'Etat afin de maintenir les incitations à la production[7], les transformateurs et les distributeurs subissent la forte hausse des coûts de production alors que les prix de vente de la farine et de la semoule fixés par l'Etat évoluent peu.

Moins contraints par des actifs fixes, les importateurs privés se sont, eux, simplement retirés de la sphère d'approvisionnement à la suite de cette hausse des prix internationaux des grains. Ceci a amené l'OAIC à augmenter ces volumes d'importations pour satisfaire les besoins du marché national. L'organisation, redevenue seule pour gérer l'ensemble de l'approvisionnement du marché, a alors décidé de maintenir le système des quotas fixant les quantités de livraison en blé dur et tendre allouées aux minoteries en fonction d'un plafond de 50% des capacités de production de chaque minoterie. Ce taux est loin de satisfaire les patrons minotiers obligés de produire en deçà de leurs capacités.

Du côté de la demande, les consommateurs touchés par la hausse des prix des autres produits alimentaires se reportent sur le blé subventionné et augmentent fortement la demande pour ce produit, amenant à des situations de quasi-pénuries sur le marché organisé. Dans cette situation, des phénomènes de spéculation et de contrebande émergent, réduisant l'accès aux denrées alimentaires pour la frange la plus pauvre de la population. Un certain nombre d'intermédiaires sont effectivement tentés de passer sur le marché informel pour vendre la farine et le pain subventionné à des prix beaucoup plus élevés que le prix administré.

Sur ce point, ce sont les boulangeries qui sont spécialement visées. De même que cela avait été souligné lors de la crise de 1993 (Bencharif et al., 1996), au cours de la crise de 2008, les boulangers ont été suspectés d'entretenir volontairement les files d'attentes des consommateurs en limitant les fournées de pain ordinaire vendu au prix fixé par l'Etat. Ils ont revendu de la farine aux ménages, augmenté de manière concertée le prix de la baguette au niveau qu'ils souhaitaient obtenir, alimenté les réseaux de revendeurs (dépôts, épiceries, étals

dans la rue) qui, en l'absence de contrôle, pouvaient revendre la baguette à un prix « libre », et organisé des fermetures concertées de boulangeries dans certaines villes. Ces actions collectives ou individuelles avaient notamment pour objectif de faire pression sur le gouvernement pour obtenir la dérégulation de la filière.

Les associations de consommateurs ont alors demandé à ce que l'Etat intervienne pour éviter que les produits alimentaires de base ne deviennent des produits spéculatifs pour un certain nombre d'intermédiaires des filières (Observatoire CIHEAM 3/11/2006) Or, les services du ministère du Commerce sont dans l'incapacité de réaliser les contrôles sur les activités illégales telles que la rétention des stocks à des fins spéculatives, les reventes illégales et les hausses de prix de détail. La spéculation sur les aliments du bétail provoque également un détournement de l'utilisation du pain et de la semoule au profit de l'élevage.

2. La filière blé en Egypte

A. Structure de l'approvisionnement du marché

La production céréalière en Egypte concerne 2,88 millions d'hectares et 26,6 millions de tonnes au total (USDA, 2008). Trois cultures de céréales dominent : le blé tendre (1,28 millions d'hectares) destiné au marché domestique, le maïs (720 000 hectares) et le riz (670 000 hectares), dont une partie est exportée. La production de blé tendre en 2008 est de quelque 8 millions de tonnes par an sur un peu plus d'un million d'hectares, soit un rendement de presque 6,5 Tonnes/ha (USDA, 2008). Grâce à l'irrigation largement diffusée, l'Egypte a une production beaucoup plus régulière, contrairement aux pays voisins étudiés d'une année sur l'autre. Le blé qui est la principale production d'hiver, est majoritairement destiné à la filière subventionnée pour le pain *baladi* (Soliman, 2005).

Le blé est un composant important de l'alimentation égyptienne et correspond à 26% de la diète alimentaire. La consommation nationale de blé en 2008 avoisine 16 millions de tonnes, avec 200 kg de blé (blé et farine) /hab/an (USDA, 2008). La production nationale ne représente donc que 50% de la consommation nationale (figures 5 et 6) - le taux de couverture de la production locale est de 68% pour l'ensemble des céréales. Pour le blé seul, ce sont donc près de 8 millions de tonnes qui sont importées chaque année.

La dépendance du pays aux importations ne cesse d'augmenter depuis la fin des années 1980 et le gouvernement tente de mettre en place une politique agricole pour parer au déficit de la production locale (El-Fattah, 2008). L'objectif est d'encourager les producteurs à cultiver des céréales, notamment du blé, par une politique de prix permettant aux producteurs de garder une marge bénéficiaire même si le coût des intrants augmente.

Par ailleurs, il est demandé à la principale banque agricole de verser aux producteurs des avances correspondant à la moitié du prix de la production en attendant d'obtenir l'ensemble du versement à la livraison de la récolte aux entrepôts.

Outre l'incitation à augmenter les surfaces emblavées, la politique cherche à intensifier la production par l'amélioration des services de mécanisation, la subvention de quelques intrants distribués par la Banque agricole, la vulgarisation, le contrôle des semences et la diffusion de variétés hautement productives et résistantes aux maladies en fonction des écosystèmes cultivés (El-Fattah, 2008).

Figure 5 : Egypte, bilan blé 1961-2008

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données USDA 2008

Figure 6 : Egypte, évolution du taux de couverture par la production nationale des besoins nationaux en blé

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données USDA 2008

B. Evolution de la politique sectorielle et structuration de la filière

Jusqu'en 1987, la production de l'ensemble des céréales était fortement contrôlée par l'Etat. Les agriculteurs étaient soumis à des surfaces de culture de céréales obligatoires en particulier pour le blé et à la livraison obligatoire[8] de leur production aux coopératives de collecte à un prix fixé, inférieur au prix international, avec un quota par agriculteur. Les coopératives locales soutenues par la PBDAC (Principal Bank for Development and Agricultural Credit) se chargeaient de la collecte du blé localement au prix minimum garanti fixé par la GASC (General Authority for Supply Commodities). Elles ont gardé ce rôle.

La mise en marché et la transformation étaient entièrement gérées jusqu'au milieu des années 1990 par deux grands organismes publics (Abdel-Latif et al., 1998) :

- le GASC, acheteur public de blé importé pour la production du pain baladi subventionné, coordonnant également l'ensemble des coopératives de collecte,
- les moulins de la PCSMB (Public Company for Silos, Mills and Bakeries) qui se chargeaient de transformation du blé en farine.

A partir de 1987, deux vagues successives de réformes économiques ont été mises en place. La première de 1987-1989 a entraîné le remplacement des prix à la livraison par des prix planchers annoncés avant la campagne, l'élimination des quotas de production, ainsi que la diminution des subventions à l'importation. La seconde phase, de 1990-1994, a principalement été marquée par la réduction des subventions aux intrants et aux crédits et le processus de privatisation et de libéralisation du commerce extérieur (qui ne sera promulgué qu'en 1999). Depuis, les droits de douanes pour les céréales en Egypte sont très bas.

Aujourd'hui la collecte du blé (figure 7) se fait encore principalement par les coopératives locales coordonnées par la PBDAC (environ 36% de la production locale en 2005) qui transmettent le prix minimum garanti pour ce qui est de la filière subventionnée. Le gouvernement a récemment intensifié la construction d'entrepôts adaptés à la préservation de la qualité des céréales (El-Fattah, 2008). Par ailleurs, à la suite des réformes, nombre de collecteurs privés se sont installés. Ils collectent la production là où la collecte est mal réalisée par le secteur public, puis revendent le blé aux coopératives ou moulins publics pour la filière subventionnée (environ 24% de la production locale en 2005). Ce sont également ces acteurs privés qui sont responsables de la collecte concernant la filière non subventionnée à destination de moulin fabriquant des farines de meilleure qualité. L'autoconsommation passant par les moulins à façon représente environ 25% de la production locale.

Malgré la libéralisation du secteur de l'importation, le GASC reste la principale société dans le domaine. Son volume d'activité représente environ 75% des importations totales (Soliman, 2005) qui sont principalement à destination des moulins publics pour la farine subventionnée (à 82% d'extraction) et donc pour la fabrication du pain baladi. Le secteur privé représente, lui, 25% des importations (Soliman, 2005) et le blé est exclusivement destiné à être transformé en farine de qualité dans les moulins privés (72% d'extraction) et en pains plus élaborés (pains Shami et Fino).

Concernant le secteur de la transformation, en 1992 la société publique PCSMB est transformée en 2 compagnies : d'une part la société publique Public Company for Silos and Storage (PCSS) en charge aujourd'hui du stockage des céréales importées et, d'autre part, la société Holding Company for Silos, Mills and Bakeries qui deviendra en 1999 la Food Industries Holding Company (FIHC) et qui gère l'ensemble des moulins publics. Par ailleurs, depuis 1999, la libéralisation du secteur des minotiers a entraîné la multiplication des moulins privés. Ceux-ci

représentent aujourd'hui une capacité d'écrasement de 7 570 tonnes/jour (contre 6 340 tonnes pour le secteur public), réduisant ainsi considérablement les importations de farine.

Enfin, des entrepôts (environ 21 000) et des boulangeries (environ 17 000), appartenant généralement au secteur privé (96%), ont à charge de vendre la farine et le pain baladi à des prix fixés par l'Etat. La farine plus élaborée, les pains shami et fino ainsi que les viennoiseries peuvent être vendus soit par ces mêmes boulangeries, soit par d'autres détaillants privés de farine et des boulangeries privées spécialisées dans ces produits.

Figure 7 : Egypte, structure actuelle de la filière blé et politique de régulation des prix

Source : élaborée par le CIHEAM-IAMM à partir de Abdel-Latif et al., 1998, Soliman, 2005, Al-ahram weekly, 2/04 /2008 ; information expert.

C. Les politiques alimentaires égyptiennes : des cartes de rationnement au pain subventionné pour toute la population

Afin de garantir l'accès aux denrées alimentaires aux segments de la population à faibles revenus, le gouvernement subventionne largement un certain nombre de produits de consommation de base chaque année (El-Fattah, 2008).

La politique de sécurité alimentaire a été mise en place en Egypte en 1941. Elle a connu ensuite deux phases : son expansion jusque dans les années 1980 ; puis son repli jusqu'au système actuel (Ahmed *et al.,* 2001). Dans le système initial de nombreux produits de consommation étaient subventionnés et à destination de l'ensemble de la population. Le système de « cartes vertes » d'approvisionnement/rationnement est apparu au milieu des années 1960, pour un petit nombre de produits. Les cartes n'impliquaient pas alors de subvention à la consommation mais correspondaient à un système de rationnement pour la population dans un contexte de pénurie alimentaire.

Les subventions à la consommation sont apparues un peu plus tard, à la suite de la guerre de 1967. Une vingtaine de produits de consommation sont alors subventionnés, pour toute la population. Mais, le système de subvention est devenu financièrement insoutenable à la fin des années 1970, face à une demande pour la farine et le pain subventionné croissante. Au début des années 1980, le système est donc réformé par différentes mesures (Ahmed *et al*., 2001) :

1. en améliorant le système de carte de rationnement par l'introduction d'une « carte rouge » qui offre des subventions moins élevées que les traditionnelles cartes vertes et sont destinées à la population à revenus plus élevés,

2. le nombre de produits subventionnés est réduit. Des 20 produits de base subventionnés dans les années 1970, seuls quatre le sont encore actuellement : le pain, le sucre, le riz et l'huile,

3. le montant des subventions a progressivement diminué : les quantités subventionnées sont réduites, le poids de base du pain *baladi* passe de 168 g à 130g et, dans certaines zones, de la farine de maïs est ajoutée pour la fabrication du pain.

Le Ministère de l'Approvisionnement et du Commerce Intérieur, à travers le GASC, achète du blé, de l'huile et du sucre par appel d'offres. L'huile et le sucre sont ensuite vendus aux détenteurs de cartes d'approvisionnement. En revanche, la farine subventionnée et le pain subventionné *baladi* sont disponibles pour l'ensemble de la population, sans restriction. Le blé collecté ou importé par le GASC est vendu aux moulins publics du FIHC. La farine subventionnée est ensuite vendue aux boulangeries et entrepôts désignés selon un système de quota de sacs de farine.

Notons que d'après les dernières données recensées, la majorité des boulangeries sont localisées en zone urbaine (71%) et monopolisent 82% du total des subventions, les 18% restants allant vers boulangeries rurales (Ahmed *et al*., 2001). Les boulangers payent 290 LE/tonne. Ils sont chargés de produire dix pains *baladi* de 130 g. par kilogramme de farine. Le boulanger reçoit le prix payé par le consommateur : 5 piastres (Al-Ahram Weekly, 2008), déduit d'une commission prélevée par la municipalité qui gère le point de vente (une LE pour 1 000 pains) (Ahmed *et al*., 2001). Le prix fixé du *baladi* de 5 piastres l'unité est le même pour tout le territoire depuis les réformes de 1988. Aucune limitation de quantité d'achat n'était fixée jusqu'en 2008 où un quota de 20 pains par personne par jour a été décrété.

A l'instar du système de subvention pour le pain, la farine subventionnée est disponible de la même manière pour toute la population. Les consommateurs achètent la farine subventionnée par sac de 25 kg, dans des entrepôts privés dédiés, dont 72% sont localisés en zone rurale (Ahmed et al., 2001). Les entrepôts achètent 520 LE/tonne les sacs de farine, soit près de 80%

plus cher que la farine livrée aux boulangeries *baladi*. Les consommateurs payent un prix fixé à 55 piastres/kg (Al-Ahram Weekly, 2008).

Etant donné le système de fixation des prix à la consommation, les filières subventionnées sont fortement sujettes à la spéculation et à la contrebande sur le marché noir, diminuant l'accès aux denrées alimentaires pour la frange de population la plus pauvre. En 2009, Selim et al. estiment que 25% de la farine subventionnée est revendue sur le marché parallèle. Par ailleurs, dans le système formel de ces subventions, seulement un tiers des aides est attribué aux pauvres (Selim et al., 2009).

D. La place des organisations professionnelles dans la filière

L'amont de la filière montre l'importance de l'organisation étatique. Depuis le début du XXème siècle jusqu'à nos jours, et malgré plusieurs lois régissant l'organisation des agriculteurs autour des coopératives (lois de 1952, 1980, 1987,…), l'Etat s'est occupé de l'organisation du secteur agricole - une tradition étatique probablement issue du système d'irrigation de l'Egypte ancienne et qui a demandé depuis des siècles un contrôle centralisé pour sa réussite et son efficacité.

L'Union des Coopératives Agricoles, créée en 1990, incite les agriculteurs égyptiens à coordonner leurs activités de production et de commercialisation d'une manière collective. Cependant, l'absence de participation populaire, volontaire et motivée est la cause principale de l'échec de plusieurs projets de développement agricole et rural mis en place par les autorités publiques (Abdel-Saad, 2004). De surcroît, parmi le monde agricole et rural, la céréaliculture, par sa faible valeur ajoutée, bénéficie de particulièrement peu d'attention dans les organisations agricoles à vocation économique ou politique.

A l'opposé de cette faible représentation du monde agricole et rural, les activités de l'agro-fourniture et de l'aval de la filière sont beaucoup mieux organisées par des associations et des fédérations interprofessionnelles qui forment des groupes de pression assez importants et pèsent sur les décisions politiques. La Fédération des Industries de l'Egypte (*Federation of Egyptian Industries*) incorpore la Chambre des Industries Chimiques qui opèrent dans le secteur des intrants agricoles modernes (insecticides, pesticides, engrais chimiques) alors que la Chambre des Industries Alimentaires et la Chambre des Céréales et Dérivés sont des associations professionnelles, actives dans la transformation et le commerce des produits alimentaires en général et des produits dérivés des céréales en particulier. Les propriétaires et PDG des grandes meuneries, boulangeries industrielles et des industries de transformation des céréales figurent parmi les membres du Conseil d'Administration de la Chambre des Céréales et Dérivés (*Chamber of Cereals and Products*).

E. Volatilité des prix mondiaux et rapports de force pour l'accès aux marchés

Lors de la hausse des prix des autres produits alimentaires de 2008, le phénomène de spéculation et de contrebande sur le marché noir s'est aggravé, aboutissant à des pénuries importantes sur le marché formel, voire à des émeutes, comme celles du printemps de cette année[9].

A la suite de ces événements, le gouvernement a commencé à prendre des mesures pour réguler la vente du pain subventionné (Al-Ahram Weekly, 2008) :

1. en augmentant les quotas de farine totaux (de 400 000 T/ mois à 456 000 T/mois) et plus spécifiquement pour les gouvernorats les plus peuplés, en séparant les lieux de production (boulangeries) et de distribution (points de vente gérés par les pouvoirs publics) pour diminuer les files d'attente et empêcher les boulangeries de revendre la farine subventionnée,

2. en renforçant les pénalités de la vente de farine subventionnée sur le marché noir, enfin en créant un quota par personne de 20 pains *baladi* (sachant qu'il est difficile de vérifier si les personnes ne sont pas servies plusieurs fois).

Si les files d'attente ont effectivement fortement diminué et ont redonné accès à la farine et au pain à l'ensemble des consommateurs égyptiens, ces mesures ont un coût considérable pour l'Etat et reposent la question de la durabilité financière de ce système. De surcroît, par ce système de subvention généralisé, le gouvernement a des difficultés à « cibler » les catégories sociales les plus démunies. Mais un changement de système « *pourrait avoir des répercussions graves sur la paix sociale, dans la mesure où les membres de la classe moyenne des zones urbaines sont aujourd'hui les premiers bénéficiaires du système actuel du pain subventionné* » (Observatoire CIHEAM, 11/03/2009).

Par ailleurs, la qualité du pain a également été en question pendant cette période de hausse des prix. Aussi, le gouvernement égyptien souhaite intégrer le secteur privé au système de distribution du pain subventionné afin d'augmenter la qualité du pain. Par le biais du ministère de la Solidarité sociale, il procède d'ores et déjà à des adjudications pour l'achat de farine, pour moulins publics et privés. Pour le moment ces appels d'offre ne concernent que 20 à 25 % de la farine utilisée pour le pain subventionné (Observatoire CIHEAM, 11/03/2009). Ceci est sujet à diverses protestations des responsables des moulins publics. En effet, ces derniers pensent ne pas pouvoir concurrencer le secteur privé dans la mesure où ils manquent d'expérience pour suivre quotidiennement les cours des céréales sur le marché local et mondial, et acheter les grains au moment où ils sont les moins chers (Al-Ahram Weekly, 4/3/2009).

Concernant la production locale et l'accès des producteurs aux marchés, malgré les intentions de la politique agricole, certaines barrières organisationnelles empêchent un certain nombre d'agriculteurs d'accéder aux prix minimum garantis et à la garantie d'achat des livraisons dans la filière administrée. Une des barrières les plus importantes est liée au mode d'accès au financement des producteurs. L'étude de Sabaa et Sharma (1999) explique que les sources de financement informelles par les commerçants, courtiers, sociétés de services agricoles, usuriers ou famille représentaient environ 50% des fonds disponibles en milieu rural. Or, dans un grand nombre de ces prêts, le remboursement se fait en nature avec le produit de la récolte. L'accès difficile au crédit agricole entraîne ainsi un accès limité aux marchés agricoles subventionné et empêche toute organisation professionnelle agricole de type coopérative de vente.

Là encore, l'accessibilité au marché pour les producteurs et les consommateurs est d'abord le fait de l'intervention publique. Mais les distorsions engendrées par l'administration de la filière, créent de nouvelles barrières organisationnelles qui tendent à limiter les opportunités, tant pour producteurs et que consommateurs.

3. La filière blé au Maroc

A. Structure de l'approvisionnement du marché

La production de céréales au Maroc concerne plus d'un million d'agriculteurs (Akesbi et al., 2007) sur environ 4,8 millions d'hectares, soit près de 60% de la SAU (USDA, 2008). C'est la principale production agricole végétale du pays. Les principales céréales cultivées sont le blé tendre et le blé dur (2,6 millions d'hectares) et l'orge (1,9 millions d'hectares)(USDA, 2008).

Les rendements des céréales, et du blé notamment sont faibles -1,3 tonne par hectare en moyenne pour le blé- et dans la mesure où 90% de la sole céréalière est en agriculture pluviale,

la production est extrêmement variable d'une année à l'autre (figure 8). La consommation nationale de blé au Maroc est aujourd'hui estimée à 7,3 millions tonnes/an (USDA, 2008) et 197 kg /habitant/ an en 2008 (Ait El Mekki, 2008). La couverture des besoins nationaux fluctue ainsi selon le niveau de production (figure 9).

Les importations de céréales ont, là encore, un rôle clé dans la filière nationale. Les quantités moyennes annuelles de céréales importées au cours des cinq dernières années sont de l'ordre de 4 millions de tonnes et le blé tendre représente plus de la moitié de ce volume (USDA, 2208).

Figure 8 : Maroc, bilan blé, 1961-2008

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données USDA 2008

Figure 9 : Maroc, évolution du taux de couverture par la production nationale des besoins nationaux en blé

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données USDA 2008

B. Evolution de la politique sectorielle et structuration de la filière

Jusqu'à la fin des années 1980, l'ensemble de la filière céréalière est régulé par l'organisme public de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et de Légumineuses (ONICL). Cet organisme était en charge de fixer le prix garanti au producteur et d'assurer l'approvisionnement du marché via les coopératives marocaines agricoles (CAM), de promouvoir les investissements des minoteries et de contrôler les importations (Akesbi *et al.,* 2007).

Dès 1992, dans le cadre du plan d'ajustement structurel, les importations et exportations sont libéralisées mais restent protégées par des droits de douane élevés. En 1996, le marché intérieur des céréales est libéralisé en particulier pour le blé dur, l'orge et le maïs (Akesbi *et al*., 2007). Pour le blé tendre, la politique de sécurité alimentaire du gouvernement pousse à maintenir un contingent d'un million de tonnes de farine subventionnée. Cette filière spécifique est encore régulée par l'ONICL(figure 10) (Akesbi *et al.,* 2007).

Le nombre des exploitations céréalières est très élevé, mais à peine un quart des producteurs commercialisent une partie de leur production. La part commercialisée de la production céréalière varie ensuite en fonction de la taille des exploitations. Le pouvoir de négociations de céréaliculteurs face aux collecteurs dépend alors fortement de cette part commercialisée.

Actuellement, les céréales sont collectées par des organismes de stockage qui peuvent être les coopératives agricoles -11 CAM recensées collectent 4% des volumes - ou des commerçants - 235 recensés collectent 62% des volumes- ou directement des minoteries -170 unités collectent 34% des volumes (ONICL, 2009).

Les produits livrés sont soumis à une taxe de commercialisation prélevée par l'ONICL pour couvrir ses dépenses notamment pour le stockage, la capacité de stockage étant évaluée au Maroc à 25 millions de quintaux dont les deux tiers sont gérés par l'ONICL (Ait El Mekki, 2006).

L'effectif des commerçants céréaliers est relativement réduit au vu du nombre des exploitants agricoles céréaliculteurs. Le nombre répertorié par l'ONICL dans l'ensemble du territoire national n'est que de 235. Une proportion non négligeable de ces commerçants réduit son activité d'une saison à l'autre. La variabilité de leur activité dépend du niveau de la récolte et de la part prise par les importations dans l'approvisionnement du pays. Ce sont les grands commerçants de Casablanca et de Fès qui dominent le marché. Leurs capacités de stockage leur permettent d'avoir une meilleure gestion des importations. Alors que les grains importés présentent une meilleure qualité que les grains locaux (comportent moins d'impuretés) et que les minoteries tendent à substituer des grains « propres » aux grains « sales », ces commerçants se retrouvent en position de force vis-à-vis des agriculteurs locaux dans la négociation des prix de vente. Cependant, le nombre des commerçants céréaliers importateurs reste très réduit[10]. L'UNCAM fait encore partie des plus grands importateurs pour le marché des céréales marocains.

La transformation du blé est réalisée soit par des semouleries minoteries industrielles – on en compte environ 170 unités au niveau national-, soit par des moulins artisanaux – plus de 10 000 unités artisanales existent dans le pays. Les premières regroupent une capacité de transformation d'environ 18 000 tonnes par jour (Aït El Mekki, 2006). Mais, étant donné le faible niveau de collecte de la production nationale pour la transformation industrielle (21% de la production totale, selon Aït El Mekki, 2006), ces industriels sont fortement dépendants des importations en grains (70% du blé transformé provient des importations) organisées par l'ONICL.

Hormis pour la filière spécifique de farine nationale de blé tendre, le secteur de la distribution est également libre et se fait au travers de détaillants privés de farines et de semoules ou via des boulangeries privées. Dans les grandes villes, le secteur de la boulangerie évolue suivant

la même logique que celui de la minoterie. Il existe un circuit domestique du pain en concurrence avec des circuits industriel ; semi-industriel et artisanal du pain. Il y a un véritable continuum dans le degré de formalisation et d'équipement de la production du pain vendu.

Figure 10 : Structure actuelle de la « Filière Nationale de Blé Tendre » marocaine et politique de régulation des prix

Source : élaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différents documents (Aït El Mekki, 2006 ; Akesbi et al., 2007 ; USDA, 2008 ; ONICL, 2009).

Note : la farine de luxe (produit de plus haute qualité que la FNBT mais avec un taux d'extraction de 67% au lieu de 80% pour la FNBT) est commercialisée dans la même filière mais le prix n'est pas administré pour cette farine.

C. La politique de sécurité alimentaire pour la farine nationale de blé tendre (FNBT)

Une part importante de la production et de la distribution de blé tendre – environ 1 million de tonnes - est encore organisée par la politique de sécurité alimentaire pour la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) (figure 10). Les producteurs vendent le blé tendre pour la transformation en farine subventionnée au prix de 2 500 DH par tonne.

Les organismes de stockage – coopératives ou commerçants agréés - reçoivent une prime de 40 DH par tonne et par mois qui est versée par l'ONICL. Lorsque ces organismes livrent le blé aux meuneries, ils récupèrent une marge de 88 DH/ tonne (Akesbi et al, 2007). L'ONICL est également en charge des importations, qu'il livre directement aux meuneries.

Les moulins achètent le blé au prix fixe de 2 588 DH/tonne, que le blé provienne de la production nationale ou de l'importation. Ainsi, si le prix international est supérieur à ce prix « rendu moulin », c'est l'ONICL qui prend en charge le différentiel de prix. A l'intérieur du contingent d'un million de tonnes de farine, l'ONICL donne aux moulins une subvention de soutien à la consommation de 1 434 DH/tonne de farine vendue (Akesbi et al, 2007). Le prix à la sortie de l'usine de la farine subventionnée est fixé à 1 880 DH/tonne, tenant compte des coûts de production de la farine. La marge des grossistes est également régulée et ne peut dépasser 60 DH/tonne (Akesbi et al, 2007).

Le prix de la farine nationale de blé tendre vendue par les détaillants est ensuite fixé à 2 DH/kg. Dans la réalité, les prix sont en général de l'ordre de 2,2 à 2,8 DH/kg, les détaillants profitant de la forte demande pour augmenter de manière illégale leur marge. Enfin, les contrats passés entre le gouvernement et les boulangers fixent le prix du pain ordinaire à 1,20 DH.

Les boulangeries s'astreignent avec discipline à vendre une partie de leur production au prix réglementé. Cependant, pour la plupart des boulangeries en milieu urbain, ce pain est un produit d'appel pour attirer les consommateurs sur d'autres types de pain, de viennoiseries et de pâtisseries sur lesquels elles ont des marges confortables. Malgré des effets d'annonce relayés par la presse, les boulangers savent sur le fond qu'ils seraient perdants dans une grève ou dans un rapport de force pour imposer un prix du pain différent du prix réglementé.

En 2006, les autorités publiques ont révisé le système de commercialisation du blé tendre pour soutenir une production céréalière en croissance. Le prix de soutien de 2 500 DH/tonne a été appliqué à l'ensemble de l'offre de blé tendre, au-delà de la filière subventionnée (ministère de l'Agriculture, 2006). Ceci s'est traduit par une collecte record de blé tendre : les structures de stockage ont enregistré près de 2 millions de tonnes collectées. Cependant l'ensemble de ces récoltes n'a pas pu être payé au prix garanti comme prévu, car les coopératives n'ont pas reçu assez de versements de l'Etat. Par ailleurs, la protection aux frontières a été augmentée de 115% à 130% de droit ad-valorem sur la tranche de prix CAF inférieur à 1000 DH/T. Enfin, pour réduire les problèmes d'asymétries entre les opérateurs de la filière, le gouvernement a décidé d'affecter les quantités de farine de blé tendre subventionné par voie d'appel d'offre avec des quotas plafond par minoterie et un cahier des charges pour la qualité requise (Aït El Mekki, 2008).

L'efficacité de cette politique reste discutable, car la distribution des farines de blé tendre au prix réglementaire n'est pas assurée de la même manière sur tout le territoire. Dans certaines zones, en particulier dans le Sud, le prix de marché de la FNBT est resté très proche du prix réglementaire. Dans d'autres zones, surtout les zones à fortes densités urbaines, les autorités se sont « laissées » dépasser par la gestion spéculative des excédents de farine nationale de blé tendre. La distribution administrative automatique de quotas de FNBT ne correspondait pas à la demande locale des ménages. Il a en découlé des déplacements de FNBT d'une zone à l'autre non programmés par les autorités. Le prix de marché de la FNBT a décroché du prix réglementaire. Par ailleurs, le contrôle sur les volumes et les prix étant lâche, il en a découlé un

glissement de la qualité de la FNBT vers les standards recherchés par les ménages. C'est pourquoi le prix de la FNBT s'est rapproché de celui de la farine libre, dite de « luxe ».

D. La place des organisations professionnelles au sein de la filière

Malgré l'existence de l'Union Nationale des Agriculteurs du Maroc et l'Union Nationale des Coopératives Agricoles Marocaine (UNCAM) qui regroupe les Coopératives Agricoles Marocaines (CAM), les acteurs du secteur agricole, notamment pour la céréaliculture, sont très faiblement organisés (Aït El Mekki, 2006). En fait on distingue les petits céréaliculteurs non spécialisés et vivriers, des céréaliculteurs spécialisés qui sont plus inscrits dans les réseaux de représentation professionnelle (tels que les chambres d'agriculture) et mieux informés.

Par ailleurs, plusieurs coopératives ont connu des difficultés de fonctionnement et sont en voie de réorganisation. Le secteur coopératif est censé soutenir directement les agriculteurs et les protéger en concurrençant les commerçants céréaliers privés. Dans la pratique, le comportement du secteur coopératif a cédé au désir de l'administration de disposer d'un outil opérationnel susceptible de prendre en charge des activités de régulation du marché sans but lucratif, et d'autre part, a agit en repreneur des céréales auprès des collecteurs, comme si ces derniers étaient des agriculteurs. Les CAM sont regroupées dans l'UNCAM, qui opère comme fédération, et réalise pour son compte des opérations d'importations des céréales. Elle représente également les céréaliculteurs auprès des pouvoirs publics, participe aux appels d'offre pour l'importation de céréales. Cette union est censée améliorer les conditions de négociation des producteurs vis-à-vis des autres partenaires de la filière, mais le faible maillage du tissu social dans le monde agricole ne lui confère pas un réel pouvoir de négociation.

Au niveau de la transformation, il existe sept associations régionales rassemblant l'ensemble des minoteries, qui sont elles-mêmes chapeautées par une Fédération Nationale de la Minoterie (FNM), créée en 1995 en remplacement de l'APM créée en 1938. Malgré ses objectifs affichés, la fédération participe faiblement à l'amélioration du fonctionnement de la filière ; son principal rôle étant d'être effectivement présent dans les négociations avec l'ONICL (Aït El Mekki, 2006).

Les boulangers, eux, se réunissent autour du Syndicat National Unifié des Patrons des Boulangeries et Pâtisseries du Maroc et forment un lobby puissant[11].

En raison de l'administration publique des prix de la farine et du pain dans une filière comportant un grand nombre d'agents économiques privés, un conflit d'intérêt est ostensiblement présent parmi les deux corporations représentant les acteurs de deux maillons de la filière, à savoir les minotiers et les boulangers.

E. Volatilité des prix mondiaux et rapports de force pour l'accès aux marchés

A la suite de la hausse des prix de 2007, les autorités ont d'abord été prises au dépourvu et ont laissé les anticipations de pénuries jouer. Par la suite, le gouvernement a tenté de maintenir l'accès aux denrées alimentaires, notamment pour les populations les plus vulnérables. Ce sont ainsi d'importantes subventions aux consommateurs qui ont été mises en place pour certaines denrées alimentaires comme la farine nationale de blé tendre. Ces subventions, habituellement prélevées sur les importations, ont été complétées par un apport important du budget de l'Etat (environ 38 milliards de dirhams en 2008). De surcroît, une révision de la répartition des quotas de farine nationale de blé tendre en fonction de la distribution géographique de la pauvreté a été faite : 16 800 tonnes par semestre pour les communes les plus pauvres au lieu de 10 600 auparavant et la part des communes rurales passe de 46 à 66% tandis que celle des villes de 54 à 34% (FAO, 2008).

Pour la transformation, après une tentative d'augmentation unilatérale de 25% des prix du pain par les boulangers suite à la hausse des prix de la farine, les boulangers ont obtenu du

gouvernement, l'application à leur égard, des prix préférentiels de l'eau et de l'électricité accordés au secteur industriel, en contrepartie de maintenir le prix du pain au prix antérieur (Au fait, 24/09/2007).

Cependant d'autres problèmes émergent au niveau des transformateurs, les minotiers ont commencé à faire passer de la Farine de Luxe dont le prix est libre (69% d'extraction de grain) pour de la Farine Nationale (80% d'extraction) qui a un prix fixé bas à la vente mais qui bénéficie des subventions.

Finalement ce sont les producteurs (pour lesquels le prix minimum garanti du blé tendre qui a pourtant augmenté mais n'a pas suivi la hausse exceptionnelle des marchés internationaux alors même que les coûts de production augmentaient fortement), qui ont le moins bénéficié des faveurs de l'Etat. D'autant que le gouvernement marocain a également supprimé à la même période, les droits de douane sur le blé importé afin d'améliorer les conditions commerciales d'importation pour les importateurs de la filière.

IV – Etudes de cas des filières lait (Egypte, Maroc, Tunisie)

Le lait est également un produit jugé stratégique pour la santé des populations. Contrairement aux céréales, les déficits de la production pour ce secteur dans les pays d'Afrique du Nord sont beaucoup moins lourds, et les importations couvrent tout au plus 10% des besoins nationaux, l'Algérie faisant figure d'exception avec 60% de la consommation du lait qui est importée. Si le secteur a longtemps bénéficié d'une intervention des Etats, notamment par des politiques de prix et de mise en marché, le processus de libéralisation a été beaucoup plus rapide que dans la filière céréales.

Aujourd'hui, les problèmes de ce secteur sont principalement liés à la qualité du lait (normes sanitaires et tricherie sur la composition) et à la protestation des acteurs de la filière concernant la négociation des droits de douane, notamment depuis la baisse des cours internationaux des prix des matières premières agricoles entamée en septembre 2008.

Nous étudions ici les cas de la filière lait en Egypte, au Maroc et en Tunisie, qui nous semblent intéressants pour appréhender les dynamiques d'acteurs en présence ou non de politique de sécurité alimentaire et l'accessibilité aux marchés pour les producteurs et les consommateurs. Pour cela, nous examinons l'évolution de la structuration du secteur laitier et le rôle des organisations économiques et politiques dans l'accès aux marchés.

1. La filière lait en Egypte

A. Structure de l'approvisionnement du marché

Le troupeau laitier atteint 1,7 million de vaches laitières et représente une production annuelle de 2,2 millions de tonnes de lait (FAOSTAT, 2007). Cette production est essentiellement le produit de petites exploitations qui assurent environ 80% de la production de lait cru. La production nationale ne couvre pas totalement les besoins du marché local qui importe un peu plus de 10% de ses besoins totaux en poudre de lait (figure 11) (FAOSTAT, 2007), malgré une consommation nationale en lait faible : environ 2,5 millions de tonnes au total et environ 60 kg/ hab./an (FAOSTAT, 2007).

Figure 11 : Egypte, bilan laitier (1961-2007)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données de FAOSTAT 200812

B. Structuration de la filière

Il existe deux filières bien distinctes en Egypte : d'une part celle qualifiée d'informelle, des colporteurs ou grossistes de marché de gros (pour le lait cru ou le lait transformé artisanalement) et, d'autre part, la filière « formelle » des industries (figure 12).

La filière informelle est encore majoritaire en Egypte avec 80% de la production totale de produits laitiers réalisés encore de manière artisanale, et 85% de la production qui n'est même pas transformé (Soliman, 2006). A titre d'exemple, dans la production de la feta, le fromage le plus consommé en Egypte, pour une production quotidienne de 1000 tonnes, entre 700 et 800 tonnes sont fabriquées dans des unités artisanales informelles, non enregistrées, dont la qualité sanitaire échappe à tout contrôle (Ambassade du Danemark au Caire, 2008).

Figure 12 : Structure actuelle de la filière laitière égyptienne

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différents documents : (Soliman, 2006, FAOSTAT, 2007)

L'importation, qui reste marginale, est principalement réalisée par des importateurs privés qui alimentent les industries laitières tant publiques que privés notamment en poudre de lait. De 2000 à 2004, le gouvernement a mis en place une clause de sauvegarde dans le cadre de l'OMC avec des droits de douane de 45% sur le lait en poudre importé afin de protéger l'industrie laitière locale (Soliman, 2006). Aujourd'hui les droits de douane sont fixés à 5%.

Jusqu'en 1974, la production industrielle de lait était exclusivement réalisée par la société publique (Misr Milk Company), très peu performante. A partir de 1974, l'industrie laitière est libéralisée.

L'ensemble de l'industrie laitière représente aujourd'hui près de 10% des industries agroalimentaires (IAA) égyptiennes (Global Import Export Directory, 2008). La présence de filiales de groupes multinationaux de l'agroalimentaire ainsi que l'augmentation du nombre des firmes nationales privées issues du programme de privatisation témoignent de l'évolution positive de cette industrie. En effet, bien que le consommateur égyptien soit toujours attiré par des produits du secteur informel, les percevant comme des produits « de santé » parce qu'ils ne contiennent pas des conservateurs, il prend de plus en plus conscience des problèmes liés à l'hygiène alimentaire et la qualité sanitaire.

Les acteurs de l'industrie laitière augmentent considérablement les prix au détail du lait et des produits laitiers, en raison de l'augmentation significative des dépenses de marketing (plus particulièrement des dépenses liées à la publicité-promotion de leurs marques) et des investissements concernant l'application des normes internationales de qualité. Ils visent davantage les consommateurs des tranches de revenu moyen et élevé et, par conséquent, justifient la hausse des prix de détail par une amélioration de la qualité de leurs produits.

Un autre point qui justifie la hausse des prix de détail est le comportement des supermarchés/hypermarchés qui ne lésinent pas à transférer les charges de « merchandising », de sur-stockage et des lots invendus, aux industriels (Euromonitor International, déc. 2007).

La filière du lait se découpe en plusieurs segment de produits laitiers (tableau 2 et 3).

Tableau 2 : Egypte, marché du lait et des produits laitiers (2000, 2006/07)

Marché du lait et des produits laitiers en Egypte	Volume			Valeur (millions E£)	
	unité	2002	2006/2007	2002	2006/2007
Crèmes glacées	000 litres	30,3	35,9	292,8	545,5
Crèmes glacées à emporter	000 litres	4,3	6,7	42,2	102,0
Crèmes glacées artisanales	000 litres	4,6	5,2	42,9	69,2
Lait frais pasteurisé	000 litres	3 600,0	4 400,0	11,6	17,0
Lait UHT	000 litres	53 900,0	75 600,0	154,6	256,5
Boissons lactées aromatisées	000 litres	10 300,0	11 600,0	57,9	73,5
Lait en poudre	000 tonnes	8,5	9,0	176,2	234,0
Fromage à tartiner	000 tonnes	35,1	36, 8	448,0	546,7
Fromage de spécialité	000 tonnes	4,4	6,2	71,3	126,7
Fromages à pâte molle non traités	000 tonnes	36,0	55, 8	374,3	719,4
Fromages à pâte dure non traités	000 tonnes	35,3	33,7	786,1	852,5
Yogourt	000 tonnes	90,5	109,9	411,3	555,0
Yogourt à boire	000 litres	4 100,0	5 000,0	16,6	25,3
Desserts lactés	000 tonnes	1,1	1,35	5,6	8,0
Crèmes pour le café	000 tonnes	0,1	0,1	3,9	4,8
Lait condensé évaporé	000 tonnes	120,0	140,0	2,1	3,5
Crème fraîche	000 tonnes	0,4	0,5	6,1	11,9

Source : composé par les auteurs à partir des données de l'Euromonitor International :Yogourt Egypt 11/12/2007 ; Other dairy products 12/2007 ; Cheese 11/12/2007 ; Drinking milk 11/12/2007 ; Ice cream 12/200

Pour le lait de consommation, la réputation concernant la mauvaise qualité sanitaire affecte l'ensemble de la filière bien que les acteurs informels soient les seuls qui sont accusés d'ajouter de la poudre de céramique dans le lait recomposé pour le densifier.

Parmi les différentes formes de lait de consommation, le lait UHT est le produit le plus populaire parmi les consommateurs égyptiens. Une grande partie du lait à boire est destinée à la consommation infantile, le lait étant considéré comme un nutriment essentiel pour la croissance des enfants. En 2007, à peu près 80% du volume total vendu de lait à boire a ainsi été consommé par les enfants.

Simultanément, les boissons lactées aromatisées, plus particulièrement chocolatées gagnent en popularité. Dans ce segment, l'entreprise égyptienne, Juhayna Food Industries a le leadership avec plus d'un tiers des parts de marché en 2006, en hausse de près de 8 points par rapport à ses parts de marché en 2002. Elle est talonnée par Nestlé Egypt SAE, la troisième place étant occupée par Nile Co. for Food Industries, firme nationale fondée en 1982. Les trois entreprises leaders cumulent près de 75% des parts de marché de détail du lait de consommation (chiffres de 2006). Plus d'une dizaine de firmes se partagent le reste du marché.

Concernant les fromages, les acteurs du secteur informel ainsi que les firmes locales dominent le marché. Le marché n'est pas encore hautement concentré et une vingtaine de marques (marques d'entreprises nationales et marques importées) partagent près d'un quart des parts de marché. Cependant, leur part qui était de 44,2% en 2002, a perdu plus de 11 point entre 2002 et 2006. Bongrain, établi en Egypte depuis quelques années, ne capture que 4% des parts de marché alors que Lactalis, autre groupe multinational français, exporte ses produits vers le marché égyptien pendant que sa marque phare «Président » est fabriquée sous licence par le leader du segment, Best Cheese Co. for Dairy Products. Au cours du premier trimestre 2009, la signature d'un nouveau partenariat entre la coopérative néo-zélandaise Fonterra et Arab Dairy Co., - la deuxième grande entreprise fabriquant des fromages en Egypte- montre l'intérêt des entreprises multinationales pour ce marché de plus de 80 millions d'habitants, en forte croissance.

Concernant le yogourt nature, produit le plus prisé parmi les consommateurs égyptiens, le segment est dominé par Juhayna Foods, une grande firme égyptienne créée en 1983. Depuis 2006, l'arrivée de Danone, par l'acquisition de l'entreprise égyptienne Olait, a certainement changé le paysage de ce marché. Un nombre important de PME qui partageaient 27% des parts de marché en 2002, ont vu leur part baisser à 11,1% en 2006, témoignant ainsi d'une certaine concentration parmi les leaders.

Enfin, dans le segment des crèmes glacées, les prix ont flambé entre 2002 et 2007. Le marché de détail comptabilise des ventes totales de près de 48 millions de litres en 2007, pour une valeur de 717 millions de livres égyptiennes (plus 90% des ventes totales en valeur mais 22% seulement des ventes totales en volume - par rapport aux données de 2002). De taille restreinte (par rapport pays industrialisés), le marché des crèmes glacées égyptien est marqué par le leadership de Nestlé Egypt SAE, filiale du groupe multinational Nestlé SA avec 75% du total des ventes réalisées en 2006. Nestlé Egyte a des contrats d'exclusivité avec plusieurs magasins de détail. Le deuxième rang est occupé par les acteurs du secteur informel, qualifié de « production artisanale » avec 11,3% des parts de marché en 2002 et de 10,1% en 2006. D'autres firmes qui ont une certaine présence sur ce marché sont également des filiales des groupes étrangers implantés en Egypte comme Egyptian Danish Co., Swiss Premium Foods (filiale de Mövenpick) EVGA Hellenic Milk, d'origine grecque, ou encore Hawaii for Industry and Trade, une entreprise d'origine libanaise.

Tableau 3 : Egypte, parts de marché des entreprises de la filière pour le lait, les yogourts et le fromage (2000-2006)

Produit	Firme	Marques	% des valeurs du marché de détail)	
			2002	2006
Lait de consommation	Juhayna Food Industries	Juhayna, Bekhero, Halibo, Taza	24,3	35,9
	Nestlé Egypte	Nido, Nesquik, Calcium Plus, Carnation, Yoco,	35.8	32,1
	Nile Co. for Food Industries	Enjoy, Xtra, Joy, Blendo	14,8	10,0
Yogourt	Juhayna Food Industries	Juhayna, Zabado	34,8	43,9
	Nile Co. for Food Industries	Enjoy	15,0	15,8
	Nestlé Egypte	Nestlé, Delight, Nesvita, Go	13,9	15,1
Fromages	Best Cheese for Dairy Products	Teama Milk, Président, Téama	11,8	12,1
	Misr October Co. for Food Industries	El Misrien	6,3	10,9
	Middle East Dairy and	Greenland, Dolly	3,8	7,6
	Arabian Food Industry Co.	Domty, Domty Mozzarella	3,4	6,8
	Royal Friesland Food NV	Frico, Royal Hollandia	5,9	5,7
	El Manzala Co.	El Manzala		5,2
	Katilia Co. for Dairy Products	Halayeb Old Roumi	1,6	4,4
	Arab Dairy Co.	Panda, Dairy	5,9	4,3
	Bongrain	Milkana		3,9
Crèmes glacées	Nestlé Egypte	Dolcica, Kimo, Extrême, Dolci	67,0	75,0

Source : composé par les auteurs à partir des données de l'Euromonitor International, Yogourt Egypt 11/12/2007 ; Other dairy products 12/2007 ; Cheese 11/12/2007 ; Drinking milk 11/12/2007 ; Ice cream 12/2007

C. Les organisations professionnelles et les rapports de force dans la filière

En amont, à côté des petits éleveurs qui composent 80% des exploitations d'élevage égyptiennes, il existe des grandes fermes modernes spécialisées dans la production bovine hors sol. Par exemple, les responsables du leader du lait de consommation, Juhayna Dairy affirment s'approvisionner auprès de 73 fermes laitières dont chacune a un cheptel de 600-700 vaches laitières. Ces grandes fermes ont été fondées durant les dernières décennies et les plus connues sont El Sherbiny Farm (fondée par T. El Sherniby) et Dina Farms (filiale agricole du conglomérat familial Osman Group, contrôlé par leur holding Citadel Investments). Elles ont profité du développement d'une industrie laitière moderne et organisée et forment un groupe de pression assez important dans les négociations interprofessionnelles, via la General Cooperative for Animal Wealth (Soliman, M. 2006).

De leur côté, les industriels du secteur font partie de la Chambre of Food Industry qui fait partie de la Federation of Egyptian Industries, mais ils n'ont pas d'organisation distincte qui les sépare des autres opérateurs de l'agroalimentaire.

D. Volatilité des prix mondiaux et rapports de force pour l'accès aux marchés

Les derniers événements concernant le prix du lait cru, qui ont marqué le premier trimestre de l'année en cours, ont montré le pouvoir de négociation exercé par ces différents acteurs puissants de la filière. En effet, depuis mars 2009, un bras de fer oppose les grands exploitants laitiers et les opérateurs de l'industrie laitière sur les prix du lait cru. Pour résoudre le différend qui opposait les industriels, attachés à l'idée que le prix du lait cru soit aligné sur le prix du lait en poudre importé (1,2 LE/équivalent kg de lait), et les éleveurs laitiers désireux d'avoir un prix du lait cru plus élevé pour couvrir leurs charges (2,8 LE/kg), le gouvernement a accepté de subventionner le secteur laitier égyptien pour le premier trimestre 2009. Ainsi, les éleveurs recevront une prime permettant d'abaisser le prix du lait cru au même prix que le lait en poudre importé. Le gouvernement n'a pas encore décidé quelles fermes laitières bénéficieraient de cette subvention.

2. La filière lait au Maroc

A. Structure de l'approvisionnement du marché

En 2007, la production laitière au Maroc a atteint 1,5 million de tonnes par an pour 1,37 millions de vaches essentiellement situés dans les périmètres irrigués (FAOSTAT, 2008). La forte croissance de la production depuis le milieu des années 1980 (160% par rapport à 1985) est due en grande partie à la mise en œuvre du Plan Laitier de 1975. Cependant le cheptel reste assez peu performant et la production encore très dépendante des conditions climatiques (Ait El Mekki, 2007).

Le taux de couverture des besoins nationaux en lait – 1,6 million de tonnes – est proche des 95% et l'on observe parfois des excédents saisonniers (figure 13). Le niveau de consommation actuel du lait est encore faible : 48 équivalents litres de lait par personne et par an ne permettent pas d'atteindre les besoins recommandés par les standards nutritionnels internationaux de 90 litres (Aït El Mekki, 2008). Les quantités consommées en milieu urbain sont nettement plus importantes que les quantités en milieu rural soit 55 équivalents litre de lait par personne.

Les importations annuelles de lait en poudre correspondent à un équivalent de 0.15 million de tonnes de lait reconstitué (15 000 tonnes sous forme de poudre), sujettes à des droits de douane élevés : le lait écrémé en poudre est soumis à un tarif douanier de 60% alors que celui du lait entier en poudre est fixé à 112% (Akesbi et al., 2007).

Figure 13 : Maroc, bilan laitier (1961-2007)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données de FAOSTAT 2008

B. La structuration de la filière

Au cours des années 1990, le marché intérieur du lait est entièrement libéralisé (mise en marché et prix). Le prix dépend aujourd'hui des saisons de lactations et des circuits de commercialisation. En 2005, le prix à la consommation est d'environ 6 DH par litre contre un prix au producteur d'environ 3,2 DH par litre. Le différentiel de prix de 85% montre l'importance de la marge moyenne pour la mise en marché du lait (Akesbi et al., 2007).

Figure 14 : Structure actuelle de la filière laitière marocaine

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différents documents (Akesbi et al, 2007 ; Mediterra, 2007)

Il existe deux circuits de commercialisation pour l'acheminement du lait aux consommateurs (figure 14). Le premier est un circuit informel organisé par les colporteurs qui collectent directement le lait chez les éleveurs – environ un quart de la production nationale - et le vendent aux laiteries artisanales « *mahlabats* », aux cafés (75%) ou directement aux consommateurs (25%) (Akesbi et al, 2007). La part de ce circuit atteint environ 30% des quantités commercialisées. Les circuits courts de la filière ont la préférence du consommateur marocain urbain qui cherche un produit frais « baladi », considéré de meilleure qualité organoleptique. De surcroît, le lait à la consommation est moins cher que dans le circuit formel. Ce circuit évite tous les contrôles de qualité microbiologique.

Au niveau de l'organisation de l'offre, il faut mentionner également le fait que les producteurs préfèrent passer par les colporteurs pour des raisons pratiques (Sorhaitz, 1998). En effet, les colporteurs viennent chercher le lait cru à la ferme, alors que, dans le circuit formel, l'exploitant est obligé d'apporter son lait au centre de collecte et de couvrir les frais de transport. Le contrat, en général oral, fait que le colporteur paie à des prix fixes, alors que les prix proposés par les grandes entreprises (Centrale Laitière et Superlait) fluctuent selon les saisons de lactation. Ainsi, le colportage apporte une stabilité de revenu annuel à l'exploitant agricole.

Le second circuit est lié à la transformation industrielle et fait d'abord intervenir des centres de collecte qui livrent ensuite aux unités de transformation. Les centres de collecte se sont largement développés grâce aux aides de l'Etat pour leur implantation, notamment dans le cadre du Plan laitier de 1975. Aujourd'hui on considère que 50 à 60% de la production totale de lait sont usinés. Le lait transformé est ensuite généralement vendu dans des petits commerces de proximité (Akesbi et al., 2007).

La filière industrielle du lait et des produits laitiers est bien organisée grâce à la présence d'une industrie moderne structurée déjà depuis quelques décennie, dont les acteurs principaux sont soit des filiales des firmes multinationales européennes (particulièrement françaises), soit des firmes nationales de grande envergure. Le fait de trouver des coopératives bien établies depuis plus d'une trentaine d'années apporte également une organisation de la chaîne d'amont vers l'aval par une intégration verticale.

A côté de ces coopératives (COPAG, Superlait, Coalinord, Le Bon Lait), l'organisation de la chaîne d'approvisionnement de l'entreprise leader, Centrale Laitière (filiale du conglomérat O.N.A.), en fédérant 850 centres de collecte et en regroupant plus de 100 000 éleveurs laitiers dans tout le pays, contribue à la création d'un lien fort entre les éleveurs et les industriels (Centrale Laitière, 2009).

La filière lait marocaine se structure en différents segments de produits laitiers (tableaux 4 et 5).

Tableau 4 : Maroc, marché du lait et des produits laitiers (2002, 2006/07)

Marché du lait et des produits laitiers au Maroc	Volume			Valeur (millions Dh)	
	unité	2002	2006/2007	2002	2006/2007
Crèmes glacées	000 litres	14 620	18 620	593,2	762,0
Crèmes glacées à emporter	000 litres	3 960	5 090	127,5	173,6
Crèmes glacées artisanales	000 litres	7 820	10 230	353,4	517,3
Lait frais pasteurisé	000 litres	354 790	512 960	2 023,2	2 663,6
Lait UHT	000 litres	57 970	69 020	404,6	501,1
Boissons lactées aromatisées	000 litres	7 040	9 980	61,9	79,4
Lait en poudre	000 tonnes	7,8	9,8	418,5	512,9
Fromage à tartiner	000 tonnes	2	2,2	117,6	131,1
Fromage de spécialité	000 tonnes	1,8	2,3	173,8	232,0
Fromages à pâte molle non traités	000 tonnes	0,4	0,5	20,6	27,1
Fromages à pâte dure non traités	000 tonnes	5,1	7,2	581,0	775,9
Yogourt	000 tonnes	47,4	63,2	746,8	1 010,3
Yogourt à boire (lait caillé)	000 litres	49 750	70 910	459,2	608,1
Desserts lactés	000 tonnes	0,8	1,1		
Lait condensé évaporé	000 tonnes	-	0,7		
Crème fraîche	000 tonnes	14,6	16,9		

Source : CIHEAM-IAMM/UMR MOISA Composé à partir des données de l'Euromonitor International, Other Dairy Products Morocco, 20 nov. 2007 ; Drinking Milk Products Morocco 20 nov. 2007 ; Cheese Morocco, 20 nov. 2007 ; Ice Cream Morocco, 20 nov. 2007 ; Yogourt Morocco, 20 nov. 2007

Concernant le lait de consommation, Centrale Laitière, filiale du groupe conglomérat O.N.A. et partenaire de Groupe Danone, est leader du marché avec un contrôle de 51% des parts du marché de détail, suivi par la coopérative COPAG et la filiale marocaine du groupe multinational d'origine suisse, Nestlé S.A. Cependant, la présence d'un certain nombre de coopératives laitières doit être mentionnée. Cette présence est hautement structurante pour le bon fonctionnement de la filière dans son ensemble et aide les acteurs de l'amont de la chaîne à mieux s'organiser, bien que le secteur informel (qui n'est pas mentionné dans les statistiques officielles), reste un concurrent sérieux des industries modernes et organisés du secteur.

Concernant le segment « fromages », le marché est de petite taille comparée à la demande dans d'autres pays méditerranéen. La consommation est davantage tournée vers les moins de 25 ans. Les entreprises fromagères françaises, mais également néerlandaises, ont une forte présence sur ce marché, tantôt via des filiales directes ou avec des partenariats. C'est le cas de Fromageries Bel qui est présent sur le marché marocain des fromages par sa filiale directe, Fromageries Bel Maroc et Sialim Maroc, une filiale établie avant l'arrivée directe de l'entreprise multinationale sur le marché marocain. Bongrain également est présent sur ce marché via sa filiale Fromarsac qui commercialise des fromages à tartiner. Le leader reste le groupe Lactalis en cumulant plus d'un tiers des parts de marché, suivi par la coopérative fromagère néerlandaise (coopérative révolue) Campina NV et par la filiale de Bongrain. Cependant, la concentration capitaliste n'est pas très élevée, permettant à un certain nombre de PMEs locales de rester dans le paysage concurrentiel du secteur.

Le segment « yogourt » comprend également les produits à base de lait caillé (labné). La firme nationale, Centrale Laitière Maroc est le partenaire privilégié du groupe français multinational Groupe Danone qui détient un peu plus de 29% du capital de la firme laitière. Centrale Laitière est le leader du marché des yogourts avec près de 50% des parts de marché, en incluant les parts de marché du Groupe Danone. Le deuxième rang est occupé par une entreprise coopérative, créée en 1987 par 39 agriculteurs de la région de Taroudant, pour mieux gérer la chaîne de valeur de la production laitière de leur région par une intégration verticale (El-Oultiti, 2006). A part la filiale Yoplait de la coopérative laitière française SODIAAL, les autres firmes du marché des yogourts sont des entreprises de taille moyenne répondant à la demande locale de leurs régions respectives. Ensemble, avec les deux leaders du marché, les firmes marocaines assurent près de deux tiers de la production de yogourts au Maroc.

Enfin, concernant les crèmes glacées, le marché, en pleine expansion, est dominé par un groupe marocain, Mobigen, créé dans les années 1930, qui se spécialise dans les secteurs de biscuits et des crèmes glacées avec la marque ombrelle Henry's. En 2005, à la suite de la stratégie de recentrage du conglomérat O.N.A., l'entreprise prend le contrôle à 99,99% du capital de Pinguin, la filiale « crèmes glacées » de Centrale Laitière. Cette absorption permet à Mobigen d'intégrer des grandes marques de crèmes glacées tels que Magnum, Cornet, Gervais, Choco Max et Pouss-Pouss que Pinguin détenait grâce à son accord de licence signé en 1993 avec Miko (filiale du groupe multinational Unilever). Il semblerait que les entreprises leader du secteur, Mobigen et Yasmina, ont baissé légèrement leur prix de détail en 2007, face à la tendance inflationniste et pour garder leurs parts de marché. Dans ce paysage, les crèmes glacées artisanales comptent pour le tiers de l'ensemble du marché en 2006/2007.

Tableau 5 : Maroc, parts de marché des entreprises de la filière pour le lait, les yogourts et les fromages, 2002-2006.

Produit	Firme	Marques	% des valeurs du marché de détail)	
			2002	2006
Lait de consommation	Centrale Laitière Maroc Lait	Centrale, Salim,, Danette, Assiri	53,1	51,2
	Coopérative COPAG	Lait pasteurisé,Jaouda, Fruity	9,9	13,9
	Nestlé Maroc SA	Nido,Nesquik	12,9	11,7
	Colainord (Coop. Laitière du Nord)	Lait pasteurisé, Vital	5,7	6,6
	Coopérative Laitière Le Bon	Lait pasteurisé, Lait UHT	6,4	5,4
	Superlait (Coop. Lait. de Casablanca)	Lait Pasteurisé	3,5	3,5
	Stock Pralim Maroc	Milgro, Badaouiya	-	2,0
	Socolono oop	Lait pasteurisé	2,7	1,4
	Autres		5,8	3,8
Yogourt	Centrale Laitière Maroc Lait	Raibi Jamila, Dan'Up, Yawmy	20,3	28,8
	Groupe Danone	Dannon, Moufid, Maxi Crème, Yawmy, Fruix, Jockey, Actif, Passion, Velouté, Le Petit Suisse	28,1	18.2
	Coopérative COPAG	Ladid, Mixy, Cremy, Ghani	14.5	22,2
	Yoplait S.A. (SODIAAL)	Yoplait	8 ,7	6,2
	Socité Chergoui	Daya	6, 5	3,4
	Autres groupes		21,9	21,2
Fromages	Groupe Lactalis	Président,, Présilège, Bridel	32,9	34,9
	Campina N.V.	Gouda	11,8	15,3
	Fromagerie Bel	Virlux, Babybel	13,6	13,5
	Sialim Morocco (Fromagerie Bel)	La Vache Qui Rit, Les Enfants, Kiri	8,7	9,0
	Frico International LLC	Baby Edam	1,6	2,2
	Fromarsac SAS (Bongrain)	¨Petit Louis, Tartare, Fromital	1,9	1,4
	Groupe Danone	Ricotta	1,1	1,1
	Autres firmes		28,4	22,6
Crèmes glacées	Mobigen S.A.	Magnum, Titan, Cornet, Gervais, Pots Henry's, Gourmet, Choco Max, Bacsn Soléro,Miko, Pousse-Pouss,Viennetta…..	20,3	50,7
	Yasmina	Yasmina	4,8	5,6
	Auchan	Auchan (MDD)	1,9	3,7
	Grupo Kalise Menorquina		0,5	0.68
	Pinguin (Centrale Laitière)	Titan, Magnum, Cornet, Choco Max, Miko, Super Pinguin….	31,0	-
	Artisanal		32,9	35,1

Source : CIHEAM-IAMM/UMR MOISA Composé à partir des données de l'Euromonitor International, Other Dairy Products Morocco, 20 nov. 2007 ; Drinking Milk Products Morocco 20 nov. 2007 ; Cheese Morocco, 20 nov. 2007 ; Ice Cream Morocco, 20 nov. 2007 ; Yogourt Morocco, 20 nov.2007.

C. La place des organisations professionnelles dans la filière

La filière est dotée d'un bon cadre socio-institutionnel. Dès le début des années 1970, 14 coopératives laitières ont fondé (1972) l'Union Nationale des Coopératives Agricoles Laitières (UNCAL) qui abritent 22 000 membres-adhérents en son sein, dont l'objectif principal est de coordonner et animer les activités des coopératives relative à la production et transformation du lait au pays (Ministère de l'agriculture marocain, 2002). A côté de ce rassemblement qui coordonne mieux une intégration verticale vers l'aval de la chaîne, l'Association Nationale des Eleveurs de Bovins de Race Pure (ANEB) a vu le jour en 1990, créée par 7 coopératives, 8 associations et 3 sociétés privées et rassemblant 37 000 éleveurs. L'objectif est d'améliorer la qualité du lait ainsi que de mieux organiser les activités de la mise au marché. Toujours à l'amont de la filière et sous l'initiative de Centrale Laitière, la Fédération Nationale des Producteurs Laitiers (FNPL) a été créée en avril 2007 pour regrouper 21 associations régionales, unions des coopératives, producteurs particuliers et des sociétés privées. La FNPL représente plus de 50 % de la collecte nationale usinée (Centrale Laitière, 2008).

Les entreprises privées de l'industrie du lait et des produits laitiers se sont organisées autour de AFPL (Association des Sociétés Fabricant les Produits Laitiers du Maroc) créée en 2002. Parmi les objectifs affichés, elles expriment, à travers leur statut, leur volonté à participer à la définition de la politique économique visant à servir les intérêts de la filière lait (Ministère de l'Agriculture marocain, 2002). En outre, elles s'intègrent à la Fédération Nationale de l'Agro-Alimentaire (FENAGRI).

La présence de leaders de l'industrie alimentaire comme Centrale Laitière est un facteur de coordination importante dans la filière. Cette coordination permet aux industriels de mieux organiser leurs approvisionnements et de lutter contre la concurrence du secteur informel au niveau d'achat du lait cru auprès des éleveurs. Centrale Laitière, leader du secteur agroalimentaire marocain, n'a pas hésité à augmenter ses prix d'achat aux éleveurs en janvier 2008 pour assurer la régularité quantitative et qualitative de ses approvisionnements en lait cru. Par ailleurs, elle organise également l'aval de la filière par la distribution d'un grand nombre de réfrigérateurs auprès des ses clients pour assurer une meilleure chaîne de qualité pour ses produits laitiers. Ces pratiques, utilisées également par les grandes firmes multinationales comme Nestlé, Unilever ou encore Kraft Food, sont des bons outils stratégiques pour fidéliser la clientèle et pour assurer la durabilité des débouchées.

D. Les défis des acteurs face à la libéralisation extérieure

Les contraintes des industriels sont essentiellement liées à des difficultés d'approvisionnement en matière première en raison de l'irrégularité de la production, de la concurrence de circuits informels ne respectant pas les normes de qualité et, depuis peu, avec l'ouverture des marchés, de la concurrence des importations en produits laitiers finis. Ainsi, de nombreuses entreprises de transformation subissent des difficultés financières, en raison du surdimensionnement des capacités en période de basse lactation. La faible participation des organisations professionnelles aux actions de développement de la filière et l'absence d'interprofession handicapent les coordinations et se traduit par un manque de dynamisme et d'innovation au niveau de la production.

De ce fait, les politiques de démantèlement tarifaires inquiètent fortement non seulement les producteurs mais également des transformateurs. D'autant que la filière laitière est, depuis l'ouverture de l'économie, de plus en plus concernée par la gestion de la qualité. Les consommateurs de plus en plus avertis des risques (notamment pour le lait cru) élèvent le niveau de leurs exigences. Pourtant, la gestion et le contrôle de la qualité sont très inégaux et la commercialisation informelle échappe à l'ensemble des contrôles du système réglementaire.

3. La filière lait en Tunisie

A. Structure de l'approvisionnement du marché

En Tunisie, on compte 160 000 producteurs de lait - dont 80% ont moins de 10 vaches (Peri et al, 2006 ; GIVLAIT, 2008). La production laitière atteint 982 000 tonnes par an pour environ 500 000 vaches laitières (FAOSTAT, 2007), couvrant ainsi la consommation nationale de lait évaluée à plus d'un million de tonnes par an et un peu plus de 100 kg/hab/an (FAOSTAT, 2007).

La production a connu une forte croissance depuis 1986, date de l'adoption du Plan d'ajustement Structurel Agricole (PASA), au moment où l'Etat a fortement encouragé le secteur laitier afin de réduire la facture des importations et viser à terme à l'autosuffisance. Cette orientation s'est traduite par :

- une hausse progressive des prix garantis du lait frais à la production, encourageant les producteurs à augmenter leurs cheptels,
- un programme d'amélioration génétique des vaches ;
- des mesures de développement des cultures fourragères ;
- une politique de prix et de subvention aux différents niveaux de la filière,
- la promotion des centres de collecte (Boudiche et al., 2006).

La Tunisie est ainsi passée d'une situation de déficit structurel laitier depuis les années 1970, à une situation de surproduction saisonnière, à partir de 1998 (figure 15). Les importations notamment pour le lait frais provenant de l'Union européenne, ont fortement diminué. Des excédents sont mêmes exportés en particulier vers des pays voisins du Maghreb.

Figure 15 : Tunisie, bilan laitier (1961-2007)

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données FAOSTAT 2008

B. La politique sectorielle et la structuration de la filière

Jusqu'en 1986, le secteur industriel laitier tunisien est caractérisé par un monopole étatique au niveau de la collecte et de la transformation au travers de la Société Tunisienne de l'Industrie Laitière (STIL) (Khamassi et Hassainya, 2001). Celle-ci est en charge de collecter le lait de production nationale au travers de trois centres de collecte, de réguler (par l'octroi d'autorisations) les importations de lait en poudre et de subventionner la fabrication du lait régénéré. La STIL a également le monopole de la fabrication du beurre et du yaourt. Pendant cette période, une part très faible de la production nationale est collectée et le lait frais représentait donc une part très faible du lait industriel (15% en 1975) (Khamassi et Hassainya, 2001). Avec l'augmentation de la population et des revenus, la consommation nationale n'a cessé d'augmenter, augmentant de fait le volume des importations. Les coûts liés à la subvention des produits importés sont donc devenus insoutenables pour l'Etat Tunisien.

A partir de 1986 dans le cadre du Plan d'Ajustement Structurel Agricole, d'importantes mesures ont été mise en place afin de promouvoir la production et l'approvisionnement local par le biais de politique de prix et d'une incitation à la collecte de lait (Khamassi et Hassainya, 2001). La stratégie d'appui de promotion de l'ensemble de la filière laitière a ensuite été réitérée en 1995, pour encourager le bon démarrage du développement de la filière industrielle. Parmi les mesures entreprises, la multiplication du nombre de centres de collecte (260 en fonctionnement actuellement) et l'attribution d'une subvention de 40 millimes par litre de lait collecté ont été déterminantes, en permettant de concurrencer le système des colporteurs (Bourbouze et Elloumi, 1999).

Aujourd'hui, la filière industrielle représente 690 000 équivalent tonnes de lait. Le tissu industriel qui s'est développé au côté de la STIL est constitué de près de 43 unités de transformation regroupées au sein de 7 grandes firmes et qui se répartissent selon différents segments (tableau 6).

Tableau 6 : Répartition des unités de transformation selon les différents segments de la filière laitière

	Nombre	Capacité 1000 litre/jour
Lait et dérivés frais	10	2200
Unité de Fabrication de lait en poudre	1	150
Fromageries	25	280
Yaourteries	7	230
Total	43	2860

Source : GIVLAIT, 2008.

Malgré le fort développement de la filière formelle organisée autour des centres de collecte et des industriels, la filière informelle des colporteurs pour la vente de lait cru (figure 16) s'est maintenue dans le temps et représente encore plus de 40% de la commercialisation de la production nationale en 2007 (tableau 7). La loi cadre 64-49 interdisant la vente de lait cru aux consommateurs n'a pas empêché que cette filière reste encore fortement active (Péri et al, 2006). En effet, d'une part en amont, les colporteurs proposent un prix souvent supérieur à la filière formelle et garantissent l'écoulement de la production aux producteurs ; et d'autre part, en

aval, les prix de vente du lait sont faibles pour les consommateurs. Le principal problème est qu'ils échappent à la fiscalité et au contrôle de la qualité.

Tableau 7 : Tunisie, évolution de la production nationale de lait en fonction des filières (tonnes et pourcentages), de 1990 à 2007.

Années	Lait collecté		Autoconsommation et secteur informel		Production totale	
	(a)	%	(b-a)	%	(b)	%
1990	40 000	10,0	360 000	90,0	400 000	100
1995	233 000	41,2	332 000	58,8	565 000	100
2000	444 000	50,1	443 000	49,9	887 000	100
2005	517 000	56,2	403 000	43,8	920 000	100
2007	579 000	59,0	403 000	41,0	982 000	100

Sources : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir des données : lait collecté (GIVLAIT, 2008) production totale (FAOSTAT, 2008)

Figure 16 : Structure actuelle de la filière laitière tunisienne et politique de régulation des prix

Source : Elaboré par le CIHEAM-IAMM à partir de différents documents (Bourbouze et Elloumi, 1999 ; Peri et al., 2006 ; FAOSTAT, 2007)

C. Politique de sécurité alimentaire et administration des prix dans la filière lait tunisienne

Contrairement à de nombreux pays voisin, la filière lait en Tunisie - bien que privatisée pour la transformation et la distribution- reste administrée au niveau des prix pour le lait industriel de base (stérilisé et demi écrémé). La régulation des prix est réalisée tout au long de la filière. A la production, le prix minimum garanti payé par les centres de collecte aux producteurs a permis d'encourager la production nationale de lait et de faciliter un meilleur accès au marché pour les producteurs laitiers. Ce prix minimum garanti a d'ailleurs récemment subi des hausses pour s'ajuster au marché international et compenser la flambée des coûts de production : entre 2007 et 2008, le prix minimum garanti a subi 5 hausses représentant une augmentation de 180 millimes par litre en un an (cf chapitre 1) ; l'importation de fourrage a également bénéficié d'avantages fiscales et douaniers.

Pour le lait industriel de base, la marge des industries et des distributeurs est régulée et ils obtiennent des subventions pour couvrir leur coût de transformation. Ainsi les prix à la consommation peuvent être maintenus relativement bas pour garantir l'approvisionnement des consommateurs en lait. Cette politique de sécurité alimentaire a eu un fort impact sur le niveau de consommation individuelle de lait en Tunisie, passant de 55 litres équivalent lait en 1970, à 90 litres équivalent lait en 1985 et stabilisé autour de 100 litres équivalent lait depuis les années 2000. Ce niveau de consommation est nettement plus important que ceux des pays voisins sans intervention sur le prix à la consommation (Maroc : environ 50 kg/hab/an ; Egypte : environ 60 kg/hab/an ; Lybie : environ 80 kg/hab/an) mais pratiquement identique à celui de l'Algérie qui subventionne également le lait de base (110 kg/hab/an) (FAOSTAT, 2008).

Enfin, depuis 1998 et l'apparition des excédents laitiers en Tunisie, ces excédents sont également sujets à une politique de régulation. Une politique de stockage intra-annuelle incite les industriels à mettre en place des stocks régulateurs permettant de maintenir les prix en période de haute lactation, ce qui évite ainsi le déversement des excédents de lait dans les rivières (source de forte pollution). Pour ce faire, l'Etat accorde une prime de stockage de 0,04 dinars par litre de lait stocké dans des conditions déterminées et pour une quantité déterminée.

Etant donné que le volume à stocker ne cesse d'augmenter d'année en année, cette mesure a un coût budgétaire important et croissant pour l'Etat. Des mesures de régulation sectorielles ont donc également été promulguées (Boudiche et al., 2006). Depuis 2000, une usine de séchage de lait a été créée avec l'aide du ministère de l'Agriculture répondant en partie au problème croissant du stockage du lait, une campagne de promotion de la consommation des produits laitiers transformés a été lancée et des soutiens à l'exportation sont mis en place.

D. La place des organisations professionnelles au sein de la filière

A l'amont de la filière, l'UTAP (Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche) est un syndicat interprofessionnel fondé en 1950 dans le but de créer et d'organiser les associations agricoles professionnelles par le regroupement des exploitations de toute taille ainsi que les coopératives. Il a un fonctionnement très centralisé, ce qui permet un contrôle du secteur par les pouvoirs publics. Les éleveurs laitiers ne se sont cependant pas regroupés distinctement au sein de l'UTAP. Par ailleurs, 260 coopératives agricoles participent à la collecte du lait cru à travers le pays (ONAGRI, 2008). La Coopérative Centrale des Viandes et des Eleveurs, organisme paraétatique coordonne le fonctionnement des coopératives de collecte.

Au niveau de la transformation industrielle, 7 grandes firmes coordonnent l'industrie moderne du lait et des produits laitiers en Tunisie dont la majorité est en partenariat avec les firmes multinationales. Les industriels du secteur sont réunis dans la Fédération de l'Agroalimentaire de l'UTICA (Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat). Cette organisation patronale est structurée verticalement par les fédérations professionnelles (15) et

horizontalement par les unions régionales. Elle représente le secteur privé dans les négociations avec les pouvoirs publics mais également face aux syndicats ouvriers. La plus grande contrainte pour ces firmes est cependant, à l'instar des autres pays du pourtour méditerranéen, la concurrence exercée par le secteur informel dans la collecte du lait.

Depuis quelques années, l'Etat tunisien qui se présente en tant que régulateur du marché à tous les niveaux de la filière, a créé GIVLait (Le Groupement Interprofessionnel des Viandes Rouges et du Lait (GIVLait) en fusionnant GIV (Groupement Interprofessionnel des Viandes Rouges) et GILait (Groupement Interprofessionnel du Lait). Les 12 membres constituant le conseil de l'administration représentent les activités de l'amont (Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (UTAP), les activités de l'aval de la filière (l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, UTICA), ainsi que l'Etat par les ministères de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, de l'Industrie, de l'Energie et des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat et des Finances (GIVLAIT, 2008). En principe, cette coordination sous l'égide de l'Etat permet de mieux organiser les flux d'informations parmi les différents acteurs de la filière et par conséquent une meilleure coordination des activités du secteur. Par exemple, le leader de l'industrie, STIAL partenaire de Danone, le groupe multinational français, est entré en partenariat avec GIVLait et organise, depuis 2005, un audit dans 11 centres de collecte pour mieux gérer la chaîne de qualité ainsi que la régularité de ses approvisionnements en lait cru. Ces entreprises font partie, par ailleurs, des grands conglomérats industriels à capital familial et ont un pouvoir de négociation non négligeable auprès des autres parties prenantes du système.

E. La volatilité des prix mondiaux et l'accessibilité aux marchés

La stratégie d'autosuffisance menée par l'Etat a donc porté ses fruits, même si cette tendance reste fragile et les excédents conjoncturels. En effet, la production subit encore de fortes variations inter-annuelles dues aux risques climatiques (sécheresse de 2005 et 2006) et des périodes de pénuries intra-annuelles peuvent apparaître, notamment lorsque le mois de ramadan, qui voit tripler la consommation nationale, a lieu en période de basse lactation. De plus, alors que certains éleveurs tendent à convertir leur production vers des bovins viandes, de nouvelles mesures incitatives sont nécessaires pour maintenir les éleveurs dans la filière lait et conserver l'autosuffisance du pays.

Par ailleurs, la filière n'a pas encore résolu les problèmes de qualité sanitaire sur le lait. Même si les industries laitières ont relevé leur niveau d'exigence sur le contrôle de qualité par les centres de collecte, les modes appliqués par ces industries dans la pasteurisation, la stérilisation, la conservation et la fermentation ne sont pas, encore, normalisés. De surcroît, la filière informelle des colporteurs a encore une place prépondérante, elle capte plus de 40% de la production.

Ces problèmes de qualité se sont exacerbés à la suite de la forte augmentation des coûts de production. En effet, du fait des coûts élevés des aliments du bétail, certains éleveurs ont préférer nourrir les vaches laitières au pain rassis (le pain bénéficiant de subventions à la consommation), ce qui a fait fortement régresser la qualité du lait. Etant donné l'augmentation des coûts de production, le gouvernement a promulgué progressivement quatre ajustements du prix minimum garanti aux producteurs de lait entre 2007 et 2008. Mais si ces augmentations ont finalement permis de couvrir les charges des agriculteurs et des centrales de collecte, les centrales laitières ont, elles, encore des coûts qui excèdent le prix de vente de 100 millimes par litre, menaçant ces entreprises de faillites. On a vu alors apparaître chez certains intermédiaires peu scrupuleux sur la qualité du lait, des tricheries tel que le lait coupé avec de l'eau.

V – Synthèse sur le rôle des politiques alimentaires dans les filières blé et lait

Les problèmes alimentaires, revenus au cœur de l'actualité depuis la forte hausse des prix de 2007-2008, ont remis au centre des débats le soutien public au secteur agricole. Ceci est particulièrement vrai pour les pays que nous étudions ici pour lesquels les taux d'auto-approvisionnement des céréales par exemple n'atteignent pas 50% des besoins nationaux. Or au-delà du problème de disponibilité des produits alimentaires (résolu en partie par des importations massives sur le marché international), les problématiques alimentaires sous-tendent également un problème d'accès aux marchés agricoles tant pour les producteurs nationaux –afin de recevoir les signaux incitatifs du marché et investir en conséquence- que pour les consommateurs de ces pays –afin d'accéder aux denrées et sécuriser leur alimentation. Les politiques structurant les filières et l'accès des acteurs aux marchés s'ajoutent aux politiques agricoles, comme politiques déterminantes dans la sécurité alimentaire des pays.

Pendant des années, l'accès au marché résultait directement de l'intervention forte des Etats, principaux organisateurs de l'approvisionnement (collecte de la production locale et importation) et de la distribution dans les filières agro-alimentaires. Le retrait progressif de l'Etat des secteurs agro-alimentaires, suivant les politiques économiques de libéralisation mises en place de manière générale, repose la question de l'accessibilité des marchés supposés fonctionner de manière décentralisée. Dans ce cas, l'accessibilité est alors fortement dépendante des nouveaux protagonistes et rapports de force dans les filières. Nous résumerons successivement ce que nous avons appris sur ces questions dans les quatre pays étudiés dans le cas des filières blé (Algérie, Egypte et Maroc) et lait (Egypte, Maroc et Tunisie).

1. Synthèse comparée des filières blés

L'analyse des trois études de cas dans la filière blé en Algérie, Egypte et Maroc[13] montre que, certainement face au danger que peut représenter la recomposition des rapports de force dans une filière sensible, le rôle des Etats est encore largement évident (tableau 8). Si les processus de privatisation de la mise en marché ont effectivement eu lieu, les services des autorités publiques conservent encore une place prépondérante pour la collecte (rôle des coopératives organisées par l'OAIC en Algérie, par le GASC en Egypte et par l'ONICL au Maroc) pour l'importation (75% des importations par l'OAIC en Algérie, 70% par le GASC en Egypte et certainement près de 50% de l'ONICL au Maroc) et pour la transformation (ex-ERIAD en Algérie et FIHC en Egypte), même si la distribution, elle, a été totalement privatisée.

Concernant les mécanismes de prix, dans les trois pays, les prix du blé sont restés administrés tout au long de la filière : des prix minimum garantis à la production sont fixés ainsi que les prix à la consommation. De fait, les marges des intermédiaires, même privés, sont contraintes par ces politiques de prix (les acteurs privés ont alors tendance à diversifier leur activité vers des produits non administrés pour augmenter leurs marges).

Pourtant, malgré la structuration forte des filières voulue par les autorités publiques, les problèmes d'accessibilité aux marchés pour les différents acteurs de la filière ne sont pas complètement résolus, encore moins garantis dans le temps. Et là encore de grandes similitudes apparaissent entre les pays. D'une part, les interventions publiques de fixation de prix sur le blé ont induit des distorsions de marché. En effet, 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.

D'autre part, le fonctionnement des filières est soumis, de fait, à de nouveaux rapports de force, très asymétriques, liés aux groupes de pressions qui se sont malgré tout structurés dans les

filières. Concernant ce dernier point, dans les trois pays étudiés, 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. Les raisons évoquées de cette faiblesse organisationnelle des producteurs sont très liées au manque d'appui institutionnel (pour le crédit, l'information, la formation…). 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. C'est donc souvent en arbitrant entre ces intermédiaires puissants et le poids sociopolitique des consommateurs (si les consommateurs ne sont pas organisés en associations, l'émergence de mouvements sociaux spontanés leur donne un poids non négligeable) que l'Etat tente de trouver des solutions face à la volatilité des prix internationaux.

Tableau 8 : Synthèse de la structuration et du cadre socio institutionnel des filières blé en Afrique du Nord

Blé		**Algérie**	**Egypte**	**Maroc**
Structure de l' approvisionnement	**Taux d'auto approvisionnement**	30%	50%	50%
Politique Mise en marché	**Importateurs**	75% par l'OAIC	75% par le GASC	Majorité par l'ONICL
	Transformateurs	Majorité par les ex-ERIAD	Majorité par le FIHC	Majorité par le secteur privé
Politique de prix extérieur	**Droits de douane**	Faible (5%)	Faible	Elevé
Politique de prix intérieur	**Producteurs**	PMG	PMG +avances	PMG « FNBT »
	Consommateurs	Prix fixé (semoule, farine, pain)	Prix fixé (farine et pain baladi)	Prix fixé (« FNBT »)
Organisations professionnelles (importance)	**Producteurs**	CNA et UNPA (faible pour les céréales)	UCA (faible)	UNCAM (faible)
	Intermédiaires	Fédération Nationale des Boulangers (fort)	Fédération des Industries Egyptiennes (fort)	Fédération Nationale de la Minoterie (fort)/Association Professionnelle des Minoteries
	consommateurs	Associations de consommateurs		Nombreuses associations de consommateurs

PMG : prix minimum garanti. FNBT : Farine Nationale de Blé Tendre.

Source : CIHEAM-IAMM/UMR MOISA

2. Synthèse comparée des filières laitières

Concernant la filière lait, certains Etat ont abouti a une forte dérégulation du secteur au même titre que la plupart des produits agricoles (Egypte et Maroc) quand d'autres (Tunisie, Algérie[14)] font du lait un produit stratégique de la sécurité alimentaire encadrant fortement la filière.

En Egypte et au Maroc, il n'existe plus de prix minimum garanti aux producteurs ni de prix subventionnés pour les consommateurs (tableau 9). Le secteur privé a largement pris sa place dans l'activité de transformation industrielle et de distribution, d'abord par l'arrivée de multiples petites unités privées puis par la multinationalisation et la consolidation progressive du secteur (en Egypte, les 3 premières entreprises laitières détiennent 75% des parts de marché pour le lait transformé et les yaourts ; au Maroc, les 3 premières entreprises détiennent 77% des parts de marché pour le lait et 70% pour le yaourt). Le niveau de consommation dans ces pays restant encore faible, les productions locales couvrent en grande partie les besoins nationaux. Le problème de cette filière industrielle est aujourd'hui fortement lié au problème de la collecte du lait cru au niveau des éleveurs. En effet, une grande partie de la production passe encore par le secteur informel (qui transforme le lait artisanalement ou vend le lait cru directement aux consommateurs) car les collecteurs de ce secteur offrent alors des prix plus incitatifs, payent tout de suite, et n'imposent pas de normes de qualité sanitaire pour lesquelles sont encore peu préparés les éleveurs. Le manque d'organisation professionnelle des producteurs des filières laitières est finalement une contrainte pour l'ensemble de la filière de transformation industrielle. Aussi il ne serait pas étonnant que, dans les prochaines années, des organisations professionnelles émergent avec l'appui des industries –d'autant que la libéralisation extérieure s'annonce comme un danger réel pour les producteurs et industriels locaux, encore peu efficaces. Reste que le risque est alors de n'intégrer à ces organisations que les grandes exploitations (exemple de la *Cooperative for Animal Wealth* en Egypte, qui regroupe 73 fermes laitières de plus de 600 vaches).

En Tunisie, en maintenant son rôle proactif dans la filière laitière et en soutenant fortement la production laitière via GIVLait, le gouvernement semble avoir beaucoup mieux réussi à intégrer l'ensemble des producteurs dans un processus d'intensification et d'amélioration de la production. Reste à savoir si ce soutien ne cache pas un manque de compétitivité important dans la filière (en particulier pour le lait industriel standard dont le prix est régulé), qui pourrait être particulièrement préjudiciable dans une situation de libéralisation ultérieure. Par ailleurs, le soutien du prix du lait à la consommation a permis au pays d'atteindre le niveau de consommation individuelle à hauteur des recommandations nutritionnelles des organisations internationales de la santé[15]. Pendant la forte hausse du prix du lait sur les marchés internationaux en 2007-2008, cette subvention a la consommation est apparue moins lourde (relativement à la filière blé) pour les finances publiques dans la mesure où la quasi-totalité du lait provenait déjà de la production intérieure à un prix régulé.[16]

Tableau 9 : Synthèse de la structuration et du cadre socio institutionnel des filières lait en Afrique du Nord

Lait et produits laitiers		Egypte	Maroc	Tunisie
Structure de l'approvisionnement	**taux d'auto approvisionnement**	<90%	>90%	>100%
Politique Mise en marché	**importateurs**	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé
	transformateurs	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé
Politique de prix extérieur	**douane**	Faible	Elevé	Elevé
Politique de prix intérieur	**producteurs**	Prix du marché	Prix du marché	Prix minimum garanti
	consommateurs	Prix du marché	Prix du marché	Prix du marché
Organisations professionnelles (importance)	**interprofession**			GIVLAIT (fort)
	producteurs	General Coop. Animal Wealth – grandes fermes (fort)	UNCAL, ANEB et FNPL (moyen)	UTAP et CCVE (faible)
	intermédiaires	Chamber of Food Industry	AFPL (fort)	
	consommateurs			

Source : CIHEAM-IAMM/UMR MOISA

Notes

[1] Nous ne développerons pas ces aspects dans ce chapitre. En revanche certains aspects localisés sont analysés dans le chapitre 4 de cette étude.

[2] Cf revue des approches conceptuelles en analyse des filières (Bencharif et Rastoin, 2007).

[3] Les données utilisées dans ce travail sont issues de différentes études filières réalisées préalablement au CIHEAM-IAMM réactualisées par le groupe de travail de l'étude avec les experts nationaux et le recours à la presse nationale pour relater autant que possible les derniers évènements liés à la crise alimentaire.

[4] L'ENIAL est complètement dissoute en 1996.

[5] A cette date, la commercialisation des céréales secondaires (orge, avoine, maïs) est libéralisée et le système de fixation des prix ne concerne plus que les seuls blés dur et tendre.

[6] Les revendications portées par l'UNPA ne diffèrent pas véritablement de celles de la CNA (meilleurs accès au crédit agricole, subventions d'Etat pour pouvoir investir dans la modernisation technique et les équipements agricoles).

[7] En 2009, le président algérien Bouteflika a également annulé l'ensemble des dettes des agriculteurs dans le but de soulager les producteurs confrontés à la hausse des coûts de production.

[8] Le système de livraison obligatoire sera suspendu de 1976 à 1984 pour être réinstauré de 1985 à 1987.

[9] Selon la Banque d'investissement CI Capital, la farine est vendue quatre fois plus chère sur le marché noir (Observatoire CIHEAM, 11/03/2009).

[10] Nous ne disposons pas d'informations pour apprécier le degré de concentration des opérations, ni pour identifier le potentiel de stockage des importateurs. Les données individuelles relatives aux opérateurs du commerce extérieur sont tenues secrètes par l'ONICL et par l'Office des Changes.

[11] Durant la crise de prix de pain de fin de l'année 2003, la grève que le SNUPBPM a provoquée a été suivie par près de 90% des boulangers et s'est soldée par la réussite des boulangers dans ce bras de fer qui les opposaient aux autorités publiques (*Maroc Hebdo International*, n° 589, 23-29 janvier 2004).

[12] Pour le bilan laitier 1961-2008, les données USDA ne sont pas complètes. Aussi nous sommes obligés de nous reporter aux données de FAOSTAT pour lesquelles les séries s'arrêtent en 2006 et 2007.

[13] le cas de la Tunisie, non traitée ici, présente les mêmes conclusions (CNEA, 2005).

[14] L'Algérie, qui n'a pas été étudié ici, présente comme la Tunisie, une régulation forte dans la filière lait avec des prix administrés tout au long de la filière (Bencharif, 2001 ; Les Afriques, 13/05/2009).

[15] C'est également le cas en Algérie, où la consommation individuelle de produits laitiers annuelle atteint 110 kg/hab/an (FAOSTAT, 2007) notamment grâce au soutien à la consommation pour le lait industriel standard. Cependant à l'inverse de la Tunisie, le secteur laitier est très peu organisé et l'importation de lait en poudre représente environ 60% des besoins de la consommation nationale. A la suite de la forte hausse des prix sur le marché international, le gouvernement Algérien a décidé de suivre les pas de la politique laitière tunisienne et d'investir une enveloppe de 16 milliards Dinars par an pour le développement de la filière lait par l'appui aux producteurs (subvention), aux centres de collectes et aux transformateurs (via des primes) (Les Afriques. Algérie : subventions paradoxales dans la filière lait. 13/05/2009).

Références

Abdel-Latif A., Kheiralla M., et Gruhn P. (1998). Wheat Policy Reform in Egypt: Effects on Production, Prices and Marketing Channels. Development Policy Review, vol. 16, n. 3, p. 227-240.

Ahmed A., Bouis H., Gutner T., et Löfgren H. (2001). The Egyptian Food Subsidy System. Structure, Performance, and Options for Reform. Washington : IFPRI. (Research report; n. 119).

Aït El Mekki A. (2006). Les politiques céréalières au Maroc. In : Hervieu B. (dir.). Agri.Med : Agriculture, pêche, alimentation et développement rural durable dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2006. Paris : CIHEAM. p. 55-85.

Aït El Mekki A. (2007). La filière lait et les produits laitiers au Maroc. In : Hervieu B. (dir.). Mediterra. Identité et qualité des produits alimentaires méditerranéens. Paris : Presses de Sciences Po. p. 289-309.

Aït El Mekki A. (2008). Maroc. L'agriculture, l'agroalimentaire, la pêche et le développement rural dans les pays méditerranéens : tendances et politiques. In : Allaya (ed.). Les agricultures méditerranéennes : analyses par pays. Montpellier : CIHEAM-IAM. p. 1-36. (Options méditerranéennes. Série B : Etudes et Recherches ; n. B 61).

Akesbi N., Benatya D. et El Aoufi N. (2007). RuralStruc Program. Implication structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural. Première phase : synthèse nationale. Maroc. Washington : Banque Mondiale ; Paris : AFD.

Arja, R., Palpacuer, F., Tozanli, S. (2004). Dynamiques des apprentissages inter-entreprises et compétitivité des entreprises régionales. Cas des vins dans le Languedoc-Roussillon, Colloque international AIEA2, Québec 23-24 août 2004.

Bedrani S. (2008). Algérie. L'agriculture, l'agroalimentaire, la pêche et le développement rural dans les pays méditerranéens : tendances et politiques. In : Allaya (ed.). Les agricultures méditerranéennes :

analyses par pays. Montpellier : CIHEAM-IAM. p. 37-73. (Options méditerranéennes. Série B : Etudes et Recherches ; n. B 61).

Bencharif A., Chaulet C., Chehat F., Kaci M., et Sahli Z. (1996). La filière blé en Algérie. Le blé, la semoule et le pain. Paris : Karthala. 246 p.

Bencharif A. (2001). Stratégie des acteurs de la filière lait en Algérie : état des lieux et problématique. In : Padilla M. (ed.). Les filières et marchés du lait et dérivés en Méditerranée : état des lieux, problématiques et méthodologie pour la recherche. Montpellier : CIHEAM-IAM. p. 25-45. (Options méditerranéennes. Série B : études et recherches ; n. 32).

Bencharif A., Rastoin J.L. (2007). Concepts et méthodes d'analyse de filières agroalimentaires : application par la chaîne globale de valeur au cas des blés en Algérie. UMR Moisa, Montpellier : 23 p. (Working Paper ; n°7/(2007)).

Boudiche S., Triki S., Bornaz S. (2006). Régulation du marché laitier en Tunisie et effets des accords euroméditerranéens sur la compétitivité du secteur. In : Hassainya J., Padilla M., Tozanli S. (eds). Lait et produits laitiers en Méditerranée. Des filières en pleine restructuration. Paris : Karthala. p. 175-200.

Bourbouze A., Elloumi M. (1999). Mission d'évaluation concernant la coopération franco-tunisienne engagée dans le domaine de la filière lait en Tunisie. Rapport disponible au CIHEAM-IAM Montpellier. 35 p.

Bricas N., Daviron B. (2008). De la hausse des prix au retour du « productionnisme » agricole : les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome. Hérodote, n. 131, p. 31-39.

Chehat F. (2006). Les politiques céréalières en Algérie. In : Hervieu B. (dir.). Agri.Med : Agriculture, pêche, alimentation et développement rural durable dans la région méditerranée. Rapport annuel 2006. Paris : CIHEAM. p. 87-116.

CNEA (Centre National d'Etudes Agricoles), Tunisie. (2005). Revue du secteur agricole « Étude de la filière céréales ». Réalisé par le gouvernement tunisien avec l'appui de la Banque Mondiale et l'AFD, non publié.

El-Fattah M.M.A. (2008). Egypte. L'agriculture, l'agroalimentaire, la pêche et le développement rural dans les pays méditerranéens : tendances et politiques. In : Allaya (ed.). Les agricultures méditerranéennes : analyses par pays. Montpellier : CIHEAM-IAM. p. 95-140. (Options méditerranéennes. Série B : Etudes et Recherches ; n. B 61).

Gereffi G, Korseniewicz M. (1994). Commodity chains and global capitalism. London : Praeger.

Gereffi G, Humphrey J, Sturgeon T. (2005). The governance of global value chains. International Journal of Political Economics, vol. 12, p. 78-104.

Hervieu B. (dir.). (2006). Agri.Med : Agriculture, pêche, alimentation et développement rural durable dans la région méditerranée. Rapport annuel 2006. Paris : CIHEAM. 421 p.

Khamassi F. et J. Hassainya (2001). La filière lait en Tunisie : une dynamique de croissance. In : Padilla M. (ed.). Les filières et marchés du lait et dérivés en Méditerranée : état des lieux, problématiques et méthodologie pour la recherche. Montpellier : CIHEAM-IAM. p. 25-45. (Options méditerranéennes. Série B : études et recherches, n°32).

Ministère de l'agriculture, Maroc. (2002). Elevage au Maroc : état des lieux et principales réalisations. Terre et Vie, décembre, n. 63.

Palpacuer F. (2001). Competence-based strategies and global production networks, Competition & Change, vol. 4, p. 1-48.

Peri I., Khaldi R. et Padilla M. (2006). Analyse des transactions et modes de gouvernance entre les agents de la filière lait en Tunisie. In : Hassainya J., Padilla M., Tozanli S. (eds). Lait et produits laitiers en Méditerranée. Des filières en pleine restructuration. Paris : Karthala. p. 65-90.

Sabaa et Sharma M. (1999). Strengthening the Institution for Providing Financial Services to the Rural Households in Egypt. AERI-IFPRI, ARPR Project.

Selim T., Al-Jahri A., Ali H., Said M. (2009). 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.

Soliman M. (2005). Régionalisation et multilatéralisme dans l'organisation mondiale de l'agroalimentaire. Le cas de l'Egypte. Thèse de doctorat en Sciences économiques : Université de Paris X-Nanterre.

Soliman M. (2006). Structure de la filière lait en Egypte. In : Hassainya J., Padilla M., Tozanli S. (eds). Lait et produits laitiers en Méditerranée. Des filières en pleine restructuration. Paris : Karthala. p. 201-220.

Sorhaitz E. (1998). Etude de la filière lait dans la périphérie de Casablanca : typologie des exploitations de bovins lait. Rapport de Stage. Ecole Nationale Supérieure Agronomique Montpellier et CIHEAM-IAMM. 27 p.

Tamazirt D., Bencharif A. (2009). Programme « le secteur des industries agroalimentaires face au défis de la mondialisation et de la sécurité alimentaire ». Alger : Ministère de l'industrie et de la promotion des investissements.

Sites internet

Algérie Pyrénées, www.algeriepyrenees.com

Ambassade du Danemark au Caire.

www.ambkairo.um.dk/en/menu/CommercialServices/MarketOpportunities/SectorAnalysis

Au fait. Journal quotidien marocain, www.aufaitmaroc.com

Business News, www.businessnews.com.tn

Centrale Laitière, www.centralelaitiere.com

Al-Ahram Weekly, www.weekly.ahram.org.eg

El Watan, www.elwatan.com

Euromonitor International, www.euromonitor.com

FAO, www.fao.org

GIVLAIT, www.givlait.com.tn

Global Import Export Directory, www.globalexport.usaexportimport.com/

Les Afriques. Journal de la finance africaine, www.lesafriques.com

Maroc Hebdo International, www.maroc-hebdo.press.ma

Ministère de l'agriculture (Maroc), www.madrpm.gov.ma

Observatoire CIHEAM, www.ciheam.org

ONAGRI. Observatoire National de l'Agriculture tunisien, www.onagri.nat.tn

ONICL, www.onicl.org.ma

Regard sur des expériences en Algérie et en Egypte

Tahani Abdelhakim CIHEAM-IAMM

Introduction

L'analyse des questions de développement ne doit pas se situer exclusivement au niveau national. Cette affirmation est plus vraie encore dans le cas de l'agriculture, activité localisée dans un espace physique ayant des caractéristiques agro-écologiques, et liée à une communauté qui a sa propre histoire et ses propres modes d'exploitation de cet espace. Une des leçons tirées des expériences de développement agricole et rural ces 40 dernières années, est la nécessité de saisir et de tenir compte de l'impact local des politiques nationales ou supra-nationales comme la PAC, conduisant dans certains cas à la régionalisation de ces politiques.

L'émergence du rôle des « acteurs », des formes partenariales et de la dimension institutionnelle comme facteurs essentiels des processus de développement, donne plus d'intérêt au niveau local en tant que niveau d'analyse pertinent pour la compréhension des logiques d'acteurs et des modes de coordination.

L'objectif de l'analyse locale dans cette étude est de saisir l'impact des politiques publiques sur les différentes catégories d'acteurs, la perception de ces politiques par les acteurs et les éléments de compréhension de l'écart entre les politiques et leur mise en œuvre. Les conclusions devront permettre d'identifier des points forts et des points faibles et surtout indiquer des priorités d'actions.

L'Egypte et l'Algérie sont les deux pays qui font l'objet d'analyses locales. Très différents a priori par leur contexte national, les deux pays ont en commun une réforme agraire historique, un fort interventionnisme étatique durant les années 1960 et 1970, et le fait d'être parmi les plus gros importateurs de blé dans la région méditerranéenne.

L'Egypte, qui est engagée dans un processus de libéralisation économique, connaît des problèmes d'approvisionnement alimentaire (notamment pour le blé) et sa stratégie de développement agricole est basée sur les grands projets d'aménagement hydraulique et agricole pour la mise en valeur des nouvelles terres. Accordant une place importante aux investissements privés nationaux et étrangers, cette stratégie vise à augmenter la production et les exportations agricoles, à lutter contre le chômage et à désengorger la Vallée et le Delta pour atténuer les effets de la croissance démographique.

Le processus de libéralisation, démarré depuis le milieu des années 1980, se traduit par un programme de réforme économique, dont un volet dédié au secteur agricole (*Agricultural Policy Reform Programme*). Composé d'un ensemble de mesures et de politiques, mises en œuvre de manière progressive, ce volet agricole a comme objectif de transformer le secteur agricole, caractérisé par un fort interventionnisme étatique depuis la fin des années 1950 (première loi de la Réforme Agraire), pour devenir un secteur orienté par les mécanismes du marché en supprimant le contrôle de l'Etat sur la production et la commercialisation, ainsi qu'en favorisant l'investissement privé. Parmi les mesures, quelques unes méritent ici d'être mentionnées : la suppression de l'assolement obligatoire, autrefois décidé et imposé par le ministère de l'Agriculture pour chaque région ; la suppression du plafonnement de la propriété agricole (fixée par la loi de la Réforme Agraire en 1969 à 20 ha maximum); la suppression de la loi de la Réforme Agraire fixant les conditions du fermage et les loyers de la terre ; la suppression

progressive des subventions aux intrants ; la suppression du monopole de l'Etat dans la commercialisation, l'exportation et l'importation des produits agricoles ; l'ouverture du marché au secteur privé pour la commercialisation, l'exportation et l'importation des intrants ; la facilitation des investissements privés nationaux et internationaux dans les grands projets de mise en valeur des terres ; la fixation des prix des produits agricoles selon l'offre et la demande, et la fixation des prix de référence pour certains produits stratégiques comme le blé et le riz.

Dans le cas de l'Algérie, la rente pétrolière permet de mobiliser d'importants fonds publics pour le soutien de l'agriculture dans le cadre d'un plan national de développement agricole et rural (PNDAR de 2002/2003) dont l'objectif est de moderniser les structures de production agricole et de soutenir l'emploi dans les zones rurales.

Le PNDAR affiche les objectifs suivants : l'amélioration des conditions d'exercice des activités agricoles et agropastorales ; l'accélération du processus de modernisation du secteur agricole en encourageant les investissements productifs et techniques dans les exploitations agricoles ; l'accompagnement et l'encouragement de la pluriactivité comme moyen d'amélioration des revenus des ménages ruraux ; l'amélioration de l'accès aux services publics et le désenclavement des populations ; l'aménagement des zones de montagne, des zones de parcours et des zones difficiles pour développer des activités alternatives et adapter les systèmes de production.

L'instrument privilégié pour atteindre ces objectifs est l'incitation à l'investissement à travers des formules de financement permettant une gestion partagée des risques entre les agriculteurs, la Banque du crédit agricole mutuel (CRAM) et l'Etat. D'autres fonds publics sont mobilisés, comme le Fonds national de régulation et de développement et le fonds de mise en valeur par les concessions.

Depuis 2006, le PNDAR est relayé par la politique de Renouveau Rural qui s'inscrit dans une approche d'aménagement des territoires ruraux avec quatre axes principaux : la modernisation ou/ et la réhabilitation des villages, la diversification des activités économiques en milieu rural, la protection et la valorisation des ressources naturelles (steppe, oasis, etc.), la protection et la valorisation du patrimoine rural.

I – Quelques éléments de la méthode

Pour éviter le biais que peut représenter l'analyse d'une réalité locale et pour tenir compte de la diversité des territoires ruraux (conséquence des données naturelles et des trajectoires historiques), deux zones par pays ont été retenues, soit quatre zones au total.

En Egypte, depuis trente ans, la stratégie de développement agricole donne la priorité aux grands projets d'aménagement et de mise en valeur des nouvelles terres. Ceci a conduit à deux agricultures différentes par les structures de production, l'orientation technico-économique et les capacités d'accès aux marchés national et international. Pour représenter ces deux agricultures, deux zones d'étude ont ainsi été choisies. La première zone, le village de Sila, se trouve dans les anciennes terres, plus précisément à Fayoum, une des régions agricoles pauvres du pays, alors que la seconde zone, celle de Tiba, est située dans les nouvelles terres à l'ouest du delta (région de Noubareyah).

Le village de Sila est situé à l'est du gouvernorat de Fayoum (un des gouvernorats du nord de la Vallée) à 17 km de la ville de Fayoum. Sa superficie totale est de 3.600 feddans (soit 1 440 ha), la SAU de 3.000 feddans (soit 1 200 ha) et sa population est de 22 000 habitants. L'agriculture y est la principale activité économique suivie par le commerce.

Le village compte 1 990 exploitants agricoles, dont 400 fermiers. 68% des exploitations agricoles ont moins de 1 ha, 25% ont de 1 à 2 ha et 6% des exploitations ont plus de 2 ha. Le système d'irrigation est basé sur la submersion des parcelles, ce qui induit des problèmes de plus en plus fréquents de salinité, de remontée des eaux sans parler des gaspillages.

Les principales cultures d'hiver sont le blé, la luzerne, la betterave, et la tomate. Les cultures d'été sont le maïs, le coton, la tomate et le melon. Signalons que la culture du riz est en régression à la suite des contrôles sur l'eau d'irrigation effectués par le ministère de l'Irrigation.

Située dans les nouvelles terres à l'ouest de la région de Noubareyah, la zone de Tiba compte 13 petits villages, accueillant 7.404 exploitants sur une SAU totale de 34 698 feddans (13 823 ha), dont pratiquement la moitié est cultivée en fruits (raisins, agrumes, bananes, mangues, pêches, etc.), entièrement irrigués, soit par aspersion, soit par le système de goutte-à-goutte. Les exploitants installés appartiennent aux deux catégories qu'on trouve partout dans des proportions différentes dans les zones de mise en valeur, à savoir « les bénéficiaires » et les « investisseurs ».

La catégorie des bénéficiaires se compose de deux sous groupes : des petits agriculteurs sans terre[1] (ou ayant des petites surfaces) dans la Vallée et le Delta et des jeunes diplômés faisant la demande auprès des pouvoirs public. C'est « l'Agence publique de mise en valeur et de développement des projets agricoles », dépendant du ministère de l'Agriculture, qui examine les demandes et décide de l'attribution des terres aux personnes répondant aux critères fixés par la loi. Installés sur des petites surfaces de 1 à 2 ha, ces « bénéficiaires » doivent s'acquitter du prix de la terre par un remboursement sur 30 ans, avant d'obtenir un titre de propriété. Depuis le début des années 1990, la loi autorise la vente des grandes surfaces mises en valeur aux investisseurs privés (individus ou entreprises) qui obtiennent un titre de propriété.

Ainsi, on trouve dans la zone d'étude des petits agriculteurs et des fermiers expulsés après la réforme de la loi sur le fermage, installés sur des petites surfaces de 1 ha, des jeunes diplômés, installés sur des surfaces de 2 ha, et des investisseurs (les petits investisseurs exploitants des surfaces de 20 ha et les grands investisseurs individuels ou en entreprises exploitant de très grandes surfaces).

La population de la zone est constituée des familles des trois premières catégories alors que les investisseurs habitent les grandes villes (Le Caire et Alexandrie essentiellement).

Situation des zones étudiées : zone I (ancienne terres, village de Sila dans la région de Fayoum), zone II (nouvelles terres, zone de Tiba dans la région de Noubareyah)

En Algérie, la typologie des territoires ruraux, qui est élaborée dans le cadre de PNDAR, classe les espaces ruraux en trois grandes catégories : les territoires agricoles à fortes potentialités (les plaines, les vallées intérieures et les périmètres irrigués..), les territoires ruraux profonds (les zones steppiques, les zones agro-pastorales, les zones de montagne) et les zones dévitalisées (certains espaces steppiques, des oasis dégradés, ...).

Les deux zones retenues se situent dans la wilaya de Tiaret, où on trouve une importante production céréalière et de l'élevage ovin. Le choix de ces deux activités se justifie par la place du blé dans la consommation alimentaire en Algérie, la faible capacité à couvrir les besoins et l'intervention des pouvoirs publics dans les prix. Quant à l'élevage ovin, il constitue une part importante du revenu des populations steppiques et contribue à environ 50% du PIB agricole.

La première zone d'étude, la commune de Sebaine, est considérée comme ayant un fort potentiel agricole. Quant à la commune de Faidja, il s'agit d'une zone agro-pastorale qui correspond à la catégorie des territoires ruraux profonds.

Classée dans la catégorie des territoires à fort potentiel agricole, la commune de Sebaine est située sur le plateau du Sersou qui constitue un véritable espace de transition entre la montagne et la steppe. La superficie de la commune est de 268,52 km^2 t (dont 25 305 ha en SAU) et compte 10775 habitants selon le RGPH de 2008. L'agriculture familiale extensive est omniprésente, avec une culture du blé extensive dont les rendements sont tributaires des conditions climatiques. L'élevage est aussi une activité importante avec un grand cheptel ovin. La commune a bénéficié de nombreux projets, dans le cadre du PNDAR, aussi bien pour la céréaliculture et les légumes secs que pour les cultures fourragères (1 043 projets pour un montant global estimé à 93,9 millions de DA soit 1,2 million $).

On compte 741 exploitations agricoles dont une ferme pilote de 800 ha. Les petites (moins de 10 ha) et moyennes (10 à 50 ha) exploitations sont les plus dominantes. Elles représentent respectivement 28% et 32% du nombre total des exploitations, alors que 39% sont des grandes exploitations (plus de 50 ha).

Classée dans la catégorie des territoires ruraux profonds, zone agropastorale, la commune de Faidja (6887 habitants) est située dans le sud de la wilaya de Tiaret. Étendue sur 2.284 km^2, la commune a une SAU d'à peine 12607 ha, ce qui représente seulement 5,51% de la surface totale de la commune.

Les parcours et les pacages occupent 43% de la surface soit 98 233 ha. L'élevage ovin associé à la céréaliculture est la source de revenu la plus importante de la population qui pratique le nomadisme. On recense 676 exploitations dont 73% de petites exploitations (moins de 10ha) 24% des exploitations moyennes (de 10 à 50 ha) et 2,5% seulement de grandes exploitations (de plus de 50 ha). Les indicateurs statistiques classent cette commune parmi les plus pauvres.

Situation des zones étudiés : zone I (territoire à fort potentiel agricole, commune de Sebaine/ wilaya de Tiaret) et zone II (territoire agropastorale, commune de Faidja/ wilaya de Tiaret)

Pour construire l'analyse qui suit, nous nous sommes basés sur deux sources : les données statistiques disponibles sur les quatre zones d'étude, et les informations quantitatives et qualitatives recueillies lors des enquêtes de terrain auprès de différents groupes d'acteurs.

Un travail de terrain a été effectué dans chaque zone d'études et avec la même grille d'entretien auprès :

- des agriculteurs représentatifs de différentes catégories identifiées au préalable à travers l'analyse des statistiques et divers rapports et documents administratifs ;
- des acteurs et responsables institutionnels identifiés comme « personnes ressources » soit dans l'administration soit dans les coopératives ou les associations locales (cf. en annexe la liste des acteurs enquêtés par pays et par zone).

II – Les structures de production et l'accès aux marchés

1. L'Egypte, une opposition de tailles

En Egypte, une évolution marquée par l'apparition des grandes exploitations, d'une agriculture moderne, productive et exportatrice mais sans disparition des petites exploitations familiales...

Une des principales composantes de la réforme des politiques agricoles en Egypte a été la suppression de la loi de la réforme agraire qui visait à plafonner la propriété agricole (20 ha maximum) et à protéger les fermiers en fixant les loyers des terres agricoles.

La suppression de cette contrainte combinée à la montée en puissance des capitaux privés, appelés par les politiques de développement agricole à prendre en charge une grande partie des investissements de mise en valeur des nouvelles terres, a fait apparaître de grandes et de

très grandes exploitations agricoles. N'ayant pas, ou très peu, de caractère familial, ces structures de production s'organisent comme des entreprises gérées par des techniciens (ingénieurs agronomes) salariés. Elles mobilisent d'importants capitaux privés, utilisent des techniques modernes, et se spécialisent le plus souvent dans des cultures d'exportation (fruits, légumes, plantes aromatiques, fleurs, etc.). Les propriétaires de ces entreprises agricoles ne sont pas des « agriculteurs » dans le sens traditionnel du terme, mais des « hommes d'affaires » de diverses origines professionnelles.

C'est dans les terres mises en valeur qu'on trouve cette nouvelle catégorie de producteurs agricoles (on estime qu'elle représente 70% des surfaces cultivées dans la région de Noubareyah, à l'ouest du Delta), alors que dans les anciennes terres le morcellement et l'exiguïté des terres cultivables limitent fortement l'émergence de ce type de structures de production.

Cependant, non seulement cette apparition de nouvelles formes d'entreprises agricoles ne provoque pas la disparition des micro et petites exploitations, mais elle contribue à leur maintien dans la mesure où les familles qui vivent sur ces petites exploitations sont un important réservoir de main-d'œuvre à faible coût pour les grandes entreprises agricoles. Les grandes et très grandes entreprises agricoles de la région ouest de Noubareyah emploient régulièrement de la main-d'œuvre salariale permanente et saisonnière en provenance des territoires ruraux du Delta et des petites exploitations de la région elle-même.

En fait, dans les années 1960/80, les politiques publiques de mise en valeur des terres agricoles visaient l'installation des différentes catégories d'exploitations selon le modèle des anciennes terres avec une très grande majorité de petites exploitations de 2 ha. Avec la succession des générations, elles ont subi l'effet du morcellement et on trouve aujourd'hui dans les nouvelles terres de nombreuses exploitations de 1ha et moins.

Ainsi, les structures de production familiales traditionnelles perdurent avec ses problèmes : très fort morcellement, faible capacité d'investissement, sous-emploi, faible productivité de travail, difficulté d'accès au marché, etc.

A partir des années 1980, dans le cadre de la libéralisation économique, les politiques de mise en valeur font appel aux investissements privés. Les terres, où les pouvoirs publics ont effectué les grands travaux d'aménagement, sont vendues aux enchères à des entreprises ou des individus sans limitation de surface. Progressivement, au cours des vingt dernières années, on voit les grandes exploitations (entre 50 et 100 ha de fruits et de légumes totalement irrigués) et les très grandes exploitations (certaines atteignent les 3.000 ha principalement de fruits et de légumes irrigués) s'installer dans les nouvelles terres.

De manière schématique, on distingue ainsi trois types de structures :

- Les micro et petites structures familiales de moins de 2 ha (dans les anciennes et les nouvelles terres). Dans les anciennes terres (région de Fayoum), le système de culture est orienté principalement vers les cultures traditionnelles (blé, coton, luzerne, maïs, riz, ...) et de manière secondaire vers les légumes (notamment les tomates, les pommes de terre, …), plus un petit élevage (une ou deux vaches maximum). Généralement, le foncier est acquis par héritage et les membres de la famille, y compris l'exploitant, sont pluriactifs.

L'exploitant peut exercer une autre activité non agricole (artisanat, emploi dans l'administration, petit commerce, …) mais le plus souvent il loue sa force de travail, et celle de certains membres de sa famille, pour les travaux saisonniers dans les exploitations plus grandes. La main-d'œuvre familiale fournit la plus grande partie du travail, ce qui n'empêche pas un recours croissant aux tracteurs (loués à la journée) pour certains travaux de labour et de préparation du sol.

Dans les nouvelles terres, ces petites exploitations partagent les mêmes caractéristiques que celles des anciennes terres avec néanmoins deux différences : le foncier est acquis par

installation selon les modalités établies par les politiques de mise en valeur, c'est-à-dire en remboursant les prix de la terre sur une trentaine d'années, et le système d'irrigation est par aspersion ou par goutte à goutte selon les cultures.

L'exemple d'une petite exploitation à Sila (Fayoum, anciennes terres) : un agriculteur de 41ans, exploite 1,5 feddan (soit 0,6 ha) dont la moitié en fermage et possède une vache et quelques volailles. Deux de ses six enfants travaillent avec lui, en plus de travailler comme journaliers chez d'autres exploitants. Traditionnellement, il cultive du blé, de la luzerne et du coton, mais ce dernier a été abandonné, à la suite de la chute des prix et remplacé par la betterave. Il a choisi la betterave parce qu'elle est vendue à l'usine à des prix garantis, ce qui lui offre une plus grande sécurité.

- Les structures de taille moyenne et grande (de 10 à 50 ha) à caractère familial. Situées plus fréquemment dans les nouvelles terres, elles sont gérées directement par les propriétaires, avec ou sans l'aide d'un agronome salarié. Le système de culture se partage entre les cultures traditionnelles, les fruits, les légumes, les plantes aromatiques, et les fleurs notamment. La production est destinée, selon les cas, au marché national ou à l'exportation.

L'exemple d'une exploitation moyenne dans la zone de Tiba (Noubareyah, nouvelles terres) : après une période d'expatriation, un ingénieur agronome, ex-fonctionnaire au ministère de l'Agriculture, s'est installé comme producteur agricole sur une exploitation de 120 feddans (48 ha). Il a effectué de gros travaux d'aménagement, notamment de drainage, avant de pouvoir exploiter la terre. Deux agronomes et 20 ouvriers permanents travaillent sur l'exploitation, auxquels s'ajoutent les ouvriers saisonniers. En plus de la production arboricole (agrumes, pêches, pommes, mangues et poires), il fait de l'apiculture et vend des plants produits dans sa pépinière. Selon les prix, il vend sa production sur le marché local (vente sur pied) ou bien à des entreprises d'exportation.

L'exemple d'une grande exploitation dans la région de Fayoum : un agriculteur âgé de 30 ans, exploite les terres de la famille qui correspondent à une surface totale de 40 ha dont une partie se trouve dans les nouvelles terres à proximité de Fayoum. Il possède 200 vaches et cultive du blé, de la luzerne, du maïs et du coton, remplacé dernièrement par la betterave. Il déclare utiliser moins de main-d'œuvre que par le passé préférant la mécanisation qu'il auto-finance. Il vend la totalité de sa production de blé aux grossistes ou aux minoteries.

Pour lui, le seul problème actuel est celui de l'eau en terme de quantité (insuffisante durant l'été) et de qualité (augmentation constante de la pollution de l'eau).

- Les très grandes structures de type « entreprise » (de 50 à 3 000 ha). Situées dans les nouvelles terres, elles sont gérées par des ingénieurs agronomes salariés. Chaque exploitation appartient à un groupe d'investisseurs (avec ou sans liens familiaux) réunis en entreprise. Le système de culture est orienté plutôt vers les cultures d'exportation (fruits, légumes, riz, plantes aromatiques , ...).

Le système de culture dominant sur ces exploitations explique que, malgré un haut niveau de mécanisation, elles emploient une main-d'œuvre salariale permanente et surtout saisonnière importante. La totalité ou une grande partie de la production des grandes et très grandes exploitations est destinée à l'exportation. Certaines de ces très grandes exploitations possèdent leurs propres structures de conditionnement et d'exportations (producteurs-exportateurs), d'autres sont liées par des contrats avec des entreprises d'exportations, et d'autres encore ont créé leurs unités de transformation (conserves de légumes, jus, produits laitiers, ...).

Dans la zone de Tiba (région de Noubareyah, nouvelles terres), une exploitation de 400 ha de fruits et de légumes, créée voilà 18 ans, appartient à une entreprise dont le propriétaire est entrepreneur de travaux publics vivant au Caire. Elle est gérée par 5 ingénieurs agronomes salariés, emploie deux comptables, une trentaine de techniciens et d'administratifs, 30 ouvriers agricoles permanents, plus les ouvriers saisonniers. Elle utilise l'irrigation par goutte à goutte, possède sa propre station de réfrigération et de conditionnement, et exporte la totalité de sa production (raisins de table, agrumes, pêches, etc...).

La diversification des cultures est la caractéristique dominante. Dans les nouvelles terres, les exploitations cultivent plusieurs productions arboricoles (agrumes, pêches, pommes, mangues, etc.) plus des raisins de table, et plusieurs productions maraîchères (haricots, tomates, pommes de terre, etc.). Face aux fortes fluctuations des prix sur le marché national et à l'exportation, et en l'absence de tout système de régulation, les producteurs voient dans cette diversification une forme de sécurité et de minimisation du risque.

La taille des structures d'exploitation a semble-t-il une incidence en termes d'intégration au marché et de résistance à la variabilité des prix.

Pour les petites et moyennes exploitations, il s'avère que, d'après tous les entretiens menés dans les deux zones d'étude, le principal problème est celui de la commercialisation. Généralement, elles n'ont pas accès à l'exportation : d'une part, la diversification des cultures sur ces petites et moyennes surfaces conduit à produire de faibles volumes de chaque culture ou en tout cas des volumes insuffisants pour être en mesure d'exporter ou de négocier des bonnes conditions de vente. D'autre part, les grossistes et/ou les intermédiaires contrôlent totalement l'accès au marché et imposent leurs conditions pour la fixation des prix et les conditions de vente, comme par exemple la prise en charge des frais de transport par les agriculteurs. Par ailleurs, le recours aux crédits auprès de ces marchands ou de leurs représentants, augmente la dépendance des agriculteurs.

N'étant pas en position de force sur les marchés, les petites et moyennes exploitations sont en outre fragiles et très réactives (par la force des choses) face aux fluctuations des prix qui provoquent des réactions presque instantanées de la part des agriculteurs pour abandonner une culture et la remplacer par une autre. Par exemple, nous pouvons évoquer ici l'abandon de la production des tomates à Fayoum par les petits producteurs à la suite d'une forte chute des prix il y a quelques années. Les exploitants avaient laissé alors la production pourrir sur les champs, étant donné que les coûts de récolte et de transport étaient supérieurs aux prix proposés par les grossistes. De même, la décision rapide du gouvernement égyptien de baisser le prix du blé en 2009 (après la hausse durant la pénurie) avait poussé beaucoup d'agriculteurs à ne pas cultiver du blé «le blé devenant une culture risquée… ».

Dans les nouvelles terres, où les systèmes de culture sont plus spécialisés dans les fruits et les légumes, les petites et moyennes exploitations témoignent d'une plus grande fragilité du fait des investissements nécessaires à l'installation. De nombreux cas d'échec et de faillite des petits et moyens producteurs s'expliquent par une année où les prix étant bas, des exploitants ont été dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes et /ou d'avoir un revenu minimum pour nourrir leurs familles.

Récemment, c'est-à-dire, à la fin de l'été 2008, le prix de vente de la production d' « oranges d'été » (variété d'orange destinée à l'exportation pour la production de jus) a baissé de manière significative. Seules les grandes exploitations ont pu alors amortir ces chutes de prix.

Là encore, la crise a révélé la difficulté de la mise en marché pour les petites et moyennes exploitations notamment en termes de capacité de stockage, de transformation des produits périssables dans une phase de surproduction, et au final, en terme de capacité de négociation des prix.

L'ouverture du marché égyptien aux importations agricoles affecte surtout les petits et moyens producteurs qui, eu égard à la dimension économique de leurs exploitations, n'ont pas les moyens de baisser davantage leurs coûts de production. Comme le travail familial, seul facteur de production pouvant servir de variable d'ajustement, est sous rémunéré, il ne reste plus qu'à baisser de manière générale le niveau de consommation.

Exemple à Fayoum : une usine d'huile de tournesol passe des contrats avec 10 000 petits exploitants pour ses besoins en matière première. Il y a 2 ans, l'usine baisse les prix d'achat aux exploitants puis cesse de s'approvisionner auprès d'eux parce qu'elle importe de l'huile de tournesol brute, à des prix plus avantageux, pour la raffiner et la conditionner sur place.

Toutefois, dans certaines filières, les grandes exploitations peuvent souffrir de la concurrence des produits importés. C'est le cas en 2008/2009 des exploitations laitières qui subissent la concurrence du lait en poudre importé. En effet, les industries agro-alimentaires nationales exigent d'aligner le prix d'achat du lait local sur le prix du lait en poudre importé, alors que le prix de ce dernier est inférieur aux coûts de production du lait local. Les gros producteurs de lait ont demandé au ministère de l'Agriculture de taxer ces importations de lait en poudre, mais sans succès. Les négociations sont en cours pour trouver une solution à la crise qui menace ces producteurs qui ont investi d'importants capitaux pour installer des entreprises de production laitière très modernes.

2. L'Algérie : les limites d'une modernisation décrétée

En Algérie, des structures de production qui ont peu évolué ces 20 dernières années, des exploitations bien équipées grâce à d'importants investissements publics…

De manière générale, les structures de production agricole sont le produit de l'histoire foncière et des réformes successives.

L'évolution des structures agraires en quelques dates :

1962/63 : après l'indépendance, c'est la période de l'autogestion des terres appartenant aux colons et aux grands propriétaires.

1971 : la révolution agraire, qui limite la grande propriété privée, nationalise les terres et crée des exploitations sous forme de coopératives.

1981 à 1983 : restructuration du secteur public agricole par la restructuration foncière des exploitations sous la forme des domaines agricoles socialistes.

1987 : réorganisation du secteur public agricole. A la suite de la dissolution des domaines agricoles socialistes en Algérie, tout en affirmant la propriété irréversible de l'Etat sur les terres agricoles du domaine national, une loi octroie aux producteurs constitués en collectifs un droit de jouissance perpétuelle sur l'ensemble des terres attribuées et un droit de propriété sur tous les biens constituant le patrimoine de l'exploitation autre que la terre. Les nouvelles entités formées correspondent à des sociétés civiles de personnes physiques (trois au minimum) et dénommées Entreprise Agricole Collective (EAC). Des entreprises individuelles sont aussi créées (EAI).

Dans la première zone d'étude, la commune de Sébaine (zone de céréaliculture), la SAU occupe 94% de la superficie totale de la commune. On constate la domination des moyennes et grandes exploitations (32% et 39% des exploitations respectivement). 80% des exploitations de la commune ont le statut d'exploitations agricoles privées, les terres privées de l'Etat occupent plus de 52% de la SAU. En effet, à partir de 1987, les terres privées de l'Etat issues des

anciennes grandes exploitations coloniales et transformées en domaines agricoles socialistes, ont été concédées pour créer, soit des exploitations collectives, soit des exploitations individuelles. Ces dernières sont de grandes exploitations, puisque sur la commune de Sebaine, la surface moyenne des exploitations agricoles collectives (EAC) est de 180 ha et celle des exploitations agricoles individuelles (EAI) est de 466 ha.

Exemples de la commune de Sebaine :

Une exploitation agricole individuelle (EAI issue des terres de l'Etat) de 267 ha. L'agriculteur, âgé de 71 ans, exploite la terre avec son fils aîné et deux de ses petits enfants. Il cultive du blé dur, du blé tendre (presque 40% de sa SAU), de l'orge, de l'avoine et une petite surface en arboriculture (environ 1% de la SAU). Son cheptel compte 124 ovins et 3 vaches laitières. Il dispose d'un puits et d'un forage réalisé dans le cadre du PNDA, mais le débit est faible en raison de la surexploitation de la nappe. Il emploie deux salariés permanents plus 8 salariés saisonniers pendant quatre mois par an. Dans le cadre du PNDA, l'exploitation a été bien équipée (en plus de deux tracteurs initiaux, et de l'étable) avec un tracteur, deux moissonneuses batteuses, une remorque, trois kits d'aspersion, un enrouleur, un bassin de 180 m^3.

Une exploitation agricole individuelle privée (non issue des terres de l'Etat) de 13 ha. L'agriculteur, âgé de 61 ans, cultive du blé et de l'orge essentiellement plus 1 ha d'arboriculture et 1 ha de maraîchage. Il possède 10 têtes d'ovins et 5 chèvres. Il dispose d'un puits traditionnel et d'une charrue à disque. Dans le cadre du PNDA, il a obtenu un forage, un tracteur, un kit d'aspersion, un système de goutte à goutte et un bassin de 100 m3.

Depuis la fin des années 1980, les structures de production agricole dans la commune n'ont pas évolué de manière significative. En effet, l'absence de titre de propriété pour les agriculteurs installés sur les terres privés de l'Etat sous forme de EAC et EAI (exploitation agricole collective ou /et exploitation agricole individuelle) qui représentent 52 % de la SAU de la commune, a mis beaucoup de terres en situation d'indivision, et a réduit énormément les possibilités de vente et d'achat, d'où une situation de blocage foncier.

Le blé, principale production à Sebaine, a vu sa surface régresser de 33,6% passant ainsi de 16 580 ha en 1987 à 11 000 ha en 2008. Deux facteurs expliquent cette baisse : d'une part, la reconversion partielle de certaines exploitations pour faire du maraîchage et de l'arboriculture irrigués par des forages, cette reconversion ayant été promue par l'attribution des aides et des subventions dans le cadre du PNDA et PNDAR comme moyen de sécuriser les revenus des agriculteurs ; d'autre part, l'augmentation des jachères au profit de l'élevage. L'objectif des politiques publiques est d'intensifier la céréaliculture dans la zone et donc de réduire la jachère, en offrant une prime de 5 000 dinars pour chaque hectare mis en culture. Or, les agriculteurs n'ont pas adhéré à cet objectif pour plusieurs raisons. D'abord, ils jugent les prix du blé fixés par l'Etat très bas. Ensuite, la mise en culture demande des moyens financiers dont ils ne disposent pas, le recours au crédit étant exclu compte tenu du fait qu'ils n'ont pas d'acte de propriété des terres qu'ils exploitent.

Entre 2000 et 2003, l'Etat a demandé à la banque CNMA (Caisse nationale de mutualité agricole, banque publique qui a l'agrément du ministère des Finances mais dont le conseil d'administration est nommé par le ministre de l'Agriculture) d'accorder des crédits sans demander des garanties aux agriculteurs. Au bout de trois ans, cette banque a commencé à subir d'énormes pertes et c'est la Banque d'agriculture et du développement rural qui a pris le relais, mais les crédits sont conditionnés par les garanties, d'où un retour à la situation de blocage antérieure. Ceci explique que les agriculteurs continuent à faire des jachères pour l'élevage, production plus rentable que la prime de mise en culture et la production de blé réunies. Malgré la hausse des prix d'achat du blé par l'Etat en 2008 et 2009 (les prix ont presque triplé), les jachères n'ont pas diminué. Les agriculteurs n'ont pas confiance, pensent

que les prix vont diminuer « cette hausse ne va pas durer… », et continuent à préserver leur élevage. Il semble évident que les agriculteurs n'adhèrent pas à l'objectif des pouvoirs publics de faire de cette zone une zone de production céréalière intensive.

Dans le cadre du PNDA, les aides et subventions accordées aux agriculteurs ont favorisé la mécanisation, ainsi que la mise en place de l'irrigation pour la promotion de l'arboriculture. Or, cette politique rencontre de nombreux problèmes. Pratiquant depuis toujours une agriculture en sec, les agriculteurs n'ont pas la maîtrise technique de l'irrigation par goutte-à-goutte utilisée pour l'arboriculture, et tendent à l'abandonner en faveur de l'irrigation à la raie. Ils déclarent ne pas avoir les connaissances techniques pour tailler les arbres ou soigner les maladies.

On le voit bien, les aides et les subventions accordées par les pouvoirs publics pour la mise en place de l'arboriculture avec irrigation par goutte à goutte ne sont pas des conditions suffisantes pour réussir l'introduction de cette nouvelle pratique. En s'appuyant sur des moyens financiers, certes indispensables, mais sans mesures d'accompagnement technique et de formation des agriculteurs, cette initiative semble compromise ou du moins n'atteindra pas ses objectifs de manière satisfaisante.

L'analyse des entretiens indique que dans la commune de Sébaine, seule la taille différencie les exploitations agricoles. Les petites et grandes exploitations, bénéficiant des aides et subventions, pratiquent la céréaliculture, utilisent les mêmes circuits de commercialisation, et sont protégées contre les fluctuations de prix. Les politiques agricoles tendent à effacer toute différenciation et à homogénéiser le niveau d'équipement et le fonctionnement des exploitations, comme c'est le cas quand il s'agit d'une agriculture « sous perfusion ».

Des petits éleveurs en difficulté et des moyens de production qui échappent à la population agricole…

Dans la deuxième zone d'étude, la commune de Faidja (zone agropastorale), ce sont les petites structures agraires qui dominent. Le système de production de Faidja traduit sa vocation agropastorale avec une SAU occupée :

- 60% en céréales (blé dur, blé tendre, orge, avoine)
- 13% en fourrages
- 0,8% en arboriculture
- 0,2% en cultures maraîchères, surtout la pomme de terre.

La surface en jachère demeure faible avec 26% de la SAU parce qu'une grande partie de la céréaliculture est destinée à l'alimentation du bétail, l'orge occupant la plus grande surface cultivée en céréales avec 6 000 ha sur un total de 7 500 ha. La commune de Faidja a bénéficié d'un périmètre de mise en valeur en 1998/99.

Ayant comme objectif de réduire le chômage, le programme de mise en valeur s'adresse à une population cible qui n'est pas obligatoirement agricole. Le principe est que les terres mises en valeur dans le cadre de ce programme sont concédées aux personnes en faisant la demande en vue de créer une exploitation agricole. De fait, sur le terrain, les principaux bénéficiaires de ces terres mises en valeur sont des fonctionnaires ou des cadres, des professions libérales et des retraités. Ainsi malgré une augmentation de 10% de la SAU de la commune, les agriculteurs n'ont pratiquement pas eu accès à ces terres tandis que le chômage n'a pas été réduit non plus. En outre, des problèmes techniques ont obéré les performances de ces terres (salinisation du sol, problèmes de forages entre autres). Enfin, ce programme de valorisation a contribué au morcellement des terres en attribuant des petites surfaces, alors que la majorité des exploitations étaient déjà petites.

Dans la zone, on peut distinguer deux catégories d'éleveurs qui fonctionnent différemment :

- les petits éleveurs (moins de 50 tête ovins) qui possèdent des petites surfaces ou quand ils sont « sans terre », ils utilisent la steppe déjà dégradée. Ces éleveurs sont très vulnérables n'ayant pas la possibilité de se déplacer sur des longues distances en cas de sécheresse. Une seule mauvaise année les met en situation difficile et, comme le prix de l'orge augmente dans ce cas, ils sont dans l'obligation de vendre une partie du cheptel alors que le prix de la viande baisse du fait de l'augmentation de l'offre sur le marché.

La pauvreté est perceptible chez ces petits éleveurs dont la majorité des enfants travaillent en ville. Le père ou un des fils s'occupe du cheptel, mais il prend également, dans la plupart des cas, des animaux des autres éleveurs (dans la majorité des cas des gros éleveurs), ce qui lui permet d'obtenir un revenu.

- Les moyens et les gros éleveurs qui possèdent des camions, des citernes et des terres grâce aux aides et aux subventions accordées par les pouvoirs publics à cette catégorie même si, globalement, le soutien de l'élevage est jugé inférieur à celui attribué à l'agriculture.

A Faidja, un éleveur sans terre, de 58 ans, père de 7 enfants, dont 3 travaillent en ville, possède 46 têtes d'ovins, 3 chèvres, 3 ânes, une dizaine de poules et une citerne d'eau . Il affirme qu'en année sèche, il peut vendre jusqu'à 50% de son cheptel. En effet, une année sèche l'oblige à se procurer l'aliment de complémentation qui coûte cher, la décapitalisation pouvant l'aider à maintenir le reste du cheptel. La situation pourrait être plus dramatique si ses enfants ne travaillaient pas en ville. La difficulté est de reconstituer ce cheptel, les années sèches sont plus nombreuses que les bonnes années, mais heureusement ses enfants travaillant en ville participent financièrement à cette reconstitution.

Le travail de terrain a montré que les fils de ces petits éleveurs sont souvent pluriactifs. Ils partent en ville (Sougueur, Tiaret,...) à la recherche de travail, particulièrement dans le BTP. En effet, un nouveau pipeline passe par la Daira de Sougueur, ce qui nécessite la construction de pistes et d'infrastructures importantes. Les enfants en âge de scolarisation travaillent avec leur père ou frère, et ne sont souvent pas scolarisés car la famille a besoin de main-d'œuvre gratuite, mais également le mode de vie semi-nomade ne favorise pas la scolarisation des enfants.

Pour compléter leurs faibles revenus et pour acquérir ainsi des aliments de base, les petits éleveurs prélèvent des unités fourragères de la steppe et labourent certaines terres arch afin de constituer un maigre stock d'orge pour les périodes difficiles. Il arrive que l'État n'intervienne pas pour interdire le labour illicite dans la mesure où il n'offre aucune alternative, d'autant plus que dans sa politique, il distingue les petits et les gros éleveurs en accordant les aides et subventions aux derniers, les petits éleveurs étant considérés ou assimilés à des « bergers » et non pas à des « producteurs », contrairement au secteur agricole où les aides sont attribuées à toutes les catégories d'agriculteurs. De manière générale, les éleveurs s'interrogent : « Pourquoi l'Etat ne soutient-il pas le prix de l'orge ? »…

Tableau 1 : Description synthétique des zones d'enquêtes

Egypte	**Type de zone d'étude**	**Système de production**	**Système d'irrigation**	**Catégories d'exploitations**
Zone I **(anciennes terres)**	village de Sila dans la région de Fayoum	-blé,luzerne, betterave, coton, mais, tomates -productions destinées au marché national	Irrigation traditionnelle par submersion	93 % micro et petites exploitations familiales (moins de 2ha) 6% exploitations de plus de 2 ha
Zone II **(nouvelles terres)**	zone de Tiba dans la région de Noubareyah - arboriculture (agrumes, pêches, pommes) raisins), plantes aromatiques, maraîchages et peu de céréales -la production des grandes exploitations est destinée à l'exportation	Irrigation par goutte à goutte ou aspersion	- les bénéficiaires : des agriculteurs ou des fermiers venus des anciennes terres, installés sur des micro et petites exploitations (moins de 2 ha) des jeunes diplômés installés sur des petites exploitations (de 2 à 10 ha) - les investisseurs : exploitations moyennes gérées par des petits investisseurs (de 10 à 50 ha) grandes et très grandes exploitations gérées par des salariés et appartenant à des investisseurs ou des entreprises (plus de 50 ha jusqu'à 3 000 ha)	
Algérie	**Type de zone d'étude**	**Système de production**	**Système d'irrigation**	**Catégories d'exploitations**
Zone I **(territoire à fort potentiel agricole, production de céréaliculture)**	Commune de Sebaine dans la Wilaya de Tiaret	- céréaliculture et élevage ovin - arboriculture - peu de maraîchages	Forage et irrigation par goutte à goutte ou aspersion mais culture en sec dominante	-exploitation agricole individuelle privée de petite taille (moins de 10 ha) -exploitation agricole collective (EAC) de taille moyenne (de 10 à 50 ha) -exploitation agricole individuelle (EAI) de grande taille (plus de 50 ha)
Zone II **(territoire rural profond, zone agropastorale)**	Commune de Faidja dans la Wilaya de Tiaret	- élevage ovin/ céréales (surtout l'orge) - peu d'arboriculture et de culture maraîchère	Culture en sec dominante Apparition d'irrigation par goutte à goutte et aspersion	-petits éleveurs (moins de 50 têtes d'ovins) avec des petites surfaces ou « sans terre » -moyens et gros éleveurs, avec des camions, des citernes, capables de déplacer les troupeaux sur des longues distances

3. Des problématiques communes

En Egypte comme en Algérie, la pression sur les ressources est une constante…

En Algérie, à Faidja, commune agropastorale, la pression sur les parcours augmente à la suite de l'augmentation du cheptel et à la succession des années de sécheresse (on considère qu'il y a une bonne année sur quatre, et 2008/2009 est une bonne année, ...). Les éleveurs cultivent les terres « ici c'est une terre arch … j'ai toujours cultivé cette terre. On me dit je n'ai plus le droit de la cultiver mais d'un autre côté il n' y a pas d'aide pour acheter de l'orge ou de la paille… donc je continue toujours à la cultiver même si c'est interdit »…

D'autre part, les politiques publiques orientées vers l'intensification conduisent à la promotion des forages sans étude préalable du potentiel hydrique, ce qui amenuise à certains endroits le potentiel hydrique déjà limité. Ainsi à Sébaine, l'eau souterraine a été plus exploitée que l'eau de surface mobilisée par le barrage de Dahmouni qui sert les exploitations de maraîchages situées sur une autre commune plus spécialisée dans cette production. C'est à partir de 2009 que la commune de Sebaine a commencé à utiliser l'eau du barrage. En 1998, on exploitait 63% de la nappe dans la commune de Sebaine. Selon les données officielles, on est passé de 10 forages entre 87 et 2005 à 69 en 2008 et de deux puits à 9 puits en 2008. Ces chiffres, à l'évidence bien inférieurs à la réalité, laissent supposer une forte hausse de l'exploitation de la nappe.

En Egypte, la question de l'eau est bien entendu vitale. Dans le village de Sila (région de Fayoum), le manque d'eau est récurrent surtout pendant la saison d'été, ce qui conduit à laisser en friche une partie des terres agricoles. Les grands exploitants mettent en place des pompes pour utiliser l'eau des canaux de drainage, ce que ne peuvent pas faire les petits agriculteurs par manque de moyen, sans tenir compte des effets nuisibles de cette pratique.

Quant à l'interdiction de cultiver du riz, les avis sont partagés entre ceux qui estiment que c'est une mauvaise décision étant donné le rôle de la culture du riz dans le lessivage du sol et la réduction de la salinité (en plus de sa rentabilité), et ceux qui trouvent que cette décision introduit un peu plus d'équité entre les agriculteurs. Pour ceux qui se rallient à cet avis, les agriculteurs possédant des terres en amont des canaux d'irrigation privent les autres de l'eau en irriguant les parcelles de riz. Ainsi, l'eau rendue disponible par l'interdiction de la culture du riz, pourrait être utilisée pour la diversification et l'expansion des cultures maraîchères.

En outre, tous les agriculteurs interrogés ont souligné la forte dégradation de la qualité de l'eau à cause de la pollution par les déchets solides (déchets ménagers et déchets de la production agricole). Ces déchets diminuent le débit des canaux d'irrigation et causent de nombreux dégâts.

Le partage de l'eau est également une source de conflits dans les nouvelles terres. Le manque d'eau est plus fortement ressenti compte tenu du contexte désertique et du manque de pluie certains hivers comme durant l'hiver 2008/2009. Les grands exploitants subissent moins les effets du manque d'eau, soit parce que la majorité des terres situées en amont des canaux d'irrigation leur appartient, soit parce qu'ils possèdent les moyens d'installer des pompes. Or force est d'admettre que sur le terrain, de nombreuses pompes d'irrigation, installées sur le canal principal de manière illicite, fonctionnent sous le regard complice des agents de l'administration centrale chargés de contrôler l'usage de l'eau. D'autre part, certains gros producteurs ont eu recours aux forages. Mais si elle peut apparaître comme une solution au manque d'eau d'irrigation dans un premier temps, l'eau fournie par ces forages contient un taux de sel de plus en plus élevé, ce qui menace l'avenir de ces exploitations.

La question des droits de propriété se pose en Egypte comme en Algérie…

Dans les deux pays, certaines catégories d'agriculteurs ne possèdent pas de titres de propriété. En Algérie, il s'agit des exploitants installés sur les terres du domaine national (les terres issues des domaines agricoles socialistes transformés par la réforme de 1987 en EAC et EAI, cf. encadré page 11), et en Egypte, ce sont les jeunes diplômés et les petits agriculteurs installés sur les nouvelles terres selon les modalités prévues par la loi (remboursement du prix de la terre sur 30 ans comme condition pour l'obtention du titre de propriété, cf. page 4). L'absence du titre de propriété génère de nombreux problèmes : des conflits sur les limites des propriétés, l'exclusion de l'accès au crédit, découragement de l'investissement par manque de sécurité.

En Egypte, dans la zone de Tiba (nouvelles terres), les agriculteurs déjà installés qui souhaitaient agrandir leurs exploitations ainsi que des personnes qui désiraient acheter quelques terres aux « bénéficiaires » (c'est-à-dire les petits agriculteurs, ou les jeunes diplômés) ont eu recours à des contrats entre l'acheteur et le vendeur mais sans acte notarié ou bien à l'établissement de procuration de la part du vendeur à l'acheteur lui donnant le droit d'exploiter la terre ou de la vendre. Ces « arrangements » se sont avérés lourds de conséquences, surtout pour une catégorie d'acheteurs, celle des petits investisseurs L'administration publique chargée de la mise en valeur les considère en effet au même titre que les grandes entreprises d'investissement, et exige d'eux de s'acquitter du prix de la terre, en plus du prix qu'ils ont payé aux vendeurs dans la mesure où ce premier acte de vente a eu lieu de manière « illégale » c'est-à-dire par « les arrangements » mentionnés ci-dessus. Évidemment, payer deux fois le prix de la terre représente une charge financière lourde pour ces petits investisseurs qui se retrouvent dans l'obligation de donner en location des parcelles de leurs terres pour obtenir rapidement de la liquidité.

De manière générale, l'absence de droits de propriété bien définis sur la terre (en Egypte, dans les nouvelles terres attribuées aux petits agriculteurs et aux jeunes diplômés particulièrement) contribue à augmenter le risque et réduit la sécurité des investissements, dans la mesure où l'on ajoute aux conflits de délimitation de la propriété, l'insécurité des transactions foncières.

Cette insécurité qui entoure les transactions ralentit la circulation du capital foncier ou bien se traduit par une distorsion des prix. Dans le cas d'une vente avec des droits de propriété non définis (sans titre de propriété notarié), le prix sera inférieur au prix réel et dans le cas contraire, il sera supérieur … Les droits de propriété sécurisés ont évidemment un prix.

III – Acteurs et gouvernance locale : des limites patentes

1. En Egypte, un Etat omniprésent et des gros producteurs qui s'organisent…

Malgré les réformes et la volonté politique affichée, on constate sur le terrain une faible décentralisation, une gouvernance locale en marge des institutions, l'absence d'organisations professionnelles ou, quand elles le sont, leur représentativité semble peu évidente.

En Egypte, dans les anciennes terres, deux structures représentent l'Etat vis-à-vis des agriculteurs. Il s'agit de la coopérative agricole, vestige de l'interventionnisme de l'époque de la réforme agraire et la Banque du développement et du crédit agricole.

Autrefois, la coopérative agricole assurait plusieurs fonctions : la distribution des intrants subventionnés, l'achat aux producteurs de la production des principales cultures, l'offre des services de vulgarisation ainsi que le contrôle de la mise en place de l'assolement décidé par le ministère de l'Agriculture pour chaque région.

Après la réforme économique, le rôle de la coopérative agricole s'est affaibli au point de n'assurer aucune fonction à part celle d'être un point de vente de certains intrants, notamment les engrais, et d'achat occasionnel de certaines productions au prix du marché.

En 2008, l'Egypte a connu une pénurie d'engrais, accompagnée d'une forte hausse des prix et un développement du marché noir. Pour faire face à cette pénurie et au marché noir, l'Etat s'est alors appuyé sur les coopératives agricoles en vue d'assurer la vente d'engrais. Ceci contribue à maintenir l'image de ces coopératives comme un outil ou une organisation étatique.

De son côté, la Banque du développement et du crédit agricole a vu ses missions évoluer dans le cadre des réformes économiques, en renforçant sa mission de banque commerciale. Cependant, elle continue d'offrir des crédits aux agriculteurs et devient, comme pendant la pénurie des engrais, un point de vente de certains intrants.

La Banque offre aussi aux agriculteurs la possibilité d'acheter leur production de blé à un prix fixé par les pouvoirs publics. De nombreux agriculteurs ont recours aux crédits auprès de la Banque, et la majorité trouve le taux d'intérêt élevé (il est de 7% mais avec l'ensemble des frais il atteint 11%), les délais longs et les démarches compliquées. D'après les entretiens, il semble que, à tort ou à raison, la Banque de développement et de crédit agricole ait une image négative liée à une certaine opacité et à des pratiques discriminantes. De fait, elle n'a pas encore trouvé le nouveau fonctionnement entre l'ancienne modalité (dans le cadre de la Réforme Agraire où elle était un instrument d'aide aux agriculteurs sans exigence de bénéfice) et la nouvelle modalité en tant qu'institution financière comme les autres.

Principaux canaux entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, ces deux structures (la coopérative agricole héritée de la réforme Agraire et la Banque de développement et de crédit agricole) sont perçues comme des outils de mise en œuvre des politiques publiques et non pas comme des structures au service des agriculteurs. Les rapports entre les agriculteurs et ces deux structures sont souvent conflictuels et teintés de méfiance de la part des agriculteurs.

Dans les nouvelles terres, en plus de la coopérative agricole et de la Banque de développement et du crédit agricole, c'est l'administration chargée de la mise en valeur qui représente un « super pouvoir ». Appelée « direction de contrôle général », elle représente au niveau local « l'Agence publique de mise en valeur et de développement des projets agricoles » qui dépend du ministère de l'Agriculture. Elle est chargée de toutes les activités agricoles de l'installation jusqu'aux nombreux problèmes d'infrastructure (routes, électricité, irrigation) et de gestion des conflits (limites des propriétés, captage de l'eau) pour un espace bien défini. Le responsable de cette administration est la personne la plus puissante au niveau local, dans la mesure où il concentre de très nombreux pouvoirs.

Quant aux collectivités territoriales, elles existent dans les anciennes terres. Le village de Sila (région de Fayoum) a un conseil municipal élu et un maire nommé par le ministère de l'Intérieur. Les membres du conseil municipal interviewés avouent qu'ils n'ont aucun pouvoir de décision, ni de gestion (pas de budget, ni de fiscalité locale, ...). Dans les nouvelles terres, il n'existe pas d'administration locale tout simplement, et les seules institutions sont la coopérative agricole, la Banque agricole, et la Direction de contrôle général.

Le paysage institutionnel au niveau local se caractérise par l'omniprésence de l'Etat, à travers ces structures relais de l'administration centrale, et un «face à face» avec les agriculteurs. Sur le terrain, on dénonce la lourdeur administrative, les complications bureaucratiques, les très longues démarches et, bien entendu, la corruption.

Les grands producteurs/exportateurs échappent, au moins partiellement, à cette emprise administrative et bureaucratique, grâce à leur proximité avec le pouvoir central d'une part, et d'autre part du fait des moyens financiers importants dont ils disposent et de leur capacité à s'organiser. Aussi trouve-t-on, au niveau national, plusieurs associations de producteurs ou de producteurs-exportateurs selon les filières : l'Association des producteurs de pommes de terres, l'Association des producteurs de fraises, etc.

Sans doute la plus importante Association de producteurs/exportateurs, la HEIA « *Horticultural Export Improvement Association* » compte 200 membres, répartis comme suit: 37% sont des producteurs, 41% des producteurs/exportateurs et transformateurs, et 20% exportateurs et transformateurs. Créée en 1997, l'association emploie 44 salariés. Elle est aujourd'hui un acteur majeur de l'exportation des produits agricoles (fruits et légumes). Elle intervient dans plusieurs domaines : la formation, les négociations nationales et internationales, les investissements comme par exemple la construction d'un complexe avec une station de réfrigération et un terminal pour le transport aérien.

2. En Algérie, une multitude d'institutions publiques et une organisation descendante.

Durant les dernières années, l'Algérie a lancé plusieurs programmes en faveur de l'agriculture qui ont favorisé l'émergence de structures publiques déconcentrées au niveau de la Wilaya et de la Daira (regroupement de plusieurs communes qui forme un district administratif équivalent à une sous-préfecture). Dans les zones d'étude, on trouve trois de ces programmes : la Mise en Valeur des terres agricoles par la Concession (MVT), le Plan National de Développement Agricole (PNDA) et le Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR).

Le programme de mise en valeur couvre les terres relevant du domaine privé de l'Etat qui peuvent être concédées à toute personne physique ou morale. Les collectivités locales, dans le cadre des plans d'aménagement communaux, proposent des terres pour la mise en valeur et le système de culture adapté. Après validation par les services locaux (agriculture, hydraulique et Domaine), la proposition est soumise au Wali (gouverneur) pour approbation. Le périmètre concerné est ensuite découpé en unité de surface minimale spécifique en fonction du système de culture, selon les normes établies par le ministère de l'Agriculture. Les candidats souhaitant adhérer à ce programme soumettent leurs dossiers au comité technique de la wilaya. Les parcelles sont affectées après examen des dossiers aux concessionnaires et l'Etat se charge de financer les travaux de mise en valeur.

Dans le cadre du PNDA, les agriculteurs, les éleveurs, les entreprises publiques et privées sont éligibles au soutien sur le Fonds National de Régulation et de Développement Agricole (FNRDA) pour financer les projets qui s'inscrivent dans le cadre des programmes arrêtés par le Ministère de l'agriculture. Les dossiers de candidature sont déposés auprès de la subdivision agricole de chaque Wilaya, qui le transmet au comité technique de wilaya présidé par le directeur de la DSA (Direction des services agricoles) et composé de plusieurs représentants des différentes administrations (conservation des forêts, le FNRDA, etc.). En cas d'acceptation du dossier, le montage financier est réalisé par le FNRDA jusqu'à 50% du montant global de l'investissement sous forme de concours définitif et 50% sous forme de crédit-bail sans demande de garanties.

La mise en œuvre locale du PNDAR suit la même logique décrite précédemment, c'est-à-dire avec l'intervention de la subdivision de la direction des services agricoles (SDSA), la direction des services agricoles (DSA), de la conservation des forêts, du comité technique de Wilaya (CTW), de la banque agricole et du développement rural, de la caisse régionale de mutualité agricole.

Cette organisation est caractérisée par l'intervention de plusieurs acteurs institutionnels au niveau de la commune, de la Daïra et de la Wilaya (relais des différents ministères concernés). Les décisions ne sont pas prises au niveau local, les grandes orientations aussi bien que les petits détails sont définis au niveau central. La répercussion au niveau local se résume à l'exécution. La profession agricole n'est pas associée à la prise de décision. On propose aux agriculteurs d'adhérer à un programme décidé sans les consulter, par la signature d'un cahier de charges pour recevoir en contrepartie des aides publiques.

Cependant, il faut noter l'effort de regroupement et de coordination entre les acteurs publics, intervenant localement, par la création des comités techniques au niveau de Daïra et de Wilaya, ainsi que des guichets locaux de la Caisse Régionale de Mutualité agricole. Ainsi, les décisions ne dépendent plus de la seule Direction des Services Agricoles mais des comités techniques qui regroupent les représentants de plusieurs secteurs, ce qui contribue au décloisonnement des décisions.

Le découpage territorial de 1984 a porté le nombre de communes de 1 541 (alors qu'elles étaient de 704 en 1975) tandis que le nombre des wilayas est passé de 31 à 48. Force est de constater que plusieurs de ces nouvelles communes ne sont pas viables par leur potentiel économique, en terme d'infrastructure, de fiscalité, etc.

Malgré l'existence d'instances élues au niveau local (assemblée populaire de wilaya APW, et assemblée populaire communale APC) et bien que le code communal fasse du président de l'APC le seul responsable des affaires de la commune, dans la pratique, le pouvoir exécutif du wali (nommé par l'Etat) représente l'autorité suprême. Ceci fait des APC des deux communes étudiées des assemblées exécutantes des décisions prises au niveau de la wilaya. Cela d'autant plus que le président de l'APC est à la fois un représentant de l'Etat et de la commune, ce qui produit une certaine confusion entre organe délibérant et organe exécutant.

S'ajoute à la question de la représentativité, la question des ressources financières et leur mode d'allocation au niveau communal qui est un des problèmes majeurs de la décentralisation. Les communes de Sebaine et de Faidja disposent de ressources financières provenant de l'exploitation du patrimoine (loyers des locaux…) et des subventions de l'Etat. Les recettes de la gestion patrimoniale, souvent faibles à cause de la mauvaise exploitation et de la mauvaise collecte, sont versées au FCCL (fonds commun des collectivités locales) qui redistribue les ressources financières entre les communes. Les deux communes sont donc tributaires des subventions allouées par l'Etat qui maintient un système de réduction de la fiscalité locale par le jeu de la compensation, ce qui transforme une partie des recettes municipales en subventions de l'Etat et les budgets locaux en annexes au budget de l'Etat. Ce système qui affaiblit ou supprime la fiscalité locale ne peut exister que grâce à la rente pétrolière, et contribue au maintien de la dépendance financière des communes.

3. La faiblesse des organisations professionnelles et le déficit de confiance…

Face à cette administration centrale omniprésente en Egypte et en Algérie, qu'en est-il des organisations professionnelles agricoles et de celles de la société civile dans le monde rural ?

En Egypte, la Fédération des producteurs agricoles est une structure officielle dépendante de l'Etat, et n'a aucune présence réelle au niveau local. D'ailleurs, lors des entretiens, les agriculteurs ont insisté sur le manque de « communication » et de « confiance ». Ils ont souligné que leur voix n'est pas entendue et qu'il n'y a pas d'organisation qui défend leurs intérêts. Une association de développement local existe pratiquement dans chaque village, particulièrement dans les nouvelles terres. Plutôt relais des activités du ministère des Affaires sociales, cette association est généralement liée à l'administration. Certes, d'autres associations ont été créées lors de la mise en place des projets, mais elles l'ont été pour capter des financements dans le cadre de projets. Si elles perdurent au-delà des projets, c'est alors sans moyens et souvent sans activités réelles.

L'expérience qui mérite d'être signalée est celle des associations d'irrigants « water users associations », créées par décret du ministère de l'Irrigation pour transférer la gestion des tours d'eau et la maintenance des canaux d'irrigation aux agriculteurs. Mais les bilans de fonctionnement de ces associations sont mitigés. Certaines associations ont connu un échec total ou partiel, d'autres ont plutôt réussi. Deux points communs ressortent de ces bilans,

corroborés par l'observation du terrain, à savoir le manque d'accompagnement et certaines carences dans le cadre institutionnel pour définir les responsabilités.

En Algérie, les agriculteurs et les éleveurs expriment le même manque de crédibilité et de confiance dans les organisations professionnelles comme la Chambre d'agriculture, et dans le mouvement associatif en tant que médiateur efficace, dans la mesure où la quasi totalité des associations ont été créées sous l'impulsion des pouvoirs publics. Les contraintes matérielles et financières, le manque de qualification rend le fonctionnement des associations aléatoire.

Le faible impact des organisations professionnelles sur les politiques et le développement agricole expliquent leur incapacité à attirer l'adhésion des agriculteurs.

Par ailleurs, on est forcé de constater en Algérie, le même « face à face » entre les agriculteurs (et les éleveurs) et l'Etat, mais aussi le même manque d'information au niveau local. L'administration publique a le monopole de l'information et il n'existe aucun relais pour diffuser l'information au niveau local, au point que certains agriculteurs ont affirmé qu'ils ignorent totalement l'avènement du PNDA et par conséquent n'ont jamais bénéficié des moyens qu'il offre (aides, subventions …).

Fait remarquable, il n'existe aucune association agricole ou rurale dans les deux communes, qui comptent pourtant deux associations sportives et culturelles. Alors qu'entre 1995 et 2008, 85 associations professionnelles agricoles ont obtenu l'agrément au niveau de la wilaya, aujourd'hui on ne compte que 20 associations pour 31 000 agriculteurs et éleveurs. Quant à la chambre d'agriculture, créée en 1991, elle a une représentation au niveau de la wilaya de Tiaret et aucun relais à des niveaux inférieurs (daira ou commune).

Le foisonnement des programmes et des plans de développement agricole en Algérie a favorisé l'émergence de certains acteurs privés, mais pas dans le milieu rural puisqu'il s'agit d'entreprises de travaux et de petits bureaux d'étude situés pour l'essentiel dans les villes. La privatisation des établissements publics agroalimentaires (les minoteries publiques) a propulsé un seul opérateur privé au niveau de la Daira. Il s'agit des moulins de Mehdia qui ont une capacité de production qui dépasse 58% de la production totale (en semoule et en farine) de la wilaya de Tiaret. Les procédures exigées par le PNDA pour l'obtention des subventions a fait multiplier les bureaux d'études privés (installés par des jeunes techniciens et ingénieurs agronomes) qui offrent les services de montage des dossiers et d'étude de faisabilité. Le programme de renouveau rural n'exigeant pas les mêmes procédures, la demande sur les services de ces bureaux d'étude chute et ils se trouvent en grande difficulté.

L'attribution des aides et des subventions pour l'investissement agricole, une des principales composantes du PNDA, a eu comme conséquence la création de nombreuses entreprises de travaux chargés d'effectuer les aménagements et les travaux auprès des agriculteurs en fonction des cahiers de charge. Il semble, d'après les entretiens, que ces entreprises situées dans les villes, manquent souvent de qualification pour effectuer certains aménagements comme les forages.

En Egypte comme en Algérie, l'absence d'institutions adéquates et l'affaiblissement des institutions traditionnelles, rend la gouvernance locale opaque et complexe. Elle s'appuie sur des réseaux familiaux interpersonnels et sur des liens informels avec les centres de pouvoir. La gestion des conflits, l'obtention des autorisations ou des subventions, et toute autre procédure nécessaire à l'activité des agriculteurs, sont l'objet de tractations, de marchandages et de contreparties.

Cela génère des coûts de transaction très élevés réduisant fortement l'efficacité des politiques de développement. Plus largement, il y a bel et bien un déficit de confiance, clairement exprimé par les agriculteurs, dans les institutions publiques nationales et locales ainsi que dans les politiques mises en œuvre par ces institutions. En d'autres termes, les agriculteurs n'ont pas confiance car « les règles du jeu » ne sont pas claires, changent constamment, et ne sont pas respectées.

En Egypte, malgré le déficit institutionnel, on ne peut pas ignorer un mouvement, certes diffus et non organisé, de revendications professionnelles et de prise de conscience chez les agriculteurs de leur état en tant que groupe social ayant des intérêts communs à défendre. Lors des entretiens, les agriculteurs ont pointé l'écart entre leur récent statut, issu de la libéralisation, d'« agents économiques » et les conditions d'exercice de cette fonction. Pendant une longue période, l'Etat a été l'intermédiaire entre les agriculteurs et le marché, autrement dit entre les agriculteurs et les autres agents économiques en amont et en aval. La disparition de cet intermédiaire a projeté les agriculteurs dans le jeu du marché, et dans les relations avec les autres agents économiques, ce qui fait naître chez eux le besoin, pour ne pas dire la nécessité, de s'organiser pour faire face aux risques et aux conflits d'intérêts avec d'autres agents. Durant l'année 2008/2009, les nombreux mouvements de protestation dans les régions rurales, y compris à Fayoum, témoignent que lentement les agriculteurs deviennent « des acteurs ».

IV – Entre incohérence et incompréhension

Le face à face déséquilibré entre un Etat très présent et des agriculteurs peu structurés, explique peut-être, au moins en partie, les nombreuses incompréhensions que les politiques publiques suscitent chez les agriculteurs. De plus, de nombreux écarts et incohérences existent entre les objectifs des politiques publiques et leur mise en œuvre au niveau local. La non prise en compte des réalités locales dans la conception des politiques publiques, la déficience des institutions locales et la faible adhésion des acteurs forment un ensemble de facteurs explicatifs de ce constat.

En Egypte, une libéralisation qui profite aux gros producteurs et reste inachevée pour les petits producteurs…

Engagée dans un processus de libéralisation de son économie depuis le milieu des années 1980, l'Egypte a avancé progressivement sur la voie des réformes notamment dans le secteur agricole, secteur primordial par son poids démographique et stratégique.

La stratégie globale de développement agricole s'appuie sur deux piliers : d'une part, les grands projets d'aménagement agricole pour la mise en valeur de nouvelles terres, et d'autre part, les grands projets d'aménagement hydraulique pour améliorer l'efficacité des réseaux d'irrigation et de l'utilisation de l'eau.

Les économies d'eau ainsi réalisées serviront à irriguer les nouvelles surfaces, étant donné que l'eau est la principale contrainte pour l'extension des surfaces mises en valeur.

Dans le cadre de cette stratégie globale, on distingue deux étapes qui se recoupent : durant la première étape, les projets d'aménagement agricole sont un moyen d'augmenter la production agricole et de lutter contre le chômage des jeunes ruraux et des jeunes diplômés en offrant à ces derniers la possibilité de créer leurs exploitations. Durant la seconde étape, les projets d'aménagement agricole sont conçus comme des projets qui doivent attirer les grands investisseurs privés pour développer une agriculture moderne et compétitive.

En fait, les politiques publiques s'orientent davantage vers la mise en place des conditions nécessaires pour la promotion d'un secteur privé moderne et compétitif, alors que pour l'agriculture traditionnelle, c'est le maintien de la situation dans un esprit de gestion de l'urgence.

Force est d'admettre que les politiques publiques sont souvent perçues par les agriculteurs comme des réponses à l'urgence, en faveur d'autres catégories de la population, notamment celles des villes. Lors de la pénurie de pain de 2008, la hausse des prix d'achat du blé est jugée par les agriculteurs comme une « réaction rapide pour l'urgence mais sans une vraie réflexion quand aux conséquences pour les agriculteurs… ». La hausse du prix d'achat du blé, décidée par le gouvernement, a provoqué la hausse des prix de presque tous les facteurs de production (les intrants, le loyer de la terre, les coûts de transports, ...). Bien entendu, la baisse du prix de

blé qui a suivi n'a pas entraîné un retour au niveau antérieur des prix des facteurs de production.

Par ailleurs, en 2009, alors que le prix de vente de blé à la Banque du développement agricole est supérieur de 10 LE (soit moins de 1€30) au prix de vente aux grossistes, plusieurs producteurs déclarent préférer vendre aux grossistes pour échapper aux procédures longues et compliquées, et à la corruption.

D'autre part, les agriculteurs s'interrogent sur la cohérence des politiques de prix : « on nous vend les intrants aux prix internationaux… on nous achète la production à des prix inférieurs aux prix payés aux agriculteurs dans les autres pays qui eux bénéficient de subvention pour l'achat de leur production… »

Une autre incohérence des politiques publiques soulevée par les agriculteurs concerne la libéralisation du marché agricole, sans qu'elle soit accompagnée par une réelle transparence pour tous. Pendant des années, la gestion de la production agricole était centralisée par le ministère de l'Agriculture qui décidait, région par région, des surfaces à cultiver pour les principales productions. Malgré les contraintes qu'il comportait, les agriculteurs affirment souvent que ce système était cohérent dans la mesure où c'était un système régulé. Ils ont bien compris que la libéralisation économique signifie laisser fonctionner les mécanismes de l'offre et de la demande, autrement dit qu'ils sont appelés à produire en fonction des besoins du marché, ce qui suppose qu'ils disposent d'informations sur les besoins du marché et les prix. Or seuls, les grands et très grands producteurs, avec un niveau de formation élevé et des moyens financiers, ont créé leurs propres structures pour fournir les services comme les études de marché, les opportunités d'investissement, l'organisation des sessions de formation technique pour leurs salariés, et des stages dans différents pays du monde comme le Pays Bas, le Brésil et le Chili.

En revanche, les petits agriculteurs (moins de 2 ha) qui représentent, rappelons-le, 96% des exploitations agricoles au niveau national, ne bénéficient d'aucun système d'information, de conseil ou de formation technique. Depuis que l'Etat s'est « désengagé » du secteur agricole, et en l'absence de vraies organisations professionnelles capables de fournir les services d'accompagnement, il existe un vide institutionnel et un cruel manque d'offre de services. La majorité des agriculteurs se trouvent ainsi livrés à eux mêmes, et ne constituent pas une « profession organisée » faute de structures et de cadre institutionnel… « *on nous dit qu'on est libre de choisir ce qu'on veut produire… mais on va choisir en fonction de quoi ? On ne sait rien sur les prix ailleurs ni sur les besoins du marché.. on décide en fonction des rumeurs.. et quand on se trompe, on est seul à supporter les conséquences… il nous manque un système pour nous donner l'information et pour atténuer les effets négatifs en cas de mauvais résultats…* ». Ce commentaire résume bien la situation dans laquelle se trouvent les agriculteurs : une situation de libéralisation inachevée.

D'autre part, si les agriculteurs interrogés apprécient la suppression de l'assolement obligatoire imposé autrefois par le ministère de l'Agriculture, ils sont cependant conscients des problèmes que crée le libre choix des cultures dans un contexte de fort morcellement, surtout dans les anciennes terres. Cette mesure emblématique de la libéralisation du secteur agricole en Egypte génère trois types de problèmes.

D'une part, le libre choix de cultures, conduit à une grande diversité de productions sur des très petites surfaces. Ainsi, chaque parcelle de quelques centaines de mètres carrés porte une culture différente n'ayant pas les mêmes besoins en eau en terme de volume et de calendrier d'irrigation, ce qui provoque des problèmes et des conflits de gestion de l'eau. D'autre part, avec des petits volumes d'un grand nombre de produits, les agriculteurs de chaque zone ne sont pas en mesure de négocier les prix avec les intermédiaires. Enfin, en l'absence de toute forme de régulation du marché et d'organisation de la production, les agriculteurs, particulièrement les petits, sont très exposés aux risques de chute de prix liés à la surproduction.

Un autre problème de la mise en œuvre des politiques de libéralisation, soulevé par les agriculteurs lors des entretiens, est celui de l'absence de contrôle sérieux et efficace sur les entreprises du secteur privé œuvrant dans le domaine de la production, de l'importation et de la distribution des intrants agricoles. De très nombreux cas de produits trafiqués mis sur le marché ont été signalés : des plants porteurs de maladie qui contaminent les vergers, des pesticides défectueux et inefficaces, etc.

Dans ce contexte de libéralisation, quels sont dès lors les facteurs déterminants des choix de production des agriculteurs ? D'après les entretiens, il semble que les petits agriculteurs optent pour un système de culture en fonction du prix de la production, des prix des intrants et de la sécurité de la commercialisation, alors que les grands exploitants décident en fonction de la quantité d'eau disponible, seul facteur limitant pour eux.

Les mesures de libéralisation de l'ensemble de l'économie de l'Egypte semble affecter bel et bien les agriculteurs. Du moins, dans les deux zones d'étude, et particulièrement dans la zone de Tiba située dans les nouvelles terres, ils lui ont imputé la forte hausse des prix des intrants et l'impact négatif sur leurs revenus et sur l'activité agricole elle-même.

Deux mesures récentes ont été citées comme exemple de ces effets de la libéralisation : l'exportation de la production nationale d'engrais combinée à la suppression partielle des subventions a provoqué une pénurie d'engrais, l'émergence d'un marché noir et une très forte hausse des prix. N'ayant pas les moyens financiers pour obtenir les engrais nécessaires, les petits agriculteurs ont alors laissé une partie de leurs terres en friche, ou bien ont fortement réduit les quantités d'engrais utilisées, ce qui dans les deux cas a eu comme conséquence une baisse de la production. D'autres ont eu recours à la vente du bétail ou à l'abandon des terres pour travailler comme salarié agricole journalier.

Par ailleurs, la privatisation de l'entreprise publique de production et de distribution d'électricité a entraîné la hausse du prix de l'énergie électrique, énergie utilisée par les agriculteurs pour faire fonctionner les pompes d'irrigation. L'entreprise applique les nouveaux tarifs à titre rétroactif et réclame aux agriculteurs de régler les anciennes factures au nouveau prix sous peine de coupure de courant. Ceux parmi les agriculteurs qui n'ont pas réglé ces factures se sont trouvés en situation de saisie de leurs biens. Ils se sont tournés vers la vente de leurs quotas d'engrais au marché noir, aggravant ainsi la situation de déséquilibre.

S'ils sont donc unanimes sur l'impact négatif de la hausse des prix d'engrais et de l'électricité, les agriculteurs sont plus partagés en revanche en ce qui concerne la hausse du prix des semences. D'une part, cette hausse est relativement moins forte que celle des autres intrants, et d'autre part ils estiment que les semences sont de meilleure qualité et par conséquent plus productives. Cependant, certains agriculteurs ont déclaré utiliser une partie de leur récolte pour produire les semences même si elles sont moins productives.

Et malgré la hausse des prix, le niveau de vie des ruraux baisse, l'accès aux services et leur qualité sont en régression…

La hausse des prix d'intrants a entraîné la hausse des prix de la majorité des productions agricoles, mais aussi, et dans des proportions plus grandes, la hausse des prix de tous les produits alimentaires et de tous les services. Les agriculteurs estiment qu'au final, entre la hausse des prix des intrants et la hausse des produits et services, les bénéfices leur échappent totalement et leur niveau de vie baisse sensiblement. Les témoignages recueillis sur le terrain font part de réduction voire d'absence de consommation de certains produits alimentaires (viande, produits laitiers, ...) ou de renoncement aux soins médicaux.

Dans le village de Sila (anciennes terres, région de Fayoum), le revenu annuel moyen par ha est estimé à 800 € par an. Sachant que la majorité des exploitants possèdent moins de 2 ha, cela signifie que chaque famille dispose d'un revenu agricole annuel de moins de 1 600 € par an soit environ 133 € par mois. Etant donné la taille de la famille (8 personnes minimum), chaque membre de la famille dispose de moins de 16 € par mois dans le meilleur des cas. Cela explique l'importance de la pluriactivité. Alors que le financement des études est une lourde charge financière, on trouve dans chaque famille un ou plusieurs jeunes diplômés de l'enseignement supérieur au chômage, ou bien travaillant comme ouvriers agricoles journaliers ou ouvriers du bâtiment.

Quant aux conditions de vie dans les villages, elles sont difficiles. Les réseaux routiers sont en très mauvais état, le réseau d'assainissement ainsi que le service de ramassage et de recyclage des déchets (agricoles et ménagers) sont inexistants, ce qui génère des graves problèmes d'insalubrité et de santé publique. A la difficulté d'accès aux services (éducation, santé, services publics…) s'ajoute la mauvaise qualité des quelques services disponibles.

En Algérie , un manque d'adhésion et d'accompagnement des agriculteurs…

La mise en œuvre des politiques publiques, y compris les soutiens aux agriculteurs, se heurte à la réalité du terrain. Par exemple, l'octroi de subventions aux intrants est conditionné par l'analyse du sol. C'est l'agriculteur lui-même qui doit se charger de prélever l'échantillon et de l'apporter au laboratoire d'analyse. Ensuite, il doit envoyer les résultats à la direction des services agricoles, qui les transmet à leur tour à la Banque d'agriculture et du développement rural. Ces procédures sont jugées par les agriculteurs longues et compliquées. En définitive, ils préfèrent s'approvisionner chez les commerçants privés, d'autant plus que le montant de la subvention à l'hectare est faible.

Les investissements alloués à la céréaliculture dans la commune de Sebaine semblent ne pas avoir un impact significatif sur la sphère de production céréalière, à l'exception de l'instrumentation des aides publiques. En focalisant sur les aides financières comme outil exclusif, la politique publique néglige, voire évacue, la nécessité de procéder à des réformes profondes des structures foncières, du secteur de la recherche agronomique et des politiques de financement des exploitations agricoles, réformes pourtant indispensables pour atteindre les objectifs d'intensification céréalière et de modernisation des structures de production.

Globalement, ce sont les mêmes problèmes qui reviennent d'une zone à l'autre, en Algérie, à savoir le détournement des fonds, le mauvais choix des groupes cibles, la non prise en compte de l'ensemble du système de production au niveau local (l'exemple de la commune de Sebaine où les politiques publiques ont ciblé le blé sans tenir compte de l'élevage), le déficit d'organisation locale et d'organisation professionnelle. Sans oublier le manque de formation des agents locaux qui voient se succéder les programmes et les plans (entre 1998 et 2005, 5 programmes de développement agricole en Algérie) sans vraiment maîtriser leur contenu, le manque de contrôle sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur le fonctionnement de l'administration qui s'en charge au niveau local.

Peut-on dire que le maillon faible se trouve au niveau local ?

Dans les deux pays, la réponse est affirmative sans exclure une dimension importante et complémentaire, celle de la mauvaise articulation entre le local et le national, autrement dit les modalités de prise en compte du local dans le processus d'élaboration des politiques de développement.

Le manque d'efficacité institutionnelle, caractéristique fondamentale du sous-développement, est amplifié au niveau local. Le manque d'autonomie des structures locales, le déficit de formation à une gestion partenariale et l'absence de communication et de dialogue entre les acteurs forment le terrain sur lequel s'enlisent toutes les initiatives et politiques de développement.

Il faut rappeler que le secteur agricole est le secteur qui a été géré par l'Etat pour la plus longue période, et qui continue à l'être sous des formes atténuées. Le changement de mode de fonctionnement est lent, se heurte à des habitudes et à la résistance de certains groupes d'acteurs qui craignent la perte de leurs pouvoirs et privilèges. Il faut reconnaître aussi la difficulté des agriculteurs, formulée clairement lors des entretiens en Egypte comme en Algérie, à s'organiser. Les raisons évoquées pour expliquer cette difficulté renvoient au cadre institutionnel trop contraignant, à la complexité des procédures, au manque de compétence, au déficit de confiance, au manque de moyens et surtout à l'incertitude quant à la capacité de peser sur les décisions publiques.

Dans les deux pays, la conception des politiques publiques est encore dans une logique fortement centralisée et descendante sans association de la profession et sans consultation au niveau local. Il en résulte une faible adhésion aux politiques publiques, jugées dans certains cas (exemple de la commune de Faidja) inadaptées au contexte local et ses besoins.

V – Conclusion

Le défi majeur de l'agriculture égyptienne est d'augmenter la production agricole pour nourrir une population croissante et exporter. Compte tenu du haut niveau d'intensification agricole, la stratégie de développement agricole s'est orientée vers l'augmentation de la SAU et la promotion d'une agriculture moderne et productive. Les politiques publiques déclinant cette stratégie se situent dans le processus de libéralisation économique dans lequel le pays s'est engagé.

Dans un contexte de handicap naturel fort, marqué par l'aridité et la menace de sécheresse, l'agriculture algérienne est appelée à assurer la sécurité alimentaire, à contribuer à la lutte contre le chômage tout en préservant les ressources. La stratégie de développement agricole, visant à moderniser les structures de production, s'appuie sur l'incitation à l'investissement par l'attribution des aides et des subventions sur des fonds publics mobilisés grâce aux revenus pétroliers.

L'analyse de l'impact de ces deux stratégies au niveau local indique évidemment des différences mais montre aussi des similitudes quant aux problèmes et aux besoins identifiés.

Dans les deux zones représentatives des anciennes et des nouvelles terres mises en valeur en Egypte, l'analyse révèle un ensemble de transformations faites de continuités et de ruptures. Les petites exploitations familiales restent majoritaires et se maintiennent, parallèlement à l'apparition des grandes exploitations agricoles adoptant des techniques modernes, intégrant les activités de conditionnement, de transformation et/ ou d'exportation. Radicalement différente de l'agriculture « paysanne », cette activité agricole est financée par des investisseurs privés d'origine urbaine (profession libérale, hauts fonctionnaires et quelquefois des capitaux étrangers), emploie un nombre important de salariés permanents et saisonniers (qualifiés et non qualifiés).

La diversification de la production, trait dominant dans toutes les exploitations et stratégie de minimisation des risques de fluctuation des prix sur le marché national et international, désavantage les petites et moyennes exploitations qui du fait du petit volume de la production, ne peuvent pas négocier des conditions de vente favorables, d'autant plus que les grossistes et les intermédiaires jouissent d'un pouvoir croissant dans l'accès au marché et la fixation des

prix. Un des problèmes majeurs, pour les petites et moyennes exploitations, est sans doute la mise en marché de la production avec le stockage, le conditionnement, le transport…

Malgré leur réactivité qui s'illustre par leur capacité à modifier le système de culture en fonction de la facilité et de la sécurité de la commercialisation (comme dans le cas de l'abandon du coton pour la betterave), les petites et moyennes exploitations subissent, plus que les grandes, l'impact de l'ouverture du marché agricole égyptien et, globalement, des politiques de libéralisation de l'économie. La hausse des prix des facteurs de production, généralisée à la suite d'un ensemble de mesures de privatisation d'entreprises publiques et d'ouverture sur le marché extérieur, s'est renforcée dans le sillage de la hausse des prix d'achat du blé en 2008, ce qui a conduit à son tour à une hausse des prix de l'ensemble des produits et des services. Au final, il n'y a pas eu d'amélioration des revenus des agriculteurs.

A la différence de l'Egypte, les politiques de développement agricole mises en œuvre en Algérie dans les deux zones étudiées ont peu modifié les structures de production. Elles ont plutôt contribué à aggraver le morcellement des terres, à la suite de la mise en place d'un programme de mise en valeur dans une des deux communes, et à pérenniser le blocage foncier, conséquence de l'absence de titre de propriété. Malgré la distribution des aides pour les forages et l'installation du matériel d'irrigation pour introduire l'arboriculture, le système de culture n'a été que partiellement transformé vu la volonté des agriculteurs de maintenir les surfaces en jachère pour l'élevage ovin, composante essentielle du système de production non prise en compte dans le modèle promu et en total contradiction avec la stratégie adoptée de développement de la céréaliculture. L'absence d'accompagnement a réduit sensiblement la portée de ces mesures et plus généralement l'adhésion des agriculteurs aux orientations stratégiques. Par ailleurs, la politique de modernisation basée exclusivement sur les incitations financières, en plus des détournements des aides, a bénéficié principalement aux non agriculteurs. Les petits éleveurs, exclus des mesures d'aide, survivent difficilement grâce à la pluriactivité. Privés de moyens pour faire face aux années sèches, ils ont recours à la réduction du cheptel et à l'exploitation illicite des parcours. Globalement, ils forment la catégorie la plus défavorisée et sont complètement ignorés par les pouvoirs publics.

Communes aux deux pays, se trouvent la question des droits de propriété et la pression sur les ressources en eau qui constituent deux contraintes fortes pour l'évolution des structures de production et la sécurisation des investissements.

Mais c'est au niveau des modes de gouvernance locale, de l'état des organisations professionnelles, et de l'univers institutionnel que se trouvent le plus de similitudes entre les deux pays. L'organisation descendante, la multiplication de structures publiques et le faible degré de décentralisation sont des traits communs auxquels s'ajoutent une faible participation des agriculteurs et des organisations professionnelles non représentatives. Tout concourt à voir dans le déficit institutionnel un déterminant fort du manque de dialogue et de confiance entre les pouvoirs publics et les agriculteurs.

Les nouveaux mécanismes induits par le processus de libéralisation économique en Egypte ne fonctionnent pas de manière efficace pour tous les agriculteurs. Il est clair que les gros producteurs ont les moyens d'exploiter les opportunités offertes par cette libéralisation, alors que pour la grande majorité d'agriculteurs (les petits et les moyens) les conditions nécessaires pour qu'ils puissent en tirer un quelconque avantage ne sont pas réunies. Il en est de même pour l'Algérie où, malgré les importants fonds mobilisés pour l'agriculture, la probabilité d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie de développement agricole, dans des proportions acceptables, est faible.

Quelques pistes de réflexion et d'actions…

Le contexte actuel et l'analyse des éléments recueillis sur le terrain, font émerger plusieurs questionnements. Le premier est celui du rôle du secteur agricole dans l'économie, de ses fonctions, et de sa gestion « sous contrainte » de trois types : démographique, économique, et

environnemental. Dans les pays du sud de la Méditerranée, l'agriculture ne peut pas être réduite à un secteur d'exportation composé essentiellement de grandes entreprises. Elle est avant tout un secteur de production pour le marché intérieur dont les besoins ne cessent de s'accroître, et un secteur d'occupation d'une grande partie de la main-d'œuvre rurale faute d'emplois suffisants dans les autres secteurs. Le rapport de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2008, p.11) sur l'agriculture rappelle que « l'amélioration de la productivité, de la rentabilité et de la viabilité de la petite agriculture est le principal moyen de sortir de la pauvreté offert par une agriculture au service du développement ». Pour atteindre cet objectif, plusieurs moyens et instruments sont cités, dont « l'amélioration des incitations par les prix et l'accroissement de la qualité et du volume des investissements publics… l'amélioration du fonctionnement des marchés et des produits… le renforcement de la performance des organisation des producteurs… » (Banque Mondiale, 2008, p. 11).

Les études locales présentées montrent bien que les politiques agricoles vont dans le sens contraire de ces recommandations en favorisant les catégories de producteurs les plus performants et, comme c'est le cas de l'Egypte, sans proposer aux petits producteurs aucune mesure économique et/ou institutionnelle pour améliorer leur performance alors qu'il existe d'importants besoins en terme de politiques de structures et de commercialisation. Les politiques de structures n'auront pas comme objectif d'éliminer les petits producteurs du circuit de production et du marché, mais de leur donner les moyens pour être plus efficaces et participer pleinement à la production agricole et au développement des territoires ruraux. L'amélioration des revenus des petits producteurs, très nombreux et majoritaires, permettra de créer une demande sur les produits et les services et par conséquent de contribuer à la relance de la diversification des activités créatrices d'emplois pour réduire le chômage rural. Cette orientation des politiques de développement agricole et rural est différente d'un traitement « social » de la petite agriculture, qui vise à maintenir sur place des familles parce qu'on ne sait pas quoi en faire, dans la mesure où l'objectif sera d'appuyer les petits producteurs pour leur permettre de devenir une vraie force productive et le moteur du développement agricole et rural.

Ceci conduit au deuxième questionnement sur le processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, indissociable de deux autres questionnements sur l'articulation entre les échelles local/ national et sur le rôle des institutions et des organisations. Entendu dans le sens de « règles du jeu », de normes et de conventions, les institutions sont indispensables pour le fonctionnement de l'économie par leur rôle dans la coordination entre les acteurs et dans la réduction des coûts de transaction. Par ailleurs, des acteurs atomisés, dispersés, ne peuvent pas participer au processus de conception et de mise en œuvre des politiques. Une charpente institutionnelle et des organisations réellement représentatives sont deux conditions pour créer une dynamique permanente de négociation entre les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs, et pour produire des systèmes de contrôle et d'évaluation.

D'après les analyses locales, pour contribuer à « l'amélioration de la productivité, la rentabilité et la viabilité de la petite agriculture », les actions suivantes semblent prioritaires à court terme :

- Le renforcement des capacités de commercialisation des petits et moyens producteurs pour l'accès au marché national et international. On entend par « commercialisation », l'ensemble des opérations techniques (stockage, conservation, transport, etc.) et des structures de collecte, de négociation des prix et de vente. La mise en place d'un système d'offre de service aux agriculteurs dans le domaine de la formation technique, de l'information sur l'état des marchés (les prix, la demande, ...), du conseil et d'aide à la prise de décision.

La mise en place d'un système de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques agricoles afin d'optimiser l'allocation des ressources et d'apporter les modifications nécessaire en terme de simplification des procédures.

- L'initiation et l'aide à la formation d'organisations professionnelles agricoles réellement représentatives et capables d'être des vrais interlocuteurs dans un processus de

développement partenarial. Afin d'éviter de « plaquer » un modèle importé, des analyses préalables sont indispensables pour connaître les spécificités et l'histoire de chaque pays, pour proposer les formes adaptées et mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires.

Globalement, ces priorités s'inscrivent dans une logique d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques en apportant des composantes complémentaires mais nécessaires.

Tableau récapitulatif

Pays	Points de force	Points de faiblesse
Egypte	1- l'émergence des grandes et très grandes exploitations modernes et productives 2- l'accès aux marchés national et international des grands producteurs et valorisation des opportunités offertes par la libéralisation 3- le maintien des petites exploitations avec articulation au niveau de la MO avec les grandes exploitations, et intégration au marché 4- la réactivité et capacité d'adaptation des petites et moyennes exploitations (diversification des productions) 5- l'émergence d'une conscience collective chez les petits et moyens agriculteurs de leurs intérêts en tant que catégorie socioprofessionnelle et de leurs besoins	1- la commercialisation : forte dépendance des petits et moyens agriculteurs dispersés et non organisés par rapport aux intermédiaires et aux grossistes, circuits très longs, importantes pertes de récoltes (mauvaises conditions de conditionnement, de transport et de stockage), déficit d'organisation des filières. 2- Les structures de production : absence de toute politique de regroupement ou d'aménagement foncier d'où un foncier morcelé et très dispersé, situation à l'origine de nombreux conflits et interdisant la rationalisation de la gestion de l'eau. 3- Le déficit institutionnel : inexistence d'organisations professionnelles agricoles réellement représentatives de la grande majorité d'agriculteurs (les petits et moyens) et efficaces, manque d'autonomie des structures locales et déficit de gestion partenariale 4- L'aide à la décision au service des petits et moyens agriculteurs : absence de système d'information et de conseil (technique et économique) au service des petits agriculteurs pour exercer leurs fonctions d'acteurs économiques 5- le déficit de confiance et de dialogue entre les agriculteurs et les pouvoirs publics
	Conclusion : les grands producteurs agricoles sont dynamiques et s'organisent pour valoriser les opportunités offertes par l'ouverture des marchés. En revanche, les conditions ne sont pas réunies pour que les petits et moyens agriculteurs (qui représentent 98%des agriculteurs) tirent un quelconque avantage du processus de libéralisation et valorisent leur potentiel en tant que principale force productive. D'où la nécessité de moderniser les structures de production et mettre en place le cadre institutionnel et les politiques d'accompagnement nécessaires.	
Algérie	1- la volonté politique et le cadre réglementaire (PNDAR : plan national de développement agricole et rural) 1- la mobilisation d'importants fonds publics pour l'investissement dans l'agriculture 3- le niveau d'équipement dont bénéficient les agriculteurs grâce aux aides publiques 4- les efforts de regroupement et de coordination entre les acteurs publics locaux.	1- le déficit institutionnel : absence ou faiblesse des organisations professionnelles réellement représentatives, manque d'autonomie des structures locales 2- le déficit de confiance et de dialogue entre les agriculteurs et les pouvoirs publics 3- les politiques publiques ne tiennent pas compte de la cohérence globale des systèmes de production au niveau local. 4-le mauvais ciblage des bénéficiaires des aides publiques 5-le manque de politiques d'accompagnement et de formation des agents locaux chargés de mettre en œuvre les politiques publiques et des agriculteurs
	Conclusion : le PNDAR est l'affirmation d'une volonté politique de moderniser l'agriculture en mobilisant d'importants fonds publics destinés à l'aide aux investissements agricoles. La mise en œuvre de ces politiques au niveau local, dans une logique descendante, souffre de nombreuses incohérences et lacunes qui réduisent de manière significative leur efficacité. La formation des agents chargés de la mise en œuvre et la consolidation de la représentation des agriculteurs sont des moyens pour avancer vers une gestion partenariale capable d'apporter les ajustements nécessaires.	

Liste des acteurs locaux enquêtés en Egypte

Zone I : village de Sila (région de Fayoum, anciennes terres):

- 15 agriculteurs
- le responsable de la coopérative agricole
- un membre du conseil municipal
- l'adjoint au maire
- le responsable de l'association d'irrigants

Zone II : zone de Tiba (région de Noubareyah, nouvelles terres):

- 20 agriculteurs
- deux producteurs-exportateurs
- trois ingénieurs agronomes gestionnaires d'exploitations
- le responsable de la direction de contrôle général
- une responsable d'association de développement local
- le responsable de l'association d'irrigants

Liste des acteurs locaux enquêtés en Algérie

Zone I : commune de Sebaine, Wilaya de Tiaret :

- 7 agriculteurs
- un ingénieur principal de l'ITCG
- le responsable de la production à la subdivision de la direction des services agricoles
- les moulins de Mahdia

Zone II : commune de Faidja, Wilaya de Tiaret :

- 4 agriculteurs
- 7 éleveurs
- le responsable de la production à la subdivision de la direction des services agricoles

Wilaya de Tiaret :

- Direction des services agricoles
- Direction de l'hydraulique
- Caisse régionale de mutualité agricole chambre d'agriculture

Note

[1] Fermiers expulsés à la suite de la loi sur le fermage qui sont venus s'ajouter aux bénéficiaires.

Références

Abdel Hakim T. (2008). Suivi de la stratégie méditerranéenne pour le développement durable. Développement agricole et rural : étude nationale Egypte. Annexe [en ligne]. Sophia Antipolis: Plan Bleu. 6 p. http://www.planbleu.org/publications/atelier_rural_bari/EG-FR-ANNEXE.pdf.

Banque mondiale. (2007). Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement. Abrégé [en ligne]. 36 p.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192111580172/FINAL_WDR-OV-French-text_9.25.07.pdf.

CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics) - Egypte. (2000). [Statistical yearbook]. Cairo: CAPMAS. En arabe.

DSA (Direction des Services Agricoles) Madhia - Algérie. (2008). Statistiques de la commune de Sebaine. Madhia: DSA.

DSA (Direction des Services Agricoles) Sougueur - Algérie. (2008). Statistiques de la commune de Fiadja. Sougueur: DSA.

DSA (Direction des Services Agricoles) Tiaret - Algérie. (2008). Statistiques de la wilaya. Tiaret: DSA.

MADR (Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural) Algérie. (2000). Plan National de Développement Agricole : dispositif de soutien. Alger: MADR.

MADR (Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural) Algérie. (2004). Conception et mise en oeuvre d'un PPDR [Projet de Proximité de Développement Rural] : guide des procédures. Alger: MADR.

Moulai A. (2009). Rapport de restitution des enquêtes de terrain de janvier et février 2009. Disponible à l'IAM de Montpellier.

Autres sources statistiques

Egypte :

- Ministry of agriculture and land reclamation : statistiques internes de la région de Noubareyah obtenues à partir de rapports internes au ministère.

Deuxième partie

Synthèse stratégique de l'étude

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 grand 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'Egypte, 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 Egypte, 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 Egypte 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 Egypte, 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 ajustement structurels de leurs économies demandés par le FMI ont conduit à une atténuation du rôle des Etats. A 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 dépaysannisation a été constaté en Algérie[1], 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'une 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 le 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 population.

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 conjecturé[2]. 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, lesdites 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 Egypte, 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 pays[3]. 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 noir[4]. 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 menages 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 nécessaires[6] : 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] Etudiées 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 dés 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 au 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 mondiale[13]. 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 importante[14].

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 sens[15]. 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 Egypte 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'Egypte 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 Egypte 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 promouvoir [16]. 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 Egypte. 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 agraire [19], 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 Nord[20].

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 transaction[22].

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 tripolarité[24] 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 discutable[25], 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 élevée[26] .

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 pauvreté[27]: 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 paysans[29], 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 multi-fonctionnel.

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 rurale[31], 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 solidaire[32].

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'investissements[33].

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 agraire. 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 XXIe 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 ce 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 presse de Sciences Po, 2008.

[32] Sébastien Abis, Pierre Blanc et Barah Mikaïl, 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.

Troisième partie

Réflexions sur les politiques agricoles en Afrique du Nord

L'agriculture sous contrainte environnementale et climatique

Florence Pintus, Plan Bleu

Céréales, légumes et agrumes représentent l'essentiel de la production agricole méditerranéenne. La production totale a fait ces quarante dernières années des progrès spectaculaires, mais les facteurs environnementaux et climatiques viennent compromettre la durabilité des modèles productivistes orientés à l'export. La nécessité de penser le développement agricole en lien avec la vitalité des milieux naturels est ici rappelée.

I – Evolution des principales productions agricoles méditerranéennes

1. Des volumes en forte augmentation, la part des PSEM en hausse

Céréales, légumes et agrumes contribuent pour plus de 85% de la production agricole méditerranéenne totale. Sur la période 1961-2007, les volumes produits dans les pays méditerranéens[1] ont considérablement augmenté. Ils ont respectivement été multipliés par 3 pour les céréales[2], par 2,5 pour les légumes[3] et par 5 pour les agrumes (Fig 1).

Figure 1 : Principales productions agricoles méditerranéennes 1961-2007 (en millions de tonnes)

Source : FAOSTAT 2009

Dans le même temps, la part de la production qui incombe aux PSEM[4] a augmenté pour toutes les productions. Pour les légumes, la situation s'est même inversée en un peu plus de quarante ans, puisqu'en 2007 la production des PSEM représente près des deux-tiers de la production totale méditerranéenne.

Une analyse plus détaillée de la production céréalière montre deux tendances inverses : un ralentissement dans tous les Pays Nord-Méditerranéens (PNM) (hors Balkans) et en Israël sur la période 1984-2007, avec des taux de croissance annuels moyens de la production négatifs ou proches de 0, tandis que ces taux augmentent dans tous les PSEM, à l'exception de la Turquie, du Maroc et de la Libye (Fig 2). La Syrie et l'Egypte qui comptent pour 64,6% de la production céréalière des PPM[5], enregistrent parmi les plus forts taux de croissance sur cette période.

Figure 2 : Taux d'accroissement annuel moyen de la production céréalière des pays MED (1961-2007)

Source : Faostat 2009

2. Un fléchissement récent de la production, davantage dans les PNM

Les taux d'accroissement annuel moyens (TAAM) des volumes cumulés de ces trois productions sur l'ensemble des pays méditerranéens ont connu un ralentissement récent, puisque ce taux est passé en moyenne de 2,25% sur la période 1961-1983 à 1,62% sur la période 1984-2007 (Tab. 1)

Tableau 1 : taux d'accroissement annuel moyen des volumes de productions (céréales+légumes+agrumes) sur la période 1961-2007 (en %)

	1961-1983	1984-2007	1961-2007
LY	7,51%	3,19%	3,75%
SY	5,25%	3,04%	3,59%
EG	2,70%	4,16%	3,40%
TN	2,71%	2,45%	2,76%
JO	-0,97%	2,77%	2,41%
TR	3,19%	2,74%	2,41%
LB	2,02%	0,93%	2,24%
MA	2,95%	2,34%	2,15%
ES	2,50%	2,06%	1,93%
Moyenne régionale	**2,25%**	**2,62%**	**1,88%**
MT	2,11%	2,38%	1,77%
AL	5,35%	-0,64%	1,76%
DZ	-0,93%	2,35%	1,63%
GR	3,39%	-0,05%	1,57%
FR	2,90%	0,71%	1,31%
IL	4,14%	-0,85%	0,76%
IT	2,35%	0,17%	0,57%
CY	0,19%	-0,93%	-0,16%
PS		-0,67%	-0,31%

Source : Plan Bleu 2009

On constate sur ce tableau que le groupe de pays dont le TAAM est supérieur à la moyenne régionale sur la période 1961-2007 est constitué de PSEM, à l'exception de l'Espagne (groupe orange). Au sein de ce groupe, quatre pays Egypte, Syrie, Tunisie, Jordanie enregistrent les plus forts taux d'augmentation sur la période la plus récente (1984-2007) avec des valeurs de 4,16% à 2,45%, tandis que les PNM sont à des taux inférieurs à 1 voire négatifs (Grèce).

3. Des rendements qui décélèrent

L'examen des TAAM des rendements conduit à un constat identique : l'ensemble des cultures a connu ces deux dernières décennies une décélération (tab. 2).

Tableau 2 : Taux d'accroissement annuel moyen des rendements des principales productions méditerranéennes (en %)

	1961-83	84-2007	1961-2007
Céréales	2,52%	1,33%	2,02%
légumes	1,32%	1,10%	1,33%

Source : Plan Bleu 2009

On notera sur l'exemple des légumes, que les niveaux moyens de rendements ont progressé de façon comparable de part et d'autre de la Méditerranée entre 1961 et 2007, puisqu'ils sont passés entre 1961 et 2007 de 12,02 à 23,63 T/ha dans les PSEM et de 14,46 à 27,89 T/ha[6] dans les PNM (hors Balkans).

Ces exemples montrent que le niveau de performance de l'appareil de production agricole des pays méditerranéens a progressé de façon tout à fait remarquable au cours de la seconde moitié du XXème siècle, particulièrement dans les PSEM. Mais malgré cela, les balances commerciales de ces pays sont de plus en plus déficitaires, et leur dépendance alimentaire augmente. Malheureusement, les PSEM sont également les pays qui seront vraisemblablement impactés le plus durement par le réchauffement climatique si l'on en croit les travaux du GIEC. Or les performances agricoles méditerranéennes sont déjà fortement contraintes par l'état des ressources naturelles.

II – Quelques éléments explicatifs des performances agricoles

Les surfaces cultivées ayant augmenté dans des proportions bien moindres que les volumes récoltés, c'est essentiellement à une intensification des productions que l'on doit l'essentiel des gains évoqués plus haut.

1. Des consommations toujours plus élevées en eau et en terres

L'agriculture pluviale domine en Méditerranée, c'est néanmoins sur les périmètres irrigués qu'ont eu lieu les gains de productivité les plus importants. Ainsi, alors que les superficies en terres arables et cultures permanentes ont globalement eu tendance à se stabiliser, voire à diminuer sur la période 1961-2005, le taux d'accroissement annuel moyen des terres irriguées n'a pas fléchi et les surfaces irriguées des pays méditerranéens ont ainsi doublé en 40 ans pour dépasser 26 millions d'hectares en 2005, c'est-à-dire plus de 20% des terres cultivées.

Il serait erroné de considérer que seule l'agriculture pluviale sera touchée par le changement climatique, ces deux types d'agriculture seront concernés de façons différentes. En effet, l'augmentation de l'occurrence et de l'intensité des événements extrêmes (pluies, sécheresse, vent, température…) est un des effets attendus du changement climatique. Les cultures en sec souffriront de stress hydrique accru, mais les hautes températures ayant pour effet de bloquer les stades phénologiques de certaines cultures, provoqueront des pertes de rendements, même en conditions hydriques non limitantes.

L'indice d'exploitation des ressources naturelles renouvelables mesure la pression relative des prélèvements annuels sur les ressources d'eau douce naturelles renouvelables conventionnelles. C'est un des indicateurs de la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable. En dépit de toute considération relative au changement climatique, les pressions sur les ressources en eau sont déjà les plus élevées dans les PSEM.

Les pays dont les taux sont supérieurs à 100 ont déjà recours à la réutilisation d'eaux usées. C'est une des sources non conventionnelles, avec l'utilisation d'eaux saumâtres et le dessalement d'eau de mer préconisés par le Plan Bleu pour une gestion alternative de l'eau qui s'appuie sur la demande.

Avec 0% de pertes sur les transports et une efficience à la parcelle passant de 60% à 80%, le scénario de demande alternatif permettrait ainsi de gagner à l'horizon 2025 40 km3/an d'eau par rapport au scénario tendanciel (Fig. 3).

Figure 3 : Demandes totales, scénarios de base et alternatif, pays méditerranéens, 2000-2025

64 km³/an d'économies possibles en 2025

Source : Plan Bleu, J. Margat

L'utilisation de ressources en eau non conventionnelles nécessite néanmoins que l'on se penche sur l'aspect qualitatif de l'eau d'irrigation, c'est-à-dire sa composition chimique, minérale et organique. La qualité de l'eau joue en effet sur la structure des sols et sur leur capacité de rétention en eau.

La figure 4 montre que la plupart des pays méditerranéens subissent des pertes nettes de terres arables considérables depuis plus de 20 ans. Ces valeurs sont nettes, c'est-à-dire qu'elles masquent des phénomène contraires. Par exemple, dans le cas de l'Egypte, le bilan globalement positif recouvre d'un coté les surfaces gagnées sur le désert (*reclaimed land*) et de l'autre les pertes de terres dites anciennes dues à l'urbanisation galopante, à la désertification et à la salinisation. Les données relatives à la désertification sont globalement difficiles à obtenir, tout particulièrement pour la perte de fertilité des sols. Pourtant, on ne peut pas s'empêcher de lier ce phénomène au fléchissement des rendements vus plus haut, même si d'autres facteurs explicatifs interviennent, comme le manque d'investissement en agriculture ou la mise en œuvre de bonnes pratiques environnementales dans les PNM. En conditions arides, et sur certains sols, le processus de désertification conduit à un état irréversible. Cette menace est amplifiée par le changement climatique de sorte que l'UE, craignant pour ses pays méditerranéens, travaille actuellement à l'élaboration d'une directive-cadre sur la protection des sols.

Figure 5 : Perte (nette) de terres arables entre 1980 et 2005 (en %)

Figure 6 : Terres arables (en ha) par habitant dans les pays MED, 1961-2005

Source : PB 2009

2. Une réduction récente des intrants, mais de fortes disparités entre pays

La maximisation des rendements à l'hectare s'est effectuée à travers la spécialisation et l'intensification des cultures, qui se traduisent également par l'augmentation de la consommation d'intrants, les engrais NPK en particulier (azote, phosphore, potassium). Deux phénomènes sont à souligner : d'une part, à l'instar de la France, les PNM ont amorcé une réduction récente de l'usage des fertilisants; d'autre part, à l'exception de l'Egypte et de la Turquie, qui ont des volumes de production totale comparables à ceux des PNM, les niveaux de consommation des PSEM demeurent de l'ordre de 10 fois inférieurs à ceux des PNM.

Les niveaux de consommation en NPK de la Turquie et l'Egypte[7] dépassent à présent ceux de l'Espagne et de l'Italie, mais demeurent encore derrière la France, et ne semblent pas encore avoir amorcé de réduction. Un des phénomènes qui accompagnent le changement climatique est l'augmentation du carbone atmosphérique. Cela devrait conduire dans un premier temps à une plus grande disponibilité en nutriments des sols, et donc à favoriser les rendements, en conditions hydriques non limitantes. Mais dans un premier temps seulement, car à terme cela contribuera à une perte de matière organique des sols et donc à des besoins croissants en fertilisants. Ce point nous renvoie via la question des filière d'approvisionnement à la question énergétique, qui elle-même nous renvoie à celle de l'eau.

Les données relatives aux consommations de pesticides sont récentes et les séries temporelles incomplètes. Sur la période 1990-2001, on retiendra une baisse des consommations totales en Méditerranée de l'ordre de 30% qui est principalement due à la baisse spectaculaire du plus gros consommateur, l'Italie, de plus de 150%. On ne relève aucune baisse significative sur la période dans les autres PNM, au contraire la Grèce voit ses consommations augmenter continuellement, et les écarts de consommation entre les PNM et les PSEM se maintiennent globalement dans des niveaux 5 à 6 fois supérieurs pour les premiers.

III – Les impacts attendus du changement climatique sur les milieux méditerranéens

Les différences entre les modèles de prévision du changement climatique en réponse à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, les forts niveaux d'incertitude et les marges d'erreur sur les mesures rendent toujours difficile la quantification comme la régionalisation des prévisions. Par ailleurs, les effets anthropiques sur l'environnement étant déjà préoccupants, on peut considérer, dans l'immédiat, que le réchauffement climatique aura pour effet d'exacerber les principaux impacts déjà observés sur les milieux naturels.

La pollution par les nitrates et les pesticides est l'une des principales causes de la détérioration de la qualité des eaux en milieu rural. La charge en éléments nutritifs, en particulier azote et phosphore, dont une grande partie provient de fertilisants et d'effluents agricoles, est également un moteur de changement dans les écosystèmes. Mais face à la modification du climat, et surtout à la rapidité des changements annoncés, il y a fort à craindre que les espèces ne disparaissent. Cette question est principalement abordée sous l'angle de la biodiversité sauvage, rarement domestique ou sous l'angle des interactions entre les deux.

Or le changement climatique est susceptible de déplacer les étages bioclimatiques, de modifier les aires de répartition des espèces, les cycles variétaux, d'augmenter les risques sanitaires et de modifier les capacités des écosystèmes (notamment forestiers) à résister aux attaques parasitaires (Fig. 8 et 9). Il ne fait guère de doutes dans ces conditions que l'ensemble des activités agro-sylvo-pastorales seront également touchées, dans des termes autres que les seuls niveaux de production.

Figure 8 : La décroissance des populations aviaires en fonction de l'augmentation de température

Source : Bird Species and Climate Change WWF-Climate Risk Pty Limited 2007

Figure 9 : Dates de floraison du pommier dans le sud de la France

Source : d'après INRA Domergue 2006

Un récent séminaire de l'INRA[8] sur ces questions recommandait de travailler sur la diversité génétique, les variétés et races rustiques présentes dans les pays en développement et particulièrement dans les pays sous fortes contraintes climatiques. En Méditerranée, plusieurs pays disposent d'inventaires des ressources génétiques : la Tunisie depuis 2003, l'Egypte depuis 2004, la Grèce depuis 1990, mais aussi l'Espagne, l'Algérie et la France[9] qui sont d'un

intérêt certain pour les travaux sur la question de l'adaptation d'un secteur vulnérable au changement climatique.

Compte tenu de ce qui précède, il serait aventureux de considérer que les seuls progrès techniques et agronomiques pourront compenser les effets du changement climatique sur les rendements et la production agricole dans son ensemble, dans un contexte de forte hausse alimentaire attendue et d'affaiblissement du secteur dans les économies nationales. A l'inverse, ajoutée aux situations « d'urgence permanente » auxquelles doivent déjà faire face la plupart des PSEM, la nécessité de relancer la production agricole suite à la crise alimentaire traversée en 2008 risque de concentrer les moyens sur les zones déjà les plus intensivement exploitées et de conduire à des dommages additionnels aux ressources naturelles, souvent menacées de non-renouvellement voire d'irréversibilité des impacts (nappes fossiles, salinisation des sols, pertes de fertilité…).

Notes

[1] Les pays méditerranéens : Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, territoires palestiniens, Serbie-et-Monténégro, Slovénie, Syrie, Tunisie, Turquie.

[2] Les céréales incluent blé, riz, maïs, avoine, orge, millet, sorgho, triticale…

[3] Les légumes incluent essentiellement maraîchage et melons selon la définition de FAOSTAT

[4] PNM : Pays du nord de la Méditerranée, PSEM : pays du sud et de l'est de la méditerranée

[5] Pays partenaires méditerranéens : Algérie, Egypte, Israël, Jordajie, Liban, Maroc, Territoires palestiniens, Tunisie.

[6] 25,42 T/ha avec les Balkans

[7] En Egypte, la quantité d'engrais utilisée est passée de 131,2 kg/ha en 1970/71 à 404,3 kg /ha en 1989/90.

[8] Conférence internationale « biodiversité et agricultures » organisée à Montpellier les 4 et 5 novembre 2008 dans le cadre de la présidencefrançaise de l'Union européenne.

[9] Cf. Mediterra 2009 et les études nationales conduites conjointement par le Plan Bleu et le CIHEAM pour l'évaluation intermédiaire de la mise en oeuvre de la SMDD

Références

Ciheam-Plan Bleu, Repenser le développement rural en Méditerranée, Mediterra 2009, presses de sciences-Po, Avril 2009.

CLINE, W.R., 2007 Global warming and Agriculture. Impact estimates by country. Center for global development.

Delecolle, R., et al., 2000, Agriculture et réchauffement climatique : quelques éléments de réflexion. INRA.

Les notes d'analyse du CIHEAM, 2008, L'actualité agricole en Méditerranée, 43,

Plan Bleu, L'agriculture méditerranéenne en recherche d'adaptation climatique, les notes du Plan Bleu, Juillet 2009.

Plan Bleu, Changement climatique et énergie en Méditerranée, étude réalisée pour la BEI, 2008.

United Nations Population Division -World Population Prospects: The 2006 Revision et World Urbanisation Prospects : The 2007 Revision.

Agriculture méditerranéenne : les trois défis de la mondialisation

Jean-Louis Rastoin

Montpellier SupAgro, UMR 1110 Moisa

La Méditerranée a constitué, avec les empires grec, romain, puis ottoman, le foyer de puissantes « Économies-monde régionales » conceptualisées par Fernand Braudel (Braudel, 1985). L'Histoire n'a pas repassé les plats et les véritables mondialisations au sens d'une croissance planétaire des échanges humains, matériels et immatériels – la première entre 1870 et 1914, la seconde depuis 1980 – se sont faites autour d'autres pôles géographiques en captant dans leur périphérie les pays méditerranéens. La deuxième mondialisation, pour reprendre l'expression de Suzanne Berger du MIT (Berger, 2003), n'est plus une hypothèse, c'est devenu une réalité, avec de nouveaux flux d'échanges qui recomposent les territoires selon la théorie des archipels de Pierre Veltz : les espaces économiques se substituent progressivement aux États-Nations (Veltz, 1996). Pour le chercheur, il est donc intéressant d'identifier ces espaces, leur densité et leur cohérence et de s'interroger sur leur place dans le monde multipolaire émergent depuis la chute du mur de Berlin en 1989. L'agriculture, dont le déclin en termes de contribution relative au PIB, à l'emploi et aux échanges internationaux s'est vérifié dans une large majorité de pays depuis un siècle, a soudain retrouvé une actualité avec la crise alimentaire de 2008 et se situe désormais au cœur des débats sur l'impact de la mondialisation. Ce retour aux fondamentaux des besoins humains combiné aux contraintes pressantes des crises environnementales, sociales et financières, incite à de nouvelles visions prospectives. Nous analyserons l'interface agriculture/mondialisation dans l'espace méditerranéen à partir de trois dynamiques qui sont autant de défis interdépendants : la population, la production et le commerce international.

I – Nourrir « durablement » une population en forte croissance

Dans le système alimentaire, la question des Hommes est doublement critique : par la consommation et la production. La fonction de consommation alimentaire est vitale et concerne l'ensemble de la population. En définissant la Méditerranée comme la zone constituée des pays riverains, on peut distinguer la rive Nord, avec 8 pays appartenant à l'UE (Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal[1] et Slovénie) et les deux autres rives, avec 16 pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM : Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie[2], Monténégro, Palestine, Syrie, Tunisie et Turquie), soit au total 24 pays. Les pays méditerranéens rassembleront en 2010 près de 500 millions d'habitants et, en 2030, horizon raisonnable de la prospective, un peu plus de 580 millions, soit une progression en une génération de 17%, essentiellement imputable aux PSEM (+ 25%, alors que la moyenne mondiale se situe à + 20%). Outre le défi quantitatif, les PSEM devront résoudre un grave problème qualitatif. En effet, comme l'a montré Martine Padilla, sous l'effet de la mondialisation, le modèle de consommation alimentaire s'est profondément transformé dans les 50 dernières années dans ces pays et tend à rejoindre le modèle dit « occidental » (Padilla in Hervieu, 2008), avec des impacts négatifs sévères dans un scénario « au fil de l'eau » puisque l'on passe d'un régime nutritionnellement excellent (la fameuse « diète méditerranéenne ») à un régime hypercalorique et glucidique, générateur d'un cortège de pathologies (obésité, diabète, maladies cardio-vasculaires, cancers).

La population des PSEM subit une autre transition : le passage d'un habitat rural à un habitat urbain, impulsé par une société de production et de consommation de masse. Les villes qui

regroupaient 50% de la population en 1990 vont en héberger 65% en 2030. Cependant, à la différence des pays de la rive Nord de la Méditerranée, les PSEM verront leur population rurale (à 80% agricole) continuer d'augmenter en valeur absolue, passant de 116 millions de personnes en 2005 à 126 millions en 2025, pour amorcer ensuite un lent déclin. Ce phénomène conduit mécaniquement à une réduction de la surface agricole par actif et rend difficile la modernisation du secteur et en conséquence la réduction de la pauvreté, facteur essentiel de l'amélioration de la situation alimentaire.

L'émigration est un moyen « contraint » d'échapper au carcan de la pauvreté. Elle se chiffre à environ 65 millions de personnes en 2004[3] pour l'ensemble de la planète dont 7 millions pour les PSEM. Deux pays se détachent : le Maroc, avec près de 3 millions de personnes, soit l'équivalent de 9% de sa population en 2004, et la Turquie avec 3,5 millions, soit 4,5%. Cette émigration concerne principalement les zones rurales. La création de plusieurs dizaines de millions d'emplois en zone rurale dans les PSEM représente ainsi un objectif prioritaire très lié à celui de la sécurité alimentaire.

II – Constituer un portefeuille de produits agricoles régionaux pertinent et compétitif

La région méditerranéenne a créé au long des millénaires, souvent en important des végétaux et des animaux d'autres zones (par exemple les agrumes de Chine et la tomate d'Amérique centrale), une agriculture à forte typicité qui a elle-même généré un modèle alimentaire original en se combinant avec un mode de vie et une culture spécifiques. Les produits sélectionnés sont par définition bien adaptés aux conditions agroclimatiques locales. Sous réserve de techniques de production améliorées et d'une politique alimentaire stimulante, ces produits méditerranéens pourraient constituer un « portefeuille » ou un « panier » différencié, à ancrage territorial, bénéficiant d'un large marché à l'exportation porté par la vogue de la diète méditerranéenne et d'un potentiel de « reconquête » du marché intérieur des PSEM. La spécificité productive méditerranéenne peut être repérée à l'aide d'un indicateur simple, la fraction de la production mondiale réalisée par les PSEM[4]. Lorsque cette fraction est supérieure à la part des PSEM dans la population mondiale, on considère qu'il s'agit d'un produit « méditerranéen. Nous avons également retenu comme indicateur de dynamisme des produits leur progression en volume dans les dix dernières années. Selon cette méthode, 13 produits, sur une liste de 25 représentant la base de l'alimentation, peuvent être qualifiés de « méditerranéens ». Le graphique suivant permet de les visualiser. On détachera 6 produits qui réalisent plus de 8% de la production mondiale (avec 4,3% de la population) et dont le taux de croissance a été supérieur à celui de la population des PSEM : le lait de brebis, l'huile d'olive, les fruits à coque, les agrumes et le miel. Ce mouvement atteste d'une « mondialisation » des produits méditerranéens en ce sens que des excédents de production par rapport à la consommation locale permettent une intégration au marché international.

Cependant, un double danger menace ces produits typiques : d'une part l'épuisement des ressources naturelles (terre et eau), d'autre part leur « délocalisation » dans d'autres zones agroclimatiques plus compétitives.

La terre est peu abondante et rarement fertile dans les pays méditerranéens. La superficie cultivée est stable depuis 10 ans, autour de 50 millions d'ha, alors qu'elle a progressé de 3% en Inde, de 6% en Chine et de 41% au Brésil. Les disponibilités en terre par habitant sont encore légèrement supérieures à la moyenne mondiale (0,18 ha/habitant contre 0,12 en 2005), mais devrait fléchir du fait du changement climatique, de l'érosion et des emprises non agricoles. L'eau manque cruellement dans la zone et la situation se dégrade rapidement : selon la base de données Aquastat de la Fao, 13 PSEM sur 15 se situaient en 2007 au dessous du seuil de 1000 m3 de ressources internes renouvelables en eau par tête considéré comme un minimum pour pouvoir satisfaire les besoins humains vitaux ; 12 pays étaient entre 100 et 400 m3, et 2 (Égypte et Libye) en dessous de 100 m3. Comme l'agriculture mobilise 70% des ressources en eau, la situation est réellement critique et conduit à des méthodes très onéreuses d'approvisionnement comme les forages très profonds des nappes phréatiques ou le dessalement de l'eau de mer, pratiques qui de plus n'ont aucun caractère « durable ».

La progression des cultures méditerranéennes en dehors de leur zone historique est rapide, portée par l'extension de la demande. Pour le produit le plus emblématique, l'olivier, on note que les superficies plantées ont progressé en moyenne de 50% dans les PSEM au cours des 20 dernières années (1985-2005, moyennes triennales), de 900% en Australie (7000 ha contre 700), de 93% au Chili (6600 ha) et de 66% au Pérou (9300 ha). Nul doute que la concurrence sera rude dans les années à venir, d'autant plus que les compétences techniques et managériales des pays du Nouveau Monde sont élevées si l'on se réfère à l'expérience du marché du vin.

III – Réduire la dépendance extérieure

Les PSEM ont enregistré en 2004-2006 un déficit de leur balance agricole internationale de plus de 12 milliards de dollars et de près de 14 milliards si l'on retire la Turquie, seul pays excédentaire de la zone. Le déficit (hors Turquie) s'est creusé de 60% entre 1995 et 2005 (moyennes triennales) et a doublé entre 2005 et 2008 en raison de la flambée des cours. Le poids du déficit agricole est considérable : de 1 à 6% du PIB en 2005. Selon les calculs de l'IFPRI, une hausse de 15% du prix des produits agricoles sur le marché international coûte 0,9% de son PIB à la Jordanie, 0,8% au Liban, 0,7% à l'Algérie et 0,3% à l'Égypte, et à la Tunisie (Minot *et al.*, 2007).

Dans la liste des 12 catégories de produits agricoles de la nomenclature des Nations Unies, pour les 16 PSEM, seuls les fruits et légumes affichent un excédent commercial (4,3 milliards de dollars en moyenne 2004-2006) et 9 produits enregistrent un déficit supérieur à 1 milliard de dollars. Les produits alimentaires qui pèsent le plus lourd dans le déficit sont les céréales (près de 40% du déficit alimentaire total)[5], les produits laitiers, les aliments pour animaux, les huiles, le sucre, les oléagineux). On notera également la détérioration de la balance commerciale dans les 10 dernières années pour tous les produits à l'exception des huiles.

Tableau 1 : PSEM : un déficit alimentaire de grande ampleur et qui se creuse

Produit / Solde X - M	Moyenne 2004-06 (M. US$)	Répartition "2005"	Variation "95"-"05"
Fruits et Légumes 05	4 299		57%
Céréales et préparations 04	-5 910	37,6%	21%
Produits laitiers et œufs 02	-1 443	9,2%	39%
Nourriture pour animaux 08	-1 400	8,9%	87%
Huiles animales et végétales 4	-1 261	8,0%	-22%
Sucre et miel 06	-1 235	7,9%	17%
Graines oléagineuses 22	-1 202	7,6%	121%
Café, thé, cacao, épices 07	-1 201	7,6%	20%
Boissons et tabacs 1	-838	5,3%	133%
Viande et préparations 01	-827	5,3%	88%
Préparation nourriture, divers 09	-401	2,6%	614%
Produits alimentaires déficitaires	-15 719	100,0%	34%
Produits agricoles, total	-12 212		21%
Commerce total	-44 102		3%

FAOSTAT | © OAA Division de la Statistique 2009 | 13 août 2009

La concentration des flux internationaux de marchandise peut se mesurer en utilisant l'étalon de la population. Les PSEM montrent une spécialisation réussie dans le secteur des fruits et légumes puisqu'ils réalisent, avec 4,3% de la population mondiale, 6% des exportations totales

de ces produits en 2004-2006, avec une croissance de plus de 60% en valeur dans les dix dernières années. Bien que les parts de marchés demeurent très faibles, on note également une forte progression des exportations de produits laitiers (239%) et d'huiles (157%)., principalement au sein de la zone PSEM et vers l'Afrique au sud du Sahara. Cependant, la spécialisation concerne surtout les importations et en particulier les céréales (12% des importations mondiales), le sucre et les huiles (6,3%), les graines oléagineuses (5%). Les PSEM constituent une zone où les importations agricoles représentent une fraction importante du commerce total (9% contre 6% en moyenne mondiale). Ces chiffres révèlent deux tendances importantes du point de vue de la mondialisation : d'une part l'émergence d'un courant d'affaires Sud/Sud, d'autre part le niveau élevé de la dépendance externe des PSEM pour leur approvisionnement alimentaire qui atteint des proportions préoccupantes compte tenu des volumes concernés dans 3 pays : l'Égypte, l'Algérie et le Maroc.

La mondialisation se mesure à l'aide d'autres indicateurs, notamment les échanges de capitaux et de services. Concernant les IDE (investissements directs à l'étranger), les PSEM ne constituent pas encore une zone attractive, avec, sur 2002-2004, moins de 0,4% des flux entrants mondiaux totaux, 1,6% pour l'agriculture et 0,9% pour les industries agroalimentaires, alors que ces pays comptent 4,3% de la population mondiale. Ce sous-investissement est un problème sérieux, car les entreprises de la zone ont un gros besoin en matière de « mise à niveau ».

La Méditerranée est la première destination touristique mondiale. Si la France (76 millions d'entrées d'étrangers en 2005), l'Espagne (56 millions), l'Italie (37) et la Grèce (14) accueillent la majorité des flux, les PSEM (61 millions) connaissent une croissance soutenue (doublement en 10 ans. Le tourisme a un impact évident sur le système alimentaire à travers la consommation in situ, que l'on peut estimer au quart environ des recettes en devises, soit près de 15 milliards de dollars sur un total de 60 milliards en 2005 dans les PSEM, et les courants d'exportation générés. Les autres services liés au système alimentaire sont difficiles à estimer :

logistique, télécommunications, brevets. Ils sont probablement significatifs pour les deux premiers et décevants pour le troisième. Les PSEM se caractérisent encore par une faiblesse du dispositif d'innovation et un dispositif de formation encore peu ouvert à l'international dans le domaine agricole et agroalimentaire.

IV – Quelques pistes pour relever le triple défi de la mondialisation agricole et alimentaire dans les PSEM

Le premier défi est incontestablement un problème de santé publique. La dérive du modèle de consommation alimentaire provoquée par la mondialisation de produits agroindustriels trop riches en calories vides provoque lentement (et donc de façon peu perceptible à court terme) l'apparition de véritables pandémies potentiellement très coûteuses en termes humains, sociaux et économiques (Rastoin in Hervieu, 2007). Dans les PSEM, on est face à un paradoxe choquant, puisque la diète méditerranéenne est considérée comme une « norme nutritionnelle ». Pour prévenir les fléaux en gestation, il est indispensable de mettre en place de véritables politiques de sécurité alimentaire qualitative dans les PSEM (la sécurité alimentaire quantitative ne touche que très peu à ce jour les PSEM). Ces politiques doivent se bâtir sur le socle du régime alimentaire traditionnel local plutôt que sur la complémentation ou médicalisation des aliments préconisée par les firmes multinationales. Ce fondement présente un avantage non négligeable, celui de revitaliser ou de créer des filières agroalimentaires génératrices de développement local durable. Il doit s'appuyer – et l'on fait du même coup le lien avec le second défi, celui de la production – sur un dispositif de recensement, caractérisation, de mise aux normes par l'innovation et enfin de protection des produits locaux. La création d'un label méditerranéen pour les produits alimentaires constituerait à cet égard un outil puissant de promotion pour la reconquête du marché intérieur dans les PSEM et l'exportation, contribuant à réduire le déficit commercial international abyssal des PSEM. Ce troisième défi nécessitera bien entendu d'autres outils qui sont à trouver du coté de la coopération de proximité. En priorité, un co-développement de la production alimentaire dans les PSEM par les partenariats scientifique, technique et économique : les gisements de productivité restent importants dans ces pays et des paquets technologiques innovants et durables[6] peuvent être mis en œuvre rapidement si un cadre institutionnel et humain de coopération favorable est créé. En second lieu, une nouvelle politique commerciale internationale macro-régionale. En effet, sur la rive Nord de la Méditerranée se situe l'un des deux points d'ancrage de l'Union européenne, premier exportateur mondial de produits alimentaires, mais qui ne réalise que 10% de ses ventes extra-communautaires vers les PSEM et qui n'importe que 10% de ses produits agricoles des PSEM, tandis que ces derniers achètent 35% et vendent 51% de leurs produits agricoles à l'UE. Le déséquilibre est manifeste. En outre, les produits échangés sont complémentaires plus que concurrents : céréales et produits laitiers dans le sens Nord-Sud, fruits et légumes du Sud vers le Nord. Tous les exercices de prospective convergent pour annoncer une aggravation du déficit alimentaire des PSEM. En 2050, la zone ANMO (Afrique du Nord-Moyen-Orient) risque de connaître une situation critique. Le décalage entre les ressources locales et la consommation atteignait 54% de l'offre en 2003. Il devrait plus que doubler en 2050 pour atteindre le chiffre abyssal de 137%. Par habitant, ce déficit sera alors 3 fois plus important qu'en Afrique au sud du Sahara, longtemps considérée comme la zone la plus vulnérable au monde (Chaumet *et al*., 2009).

Tous ces éléments militent pour une action d'envergure. Elle pourrait prendre la forme d'un « Pacte agricole, agroalimentaire et de développement rural durable » élaboré dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, à inscrire dans la « fenêtre de tir » ouverte par la réforme de la PAC de 2013 (Dubreuil *et al*., 2007).

Notes

1. Le Portugal n'est pas riverain de la Méditerranée mais peut y être rattaché pour des raisons agro-climatiques.

2. La Mauritanie n'est pas riveraine de la Méditerranée, mais y est rattachée pour des raisons géopolitiques (appartenance à l'Union du Maghreb Arabe et à l'Union pour la Méditerranée)

3. Il s'agit du stock comptabilisé de migrants en vie et non encore naturalisés dans le pays d'arrivée. Notons que les stocks en 2004 restent très inférieurs à ceux de 1900.

4. Il aurait fallu en toute rigueur prendre également en compte les régions méditerranéennes des 8 pays membres de l'UE riverains de la Méditerranée, ce qui aurait augmenté de façon sensible les chiffres présentés ici.

5. La quasi totalité des céréales produites et importées dans les PSEM est destinée à l'alimentation humaine, alors que le tiers concerne l'alimentation des animaux en Europe.

6. Par exemple, dans le domaine très sensible de l'irrigation, un développement des techniques de bas volume (du type « goutte-à-goutte ») permettrait de réduire la consommation en eau de 50% par rapport aux méthodes classiques d'aspersion ou de submersion, mais ces techniques nécessitent des investissements importants. Une coopération euro-méditerranéenne dans ce domaine pourrait être exemplaire en combinant les aspects R&D et formation, le montage financier, et la fourniture des équipements.

Références bibliographiques

Abis S., 2009, Désordres agricoles et alimentaires en Méditerranée, Revue politique et parlementaire, n°1051, Paris.

Berger S., 2003, Notre première mondialisation, Seuil, Paris

Braudel F., 1985, La dynamique du capitalisme, Arthaud, Paris

Dubreuil C., Rastoin J.L., 2007, Un pacte agricole, agroalimentaire et rural pour l'intégration méditerranéenne, IPEMed, Paris

Minot N., Chemingui M., Thomas M., Dewina R., Orden D., 2007, Impact of trade liberalization on agriculture in the Near East and North Africa, Ifpri, Ifad, Washington

Chaumet J.M., Delpeuch F., Dorin B., Ghersi G., Hubert B., Le Cotty T., Paillard S., Petit M., Rastoin J.L., Ronzon T., Treyer S., 2009, Agricultures et alimentations du monde en 2050 : Scénarios et défis pour un développement durable, Inra-Cirad, Paris : 202 p.

Hervieu B., éd., 2008, Mediterra, Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée, Les Presses de SciencesPo., CIHEAM, Paris : 368 p.

Minot N., Chemingui M., Thomas M., Dewina R., Orden D., 2007, Impact of trade liberalization on agriculture in the Near East and North Africa, Ifpri, Ifad, Washington

Hervieu B., éd., 2007, Mediterra, Identité et qualité des produits alimentaires méditerranéens, Les Presses de SciencesPo., CIHEAM, Paris.

Veltz P.,1996, Mondialisation villes et territoires, L'économie d'archipel, PUF, Paris : 262 p.

Relever le défi du développement agricole et rural

Denis Pommier
Ingénieur agro-économiste à la Délégation de l'Union européenne en Tunisie[1]

Que peut faire la coopération européenne pour contribuer au développement agricole des pays d'Afrique du Nord ? Pour répondre à cette question, certains aspects cruciaux des politiques agricoles menées par les pays de la région seront examinés. L'agriculture a-t-elle été bien comprise, dans sa complexité, sa diversité ? Quelles sont les caractéristiques générales des politiques foncières durant le siècle passé ? Pourquoi les politiques agricoles volontaristes des états n'ont-elles pas abouti aux résultats escomptés ? Les pays d'Afrique du Nord pourront-ils faire l'économie de nouvelles réformes dans le secteur agricole, à l'heure de l'ouverture commerciale et de la mondialisation des échanges ? Voici donc quelques pistes de réflexion destinées à être débattues.

I – Mieux comprendre l'agriculture !

L'agriculture, l'élevage, la pêche et les activités forestières sont fondées sur l'utilisation de ressources naturelles rares dans la région, notamment l'eau qui constitue un des enjeux majeurs pour le secteur agricole lui-même, qui en est le principal consommateur, et au delà pour le développement économique et social de l'ensemble de ces nations, a fortiori dans la perspective du changement climatique. La surexploitation des nappes phréatiques et des réserves d'eau fossile non renouvelable est une réalité préoccupante.

Une part importante des sols agricoles et des espaces destinés aux parcours est dégradée et on observe une diminution préoccupante de leur fertilité du fait de pratiques et d'usages inappropriés, qui les rendent plus vulnérables à l'érosion, dont l'une des conséquence les plus fâcheuse est la diminution rapide de la capacité de rétention des barrages. La généralisation du labour et le recours aux intrants d'origine industrielle (engrais, pesticides) ont également un impact négatif sur l'environnement, l'eau et la biodiversité, en affectant en particulier la capacité des régions côtières d'assurer la reproduction des ressources halieutiques. Malgré les efforts de modernisation dans l'agriculture, on constate en général de faibles progrès en termes de productivité par unité de surface dans de nombreuses cultures et une grande irrégularité des rendements qui est due seulement en partie aux aléas climatiques.

Le fait est que l'agriculture dans la région n'est pas un secteur homogène. Il existe de nombreuses formes d'agricultures et types d'agriculteurs, qui se différencient selon des caractéristiques géophysiques (pluviométrie, sols, proximité des marchés, …), sociales (main d'œuvre disponible, niveau d'éducation, …) et économiques (accès à la terre et à l'eau, disponibilité de capital, efficience, connaissance des technologies…). Cette différenciation est un produit de l'histoire et des politiques publiques. Très souvent, l'agriculture «moderne» est présentée en opposition à une agriculture traditionnelle ou de «subsistance», mais cette vision est dépassée, alors que de nombreux agriculteurs familiaux travaillant à petite échelle contribuent bel et bien à l'approvisionnement des marchés locaux et internationaux, et ce, en mobilisant plus de main d'œuvre et moins d'intrants et de devises que les agriculteurs qui produisent à plus grande échelle.

On observe que les politiques agricoles appliquées avant et après les indépendances se sont fondées en grande partie sur le mythe de la supériorité des grandes exploitations et que l'efficience économique des agriculteurs de petite échelle n'a pas été reconnue. Ce faisant, ces politiques ont essentiellement favorisé la "modernisation" par transfert de technologies et de moyens vers une minorité de moyennes et de grandes exploitations, sans même parfois de

justification économique de ces choix. Quant aux considérations environnementales, elles ont rarement été prises en compte.

Le résultat est préoccupant : tous les pays de la région sont devenus importateurs nets d'aliments (principalement des céréales) ; les sols agricoles se sont dégradés et ont perdu en fertilité; bien que l'eau soit de plus en plus rare, elle continue à être gaspillée dans les villes et sous-utilisée, particulièrement dans les grandes exploitations.

Dans une étude[2] publiée en 1995 par la Banque Mondiale, il est démontré que l'agriculture de petite échelle est plus efficiente qu e les grandes exploitations où travaillent des salariés.

COMPARAISON DE LA PRODUCTIVITE NETTE SELON LA TAILLE DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Taille de l'exploitation *	Noreste Brésil	Punjab, Pakistan	Muda, Malaisie
Les plus grandes exploitations	100	100	100
(Taille en Hectares)	(+500)	(+20)	(5,7-11,3)
Petites exploitations	563	274	148
(Taille en Hectares)	(10-49,9)	(5,1-10,1)	(0,7-1,0)

* 100 = les plus grandes exploitations

"*Les avantages des petites exploitations sont principalement dus à la forte motivation et au faible coût de supervision de la main-d'oeuvre familiale, au contraire des grandes fermes qui ont des problèmes de supervision et motivation de leurs employés salariés.*

Le résultat net de ces effets est illustré par le tableau précédent, qui compare la productivité selon la taille des exploitations dans différentes régions du monde."

Dans une publication plus récente[3], des chercheurs de la Banque Mondiale, répondent à la question de savoir si la modernisation dans l'agriculture requiert de grandes exploitations, de la manière suivante : *"Dans le monde entier, les fermes familiales ont démontré être plus efficientes en termes économiques que les plantations basées sur le salariat. Une illustration utile de la relation entre la taille des exploitations, la pauvreté et l'emploi peut être trouvée dans le contraste entre la Chine et le Brésil entre 1991 et 2001. Durant cette période, la Chine a doublé sa production céréalière sur la base d'un secteur de petites exploitations dont la taille moyenne est de 0,2 hectare, ce qui a permis de faire sortir de la pauvreté 400 millions de personnes. Durant la même période, le Brésil a obtenu un rythme de croissance légèrement inférieur, sur la base de grandes fermes mécanisées, mais le nombre de pauvres ruraux a augmenté. La conclusion est que l'investissement dans l'agro-business qui requiert des subventions implicites sous la forme de très bas prix d'accès à la terre ou d'exemptions de taxes pour le rendre viable, est loin de constituer une bonne idée."*

Les pays de la région affrontent donc un certain nombre de problèmes structurels dans le secteur agricole, parmi lesquels :

- un accès au foncier trop inégalitaire
- une organisation insuffisante du secteur
- une vision inappropriée de l'innovation dans l'agriculture

II – Les questions foncières au cœur des politiques agricoles

La problématique foncière est au centre de toute politique de développement de l'agriculture. Dans la région, l'accès au foncier agricole est de plus en plus difficile pour les agriculteurs familiaux et la concentration de la terre et de l'accès aux ressources (eau, financement, technologies) se maintient à des niveaux élevés. En Tunisie, qui se situe entre le Maroc, plus inégalitaire et l'Algérie, qui l'est un peu moins, les chiffres produits par le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques en 2005 révèlent que les trois quart des agriculteurs (soit 390 000 exploitations) disposaient en moyenne de 3,4 ha et occupaient environ 25% de la surface agricole alors que 14 000 exploitations (2,7%) disposaient de 127 ha en moyenne et occupaient environ 34% de la surface agricole[4].

Le phénomène de la concentration foncière a commencé avec la colonisation, puis s'est prolongé avec des réformes agraires teintées de collectivisme, qui ont été marquées par la création de fermes d'état et de coopératives de production, pour aboutir finalement à une privatisation accélérée du foncier agricole.

L'expression juridique des politiques foncières a conduit à une très grande complexité de la législation due en partie à la superposition du droit musulman traditionnel, du droit français colonial et du droit moderne. Les outils d'administration des droits fonciers que sont le cadastre et le registre foncier, souffrent d'une faible couverture et d'un niveau élevé de « désactualisation » de l'information, ce qui augmente l'insécurité sur les marchés fonciers. A cela s'ajoutent les difficultés que rencontrent les différentes institutions publiques à travailler de concert et à dialoguer efficacement avec le secteur privé.

Le morcellement du parcellaire pointé du doigt comme l'un des principaux obstacles à la modernisation, devient véritablement problématique lorsque la terre n'est plus travaillée par ses propriétaires ou lorsque que ceux qui la travaillent doivent payer une lourde rente à ces mêmes propriétaires, souvent absentéistes (migrants ou urbains), ce qui décourage l'investissement en travail, qui contribue notamment au maintien de la fertilité et qui requiert une sécurité d'accès dans le long terme. Ce phénomène oblige les agriculteurs à rechercher des revenus en dehors de leur parcelle.

La raréfaction et la dégradation croissante des ressources naturelles essentielles (eau, sols, biodiversité) devraient exiger la mobilisation de la société dans son ensemble et en particulier des acteurs du monde rural, afin d'assurer une meilleure gestion des territoires et des bassins versants et ainsi modifier les pratiques les plus dommageables comme le labour dans le sens de la pente, le gaspillage de l'eau ou le surpâturage des animaux. Mais la généralisation de la propriété privée du foncier, et le principe de la maximisation du gain à court terme rendent cette gestion patrimoniale plus complexe et difficile.

Ces problèmes sont aggravés par un accès aux services financiers (épargne, crédit, assurance) très insuffisant et inadapté pour les producteurs de petite échelle. Les banques publiques ne sont pas à la hauteur de leur tâche et n'ont pas la confiance des agriculteurs. Les banques privées refusent le risque inhérent à la production agricole et ne prêtent pas aux pauvres. Au contraire de ce qui s'est produit en Europe au siècle dernier, dans aucun pays de la région n'ont émergé des institutions financières créées par, et appartenant aux agriculteurs pour les accompagner dans leur développement.

Les pays d'Afrique du Nord pourront-ils encore longtemps faire l'économie d'une politique foncière responsable et véritablement libérale, qui facilite l'accès à la terre aux producteurs les plus efficients et leur donne la sécurité dont ils ont besoin pour mettre en oeuvre une gestion durable des ressources? Au fond il ne s'agit donc pas seulement d'une question sociale, mais aussi d'une véritable question économique et au-delà politique.

Une plus grande équité dans l'accès au foncier est une condition sine qua non pour augmenter la production nationale, assurer la sécurité alimentaire et diminuer l'impact environnemental négatif de l'agriculture sur l'eau, les sols et les zones côtières tout en étant une opportunité pour mieux redistribuer la richesse produite. C'est aussi une question fondamentale pour renforcer la démocratie. *« Le XX ième siècle a montré que les pays qui se sont dotés d'une structure agraire peu inégalitaire sont tous des états de droit et des démocraties, ayant réussi à résoudre l'équation fondamentale de la satisfaction de leurs besoins alimentaires, éducatifs tout comme les aspirations de paix, de liberté et d'auto estime de leurs populations »*[5].

Se pose donc la question des réformes des politiques foncières dans la région. Il ne s'agit pas de réforme agraire classique mais bien d'une meilleure transparence des marchés fonciers, pour laquelle l'expérience des SAFER en France est tout à fait pertinente, et de l'application des règles du droit à tous les acteurs. N'est-il pas juste en effet de saisir et redistribuer de la terre propriété d'un investisseur qui n'a pas remboursé un gros emprunt agricole ou honoré ses obligations fiscales, sociales ou environnementales, alors que celui-ci tire des revenus d'autres activités menées dans la finance, le commerce, l'industrie ou le tourisme, ce qui permettrait de mieux doter en terre d'autres agriculteurs, qui pourraient alors vivre de leur travail ?

III – Organisations des producteurs, compétitivité et politiques agricoles

Alors que l'intensification des échanges internationaux met en compétition des agricultures aux niveaux de productivité très différents, la question de la faible structuration du monde rural et notamment de la capacité des producteurs de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent, ne constitue-t-elle pas un véritable talon d'Achille ?

En effet, les acteurs déterminants de l'agriculture sont les agriculteurs eux-mêmes et non pas les administrations. La capacité de ces acteurs privés de s'adapter à un contexte plus complexe, à des menaces plus larges – changement climatique notamment, et de réagir face à des marchés souvent instables et de plus en plus exigeants en termes de qualité apparaît donc essentielle.

L'émergence d'organisations représentatives des agriculteurs est une tâche qui n'a jamais été, nulle part dans le monde, bien assumée par l'Etat. En effet, la base de toute genèse organisationnelle durable et efficiente se fonde sur la volonté et le libre consentement des intéressés eux-mêmes. Une organisation dont la naissance n'est pas enracinée dans le libre choix de ses membres et dans la prise de conscience que certains problèmes peuvent être affrontés et résolus par l'entraide et la mise en commun de connaissances et de travail, tend à rester faible et dépendante, c'est-à-dire peu performante et non pérenne. L'organisation est donc en premier lieu la responsabilité des producteurs eux-mêmes. Le rôle de l'Etat est de fournir un cadre juridique et politique approprié afin de favoriser leur éclosion et leur développement. Ce cadre ne doit être ni étouffant ni laxiste, mais réaliste. On ne construit pas une maison en commençant par le toit. Il est par ailleurs difficile de s'approprier une « construction » à laquelle on n'a pas soi même contribué. Ceci a plusieurs conséquences en termes de méthodes :

- une organisation se construit à partir d'une problématique concrète, inscrite dans un territoire et dans une histoire. Elle ne se construit pas à partir d'une loi, aussi bonne et bien intentionnée soit-elle. La loi est un outil destiné avant tout à codifier et reconnaître les pratiques ayant démontré leur viabilité socio-économique. Faut-il

rappeler que les ouvriers de Rochdale, fondateurs des principes du coopérativisme moderne, n'ont pas attendu que la loi sur les coopératives existe : ils l'ont inspirée !

- pour s'assurer de pouvoir un jour coiffer les murs d'un édifice avec un toit, il faut s'attaquer à un seul problème à la fois. Toutes les questions relatives à la gestion des ressources naturelles et l'agriculture sont d'une grande complexité. Affronter plusieurs problèmes en même temps dès le départ est le plus probable chemin vers l'échec, car aucune fonction n'est alors correctement remplie, tout est dilué, l'organisation s'épuise et se disperse.
- enfin, il faut du temps et de la persévérance pour construire des édifices capables de résister aux nombreuses difficultés. En premier lieu, ce sont les capacités des personnes qui sont mises à contribution et les ressources financières ou matérielles sont à elles seules insuffisantes voire contre-productives lorsqu'elles ne sont pas accompagnées du développement des capacités des acteurs. Toute la difficulté pour l'Etat est donc de savoir stimuler et accompagner ce lent processus d'agrégation sociale sans se substituer aux acteurs eux-mêmes.

En Europe, les producteurs agricoles ont crée de nombreuses organisations, tant à vocation économique que syndicale, à la fois pour générer des économies d'échelle dans les processus de transformation, d'agrégation de valeur et de mise en marché, dans le but de diminuer les coûts des services et des intrants dont ils ont besoin en amont comme en aval de l'exploitation, mais aussi afin de s'informer, de s'entraider et d'influer sur les politiques qui les concernent. En fait, l'expérience européenne montre que la participation active des intéressés dans l'élaboration des politiques agricoles est une condition essentielle de la pertinence et de la cohérence de celles-ci tout en étant un facteur indispensable à leur mise en œuvre.

Lorsqu'au contraire les organisations manquent de représentativité et sont absentes des espaces de dialogue et de négociation, les agriculteurs subissent les décisions politiques et en conséquence, "traînent les pieds" pour les mettre en œuvre.

En Afrique du Nord, force est de constater le déficit prononcé de confiance des agriculteurs envers l'Etat dont les institutions n'arrivent pas à se mettre à leur service. Le secteur agricole est encore largement administré de manière centralisée et il y a fort peu d'espace pour que les agriculteurs participent efficacement et à leur niveau à la résolution de leurs problèmes en appliquant le principe de la subsidiarité active[6]. Ceci rend très difficile la définition de politiques publiques pertinentes, concertées, et rend encore plus difficile la mise en œuvre de décisions sans doute bien intentionnées, mais qui rencontrent la résistance et la méfiance des intéressés.

La qualité des systèmes de suivi-évaluation et d'information, leur souplesse et pertinence, conditionnent largement l'efficacité du pilotage à l'échelle d'un projet comme à l'échelle d'une politique nationale. La planification ne peut être performante qu'à la condition de s'appuyer sur des données fiables, opportunément collectées et collectivement analysées à tous les niveaux - depuis la parcelle, jusqu'au plus haut sommet de l'Etat. Un système de suivi-évaluation déficient condamne les acteurs à un pilotage dans le brouillard, basé souvent sur des a priori et non sur des résultats. Alors qu'il est question d'améliorer la productivité des facteurs de production, fort peu d'études et d'analyses semblent s'intéresser à des indicateurs d'efficience économique, comme la valeur ajoutée totale par unité de surface, pourtant extrêmement pertinente dans un contexte où les contraintes principales sont la disponibilité et l'accès à l'eau et à la terre.

Enfin, il faut bien accepter qu'une politique de développement agricole performante n'est jamais parfaite, mais seulement perfectible, et que, pour réussir, elle a besoin du soutien et de la participation active des acteurs primordiaux que sont les agriculteurs eux mêmes. Participation active dans la définition de ses grands axes, de ses priorités et de ses méthodes, tout comme participation active et responsable des agriculteurs dans sa mise en œuvre, de la parcelle jusqu'au marché.

La recherche du consensus à tout prix ne permet pas de résoudre les problèmes. La démocratie sert à trancher entre les intérêts privés et l'intérêt national. Il ne faut donc pas nier les conflits, mais au contraire chercher à les dénouer dans l'intérêt national. La vision dominante selon laquelle une coopérative serait en premier lieu un outil permettant à l'Etat "d'aider" les agriculteurs est erronée. Une association, un groupement, une coopérative, une mutuelle, sont des outils entre les mains de leurs membres pour résoudre leurs problèmes. Ce sont eux qui doivent poser les questions... et qui doivent chercher les réponses. Ce n'est qu'une fois, et un fois seulement que les questions et les réponses sont posées, que l'Etat peut intervenir utilement pour appuyer les projets des agriculteurs et non pas exiger des agriculteurs de participer à des projets planifiés par les ministères.

Les résultats insuffisants au niveau régional dans ce domaine devraient donc être analysés avec un regard à la fois critique et constructif, afin de réfléchir à de nouvelles méthodes de formulation des politiques publiques, d'appui et d'accompagnement aux organisations. Chaque localité, chaque communauté, chaque terroir, du fait de ses particularités et de son histoire, requiert une démarche adaptée.

IV – Innovations et performances techniques

La promotion de techniques agricoles empruntées aux agricultures occidentales, notamment la mécanisation motorisée (coûteuse en énergie et en devises, mais aussi en termes de dégradation des sols) et le recours aux produits chimiques (coûteux eux aussi en énergie et en termes environnementaux pour leur impact sur les régions côtières et sur la santé humaine), peuvent-ils être qualifiés aujourd'hui de moderne ? La modernité n'est-elle pas de produire « mieux avec moins » ? de mobiliser l'énergie de la nature (contrôle biologique des ravageurs, association des plantes, rotation des cultures, etc) afin d'améliorer la capacité de produire dans le long terme.

Les programmes de vulgarisation de techniques agricoles reposent largement sur l'idée que les agriculteurs sont dénués de capacités scientifiques et que les connaissances des agronomes sont supérieures à celles des agriculteurs. Les méthodes de vulgarisation cherchent donc très souvent à enseigner aux agriculteurs comment travailler la terre, quelles sont les variétés et les itinéraires technologiques qu'ils doivent adopter afin d'être rentables et performants. Cette idée repose sur une conception erronée de l'innovation dans l'agriculture. Bien sûr les agronomes savent bien des choses que nombre d'agriculteurs ne savent pas. Mais contrairement aux idées reçues, les agriculteurs savent aussi beaucoup de choses que les agronomes ignorent.

On ne peut donc pas attendre de résultats durables de systèmes de vulgarisation classique, comme le « training and visit » largement encouragé durant plusieurs décennies par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs. En revanche, chaque fois que les agronomes et les scientifiques ont été capables de dialoguer avec les agriculteurs et de se mettre au service de la recherche de solutions aux problèmes posés par les agriculteurs eux-mêmes, les résultats ont toujours été au rendez-vous.

Malheureusement, rares sont les universités et les centres de recherche qui forment leurs personnels au dialogue avec les producteurs et qui adaptent leurs programmes en fonction des besoins des agriculteurs. Il y a donc à la base une question non résolue de conception et de méthode de travail.

L'adoption de nouvelles techniques plus performantes requiert donc le respect de plusieurs conditions : elles doivent répondre aux attentes des producteurs, être accessibles, et démontrer dans le temps qu'elle sont effectivement rentables sans augmenter leur vulnérabilité et les risques inhérents à l'activité agricole. Dans la pratique, l'un des mécanismes les plus efficients pour la recherche de solutions technique et la diffusion durable de ces innovations à été l'échange horizontal et la coopération entre les agriculteurs eux-mêmes.

Le fait de stimuler l'offre privée de services de conseil agronomique aux agriculteurs n'est une voie d'avenir que si, et seulement si, cette offre s'adapte bien aux besoins, aux problèmes rencontrés et pour cela utilise des méthodes ascendantes (*bottom up*). Dans le cas contraire, l'offre privée court le risque de n'être qu'une copie des méthodes classiques de vulgarisation et donc au final peu performante. Dans la pratique, il est difficile de gérer les impératifs à court terme de viabilité financière des entreprises de conseil avec le lent développement de la capacité de la majorité des agriculteurs de pouvoir payer ces services. Une articulation appropriée doit donc être recherchée entre secteur public et secteur privé et dans les deux cas, une rénovation des méthodes mériterait d'être encouragée.

Au final, les investissements dans le domaine de la recherche et de la formation sont chroniquement insuffisants, et les méthodes utilisées apparaissent inappropriées, car trop descendantes (*top-down*).

Il faut donc comprendre que la performance de l'agriculture ne dépend pas en premier lieu de la capacité d'action des institutions publiques, mais avant tout du secteur privé, et notamment des agriculteurs eux-mêmes, de leurs capacités de mobilisation, d'organisation et d'investissement, en somme de la confiance qu'ils ont en eux-mêmes et en leurs institutions. Cette performance dépend également de la cohérence et de l'articulation de l'action des autres institutions qui de près ou de loin, touchent le secteur agricole. Ainsi, les politiques foncières, monétaires, de financement, de recherche, d'éducation, de santé, d'équipement, de développement local, d'environnement, pour n'en citer que quelques unes, influent de manière déterminante sur le comportement des agriculteurs et du secteur dans son ensemble. On comprend alors que la vulgarisation agricole, l'organisation des producteurs, les services techniques d'appui à la qualité sanitaire des produits représentent seulement une petite partie d'une équation plus vaste.

V – Que peut faire la coopération européenne ?

L'Afrique du Nord se trouve donc – à divers degrés – dans l'impasse face aux défis de la satisfaction des besoins alimentaires de ses populations et face au processus d'ouverture commerciale avec l'Europe et le reste du monde pour ce qui concerne le secteur agricole.

L'Union Européenne devrait être particulièrement préoccupée de réussir le processus d'intégration économique et donc être consciente qu'une libéralisation des échanges dans le secteur agricole sans réformes structurelles au niveau des pays partenaires, pourrait avoir un coût social, économique et politique très élevé. Que faire pour s'assurer d'un résultat positif ?

Il conviendrait en premier lieu de forger un diagnostic partagé et reconnaître d'une part l'importance stratégique de l'agriculture et du développement rural et d'autre part identifier les inefficiences, les biais et les erreurs qui ont conduit à la situation préoccupante de la région.

Il faut rappeler cependant que la priorité ou l'absence de priorité au secteur agricole dans la coopération n'est pas du ressort de la volonté européenne, mais bien de celui des Etats souverains.

C'est bien à cause de cela que la coopération européenne a été depuis 20 ans orientée fondamentalement vers l'infrastructure urbaine, l'industrie, les services et l'aide aux réformes économiques. Ce sont donc les gouvernements des pays d'Afrique du Nord qui ont délibérément mis en second plan leur agriculture.

Il faut aussi relativiser le poids financier de la coopération européenne, qui est faible par rapport aux ressources des états concernés.

Pour mémoire, le budget de fonctionnement du seul ministère de l'Agriculture en Tunisie était de l'ordre de 130 millions d'euros en 2009 et le budget d'investissement du XIème plan concernant l'eau et le développement rural dans son ensemble s'élève à environ 1800 millions

d'euros pour 5 ans. Peut-on attendre des 150 millions d'euros qui ont été alloués au secteur agricole ces vingt dernières années par la coopération européenne, qu'ils aient pu faire la différence ?

La question de l'avenir de l'agriculture des pays d'Afrique du Nord se joue principalement dans la pertinence des politiques publiques. Et le temps presse ! Il est clair que l'intérêt de l'Europe n'est pas de voir les pays d'Afrique du Nord s'enfoncer. La question n'est donc pas tant d'augmenter les budgets de coopération destinés au secteur agricole, vu le caractère relativement modeste de cette dernière, mais bien plus de savoir comment l'Europe dépassera les mécanismes traditionnels de la coopération et de quelle manière elle pourra appuyer les pays partenaires dans la recherche de politiques publiques innovantes (par rapport au passé) et adaptées aux conséquences de la mondialisation des échanges et du changement climatique. Il existe des pistes de réflexion intéressantes :

- la régulation des investissements dans la région, incluant les dimensions de responsabilité sociale et environnementale. On constate en effet, que les consommateurs européens sont de plus en plus sensibles à la qualité sociale et environnementale des produits qu'ils importent. Ce faisant, la compétitivité de la production agricole future de la région ne pourra pas se maintenir très longtemps sur la base de trop bas salaires, de mauvaises conditions de travail, et de l'emploi de pesticides dangereux pour la santé et les écosystèmes.
- la construction d'un marché plus équitable entre les deux régions. L'Europe n'a pas intérêt à long terme à priver les producteurs d'Afrique du Nord de débouchés sur leurs marchés domestiques en inondant ces marchés avec ses produits agricoles.
- le renforcement des liens et du dialogue entre les organisations de producteurs en Europe et leurs homologues des pays d'Afrique du Nord apparaît alors comme un moyen de réfléchir à une politique agricole méditerranéenne concertée, qui permette de tirer avantage réciproque des potentialités de chacune de ces régions dans une optique de sécurité alimentaire.

Il est clair que les pays partenaires doivent assumer leur responsabilité dans l'avenir de leurs agricultures et de leurs agriculteurs, et que, sans une ferme volonté politique de réforme, la coopération mise en œuvre par l'Union Européenne dans le domaine agricole, risque de n'avoir que des effets passagers et marginaux.

Notes

[1] Cette contribution ne reflète pas l'opinion et n'engage pas la Commission Européenne.

[2] « The myth of large farm superiority » in AGR Nº6, August 1995. Agriculture and Resources Department, World Bank.

[3] "Foreign investment in agricultural production: opportunities and challenges", Klaus Deininger et Vera Songwe, in Agriculture and Rural Development Nº 45, Janvier 2009, World Bank

[4] « Enquête sur les Structures des Exploitations Agricoles 2004-2005 » DGEDA, MARH, 2006

[5] Communication verbale au Forum Social Mondial 2001, de Marcel Mazoyer, auteur avec L. Roudart de « Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine », Editions du Seuil, 2002.

[6] Dans une démarche de subsidiarité active, l'insistance est mise sur le processus d'élaboration de solutions et non sur la reproduction automatique de modèles.In « La démocratie en miettes », Pierre Calame, Editions Descartes, 2003

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 FAO[1] 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 péril[2].

En revanche, la FAO estime dans son rapport prospectif, AT2050[3], 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 danger[4]. 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 ressentit 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 humain varient entre 16.1 % et 35.9 %[5] pour des classements compris entre la 66e et 106e 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 humain 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 climatique[6]. D'après le rapport AT2050 de la FAO[7] 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'offre[8]. 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, datte, 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 complémentarités[9].

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 requise[10].

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 agricole[12], 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'Egypte, 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'Egypte, 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'OMC[13].
- L'Algérie, l'Egypte, 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 Etats-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, Egypte, 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 Etats arabes ou africains y compris des Communautés Economiques 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 investissements[14].

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 dignement[15].
- 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 soldé 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 engagement 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 Fès[16]. 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 progrès[17].

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 plein d'analyses, 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 acteurs[18].

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 concrètes[19]. 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 sècheresses ...)

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.

De nouveaux défis pour les agricultures méditerranéennes

Hiba El Dahr
Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)
Coordinatrice régionale pour la Méditerranée

L'agriculture est l'épine dorsale des économies des pays en développement. En Méditerranée, et notamment dans certains pays d'Afrique du Nord, elle assure le principal emploi de la population active, ainsi que la subsistance et le revenu d'une forte proportion des populations rurales. Dans la plupart de ces pays, la promotion de la croissance économique, la réduction de la pauvreté et le renforcement de la sécurité alimentaire ne peuvent progresser que si l'agriculture est reconnue par les gouvernements nationaux de ces pays et par leurs politiques comme un secteur prioritaire et un moteur du développement.

Ainsi, pour répondre aux objectifs de sécurité alimentaire d'une population croissante en Afrique du Nord, il faudrait se fixer des orientations claires concernant la productivité agricole pour les années à venir. Pourtant, les éléments essentiels de l'action pour répondre à cet ordre du jour sont manquants malgré les orientations du rapport de la Banque Mondiale en 2008 qui a placé l'agriculture au cœur du développement. Dans la situation actuelle, cinq enjeux pour la région sont prioritaires.

1. Investir plus massivement dans l'agriculture

La principale raison pour laquelle il y a eu un manque d'investissement dans l'agriculture est que les gouvernements, les institutions internationales, les organismes de financement et les organisations à but non lucratif n'ont pas placé l'agriculture au cœur de leurs priorités en sous-estimant sa contribution dans l'économie de leurs pays.

Nous savons tous que les besoins en matière d'investissement dans l'agriculture des pays nord-africains restent très importants. Même si les investissements dans le secteur agricole réduisent la pauvreté quatre fois plus efficacement que l'investissement dans d'autres secteurs, seuls 4% des dépenses de développement sont actuellement consacrés à l'agriculture.

Comment ces investissements devraient être mobilisés pour que l'agriculture participe au développement durable et puisse mieux répondre aux besoins des populations rurales en Méditerranée ? Il est clair que la réponse doit être fondée sur l'investissement dans la production alimentaire locale par le développement des infrastructures et le bon fonctionnement des marchés.

2. Cibler les exploitations familiales et les moderniser sans reproduire le modèle Européen

Les politiques agricoles en Méditerranée devraient promouvoir le développement de la capacité de production du secteur agricole et sa contribution au développement économique général. En Afrique du Nord, le modèle agricole dominant a été organisé en majorité autour de la petite exploitation familiale qui coexiste et survit avec les grandes exploitations modernes telles qu'elles existent actuellement au Maroc ou en Egypte. Or c'est en investissant dans ces petites exploitations que les effets positifs sur l'économie de ces pays pourraient se faire remarquer. Les gouvernements ont besoin de plans pour aider les agricultures de subsistance à se

transformer en entreprises, et à s'affranchir de la pauvreté. Les donateurs et les institutions internationales doivent soutenir ces initiatives.

Car le concept « d'entreprise agricole » et de « paysannerie » organisée dans la petite exploitation ne sont pas forcément contradictoires. Pour être viable, conserver son statut de « protecteur du territoire » et des ressources locales tout en assurant des revenus décents à leurs propriétaires, l'agriculture doit se positionner entre autres comme un fournisseur de services, en d'autres termes comme une entreprise.

Pour ce faire, elle doit renforcer sa position sur les marchés et établir des partenariats avec l'industrie et les secteurs « para-agricoles ». Les politiques nationales ainsi que les partenaires de la communauté du développement devraient soutenir et contribuer pleinement à ce processus.

Il faudrait moderniser les petites exploitations en introduisant les nouvelles technologies (comme c'était le cas dans le modèle de développement en Europe) et en les adaptant aux petites structures. Ces nouvelles technologies existent et l'idée est de les rendre accessibles aux petites exploitations (irrigation, intrants agricoles). Il ne s'agit donc pas de promouvoir le modèle productiviste européen avec un accroissement de la taille des exploitations mais de mettre en place un mécanisme de modernisation et de création de petites entreprises et d'industries rurales à taille humaine (selon les données de la FAO, les petites industries seraient en mesure de créer plus d'emplois que les grandes industries). Ce mécanisme viserait en particulier des entrepreneurs ruraux qui auraient abandonné les zones rurales si les conditions d'une activité économique rentable n'y étaient pas assurées. En d'autres termes, il est nécessaire d'œuvrer pour la modernisation de l'agriculture qui passe par une véritable professionnalisation du secteur.

Les agriculteurs étant les principaux acteurs du secteur agricole, ils devraient à ce titre être dotés des moyens nécessaires pour développer leurs activités. Des programmes d'aide technique et de renforcement des capacités bien ciblés s'imposent pour accroître les capacités du côté de l'offre. Des ressources seraient requises pour la construction d'infrastructures. Un besoin a été exprimé pour que les gouvernements et les organisations internationales canalisent une partie des ressources aux fins suivantes :

- attribuer les ressources directement aux organisations agricoles pour leur permettre de renforcer leurs capacités institutionnelles et leurs capacités de production;
- développer des systèmes de financement rural pour permettre aux petits agriculteurs d'avoir accès au crédit ;
- aider les agriculteurs à obtenir des subventions pour parvenir à respecter les normes reconnues et les programmes de certification spécialisés de leurs productions ;
- créer des systèmes réglementaires, des normes de sécurité sanitaire des aliments et des systèmes de traçabilité ;
- créer des mécanismes de renseignements sur les prix du marché

3. Engager toutes les parties prenantes, et notamment les producteurs, dans la formulation des politiques agricoles et de développement

Les acteurs principaux devraient contribuer aux programmes de développement pour réduire la pauvreté rurale en Méditerranée. Il s'agit de créer un partenariat entre les organisations agricoles et les gouvernements nationaux avec l'aide et la collaboration de l'ensemble de la communauté du développement afin de contribuer pleinement au processus. Les agriculteurs pourront participer à la définition et à la mise en œuvre de toutes les étapes des stratégies de développement agricole et rural, et ce, au niveau local, national et régional. Les agriculteurs

doivent aussi prendre part aux débats sur l'attribution des ressources visant le secteur agricole et notamment de l'aide financière.

4. Promouvoir l'organisation de producteurs

Un enjeu central pour les organisations de producteurs des agricultures familiales des pays concernés consiste à peser sur les marchés mais aussi dans des cadres de négociation des politiques publiques marqués par de fortes asymétries économique, sociale et politique (Bosc *et al*. 2003)[1]. Un des objectifs visés par l'idée de la promotion des regroupements des producteurs est la capacité des agriculteurs familiaux à réduire ces asymétries par l'action collective.

Les organisations de producteurs ont une capacité de s'adapter à leur environnement et de faire face aux crises, à l'évolution défavorable des prix, au problème d'exclusion des systèmes de financements ou des moyens de production. Doter les paysans des moyens pour s'organiser efficacement leur donnerait un accès plus facile à la terre, aux crédits, aux technologies et aux ressources. Une stratégie de développement durable en Afrique du Nord donnerait les moyens aux petits d'avoir le même pouvoir de négociation et de lobbying à travers leur organisation. Ces dernières joueraient un rôle efficace dans la diffusion et la transmission organisée des nouvelles technologies à la cible démographique défavorisée qui est « la base de la pyramide » telle qu'elle est perçue par les économistes[2]. Ce transfert aurait un impact favorable sur la modernisation des petites exploitations rurales. Et pour qu'elles jouent ce rôle crucial, les gouvernements devraient investir dans le renforcement des capacités des producteurs pour consolider de manière viable leur structure organisationnelle et leur capacité de production (à travers, par exemple, un cadre réglementaire favorable). L'avenir de la sécurité alimentaire étant en jeu, la FIPA croit fermement que l'investissement des 20 milliards de dollars dans le secteur agricole qu'a promis le G8 pourrait assurer la sécurité alimentaire dans le monde si les organisations paysannes en sont les bénéficiaires. La Méditerranée devrait également en bénéficier pour assurer la stabilité de la région, avec la participation directe de ses agriculteurs.

5. Inscrire les politiques agricoles dans une perspective globale de développement durable incluant la préservation des ressources naturelles et des ressources locales

L'agriculture est au cœur des débats sur le développement, la santé et l'environnement. Les politiques de développement agricole et rural en Méditerranée devraient intégrer les défis du changement climatique et le lien étroit entre celui-ci, l'activité agricole, la pauvreté et la sécurité alimentaire. Il s'agit de promouvoir une agriculture productive et durable à la fois par :

- la mise en œuvre dans ces pays de politiques agricoles visant à améliorer le cadre porteur de l'agriculture, notamment les politiques foncières et hydriques, la vulgarisation et la formation, l'accès au crédit et aux marchés, etc.
- la création de réseaux entre les pays du bassin méditerranéen pour diffuser et appliquer des bonnes pratiques agricoles, en particulier pour réduire la consommation d'eau, d'engrais et de pesticides, encourager l'agriculture biologique, les variétés agricoles locales, les savoir-faire traditionnels, utiliser les énergies alternatives et restaurer la fertilité des sols
- la mise en œuvre de programmes nationaux valorisant la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment son aptitude à valoriser les paysages au plan économique et environnemental, les connaissances et les savoir-faire traditionnels ainsi que le patrimoine culturel, grâce au tourisme et les activités annexes.

Pour assurer la viabilité future des espaces ruraux dans cette région, l'agriculture doit se positionner comme un fournisseur de services écologiques tels que la séquestration du carbone, la gestion des bassins versants et la préservation de la biodiversité. Plus largement,

les populations Méditerranéennes rurales devraient se doter de moyens pour s'adapter et contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique.

En décembre 2009, à Copenhague, les gouvernements devraient signer l'accord de Copenhague. Ce protocole fixera les engagements pris par les gouvernements pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'agriculture devrait être incluse dans ce nouvel accord. Les agricultures méditerranéennes devraient se préparer à faire face à ces nouveaux défis, qui la frappent déjà de plein fouet.

Notes

[1] http://afm.cirad.fr/documents/3_Organisations/ActionCollective/FR/AC_Bosc.pdf

[2] Prahalad, C.K. (2006), The fortune at the bottom of the pyramid: Eradicating poverty through profits, Wharton Business School

Les technopôles agroalimentaires dans les pays du Maghreb
Opportunités et spécificités

Abdelhamid Bencharif CIHEAM/IAMM

Kamel Belkahia PDG, Pôle de Compétitivité de Bizerte

Dans les pays du Maghreb, les notions de technopôles, parcs technologiques et scientifiques, ou pôles de compétitivité sont timidement apparues au cours de la décennie 1990, et se sont progressivement imposées depuis les années 2000.

La démarche technopolitaine se situe à la convergence de trois principales orientations stratégiques, adoptées en réponse au processus de mondialisation :

- l'entrée dans l'économie des connaissances ;
- l'émergence des politiques territoriales ;
- la décentralisation progressive des politiques sectorielles.

En effet, la politique des pôles localisés cherche à répondre aux nouveaux enjeux posés par la coordination des acteurs économiques et les institutions du savoir. Il s'agit de promouvoir des dispositifs permettant une appropriation des savoirs et leur diffusion, à travers «un partenariat entre des organisations de recherche-développement et le monde de la production, avec l'appui des pouvoirs publics, généralement locaux, pour accroître la compétitivité des territoires et des entreprises concernées ».

Le concept de technopôle est particulièrement adapté au secteur agroalimentaire, dont la production est bien ancrée dans les territoires. En outre, ce secteur constitue un champ d'action multisectoriel et multidisciplinaire faisant appel à des mécanismes de coordination et propice à un maillage des activités.

I – Opportunités dans les pays du Maghreb

Deux arguments peuvent justifier l'opportunité de création de technopôles agroalimentaires dans les pays du Maghreb :

- l'urgence des gains de compétitivité, face aux perspectives des marchés et à la fracture économique Nord-Sud ;
- l'exigence de dispositifs novateurs, aptes à organiser les ressources cognitives, et à permettre de réels transferts des savoirs, leur accumulation, et leur démultiplication locale.

L'urgence des gains de productivité et de la compétitivité

La progression rapide du nombre de technopôles dans les pays développés, et plus récemment des pôles de compétitivité et des clusters, s'explique par le fait qu'ils sont devenus pour les régions et les Etats un atout dans la compétition internationale.

Dans les pays du Maghreb, l'ouverture des économies a engendré de nouvelles exigences pour les entreprises et particulièrement pour celles opérant dans le domaine agroalimentaire qui doivent faire face à de nouvelles contraintes et atteindre des niveaux de compétitivité comparables aux seuils internationaux.

Quelle que soit la filière agroalimentaire, la libéralisation des échanges, et la "déprotection" des marchés nationaux qui en découle, exigent des stratégies de développement agroalimentaire nouvelles et surtout un appui aux entreprises pour les aider à améliorer leur compétitivité sur les marchés tant domestiques qu'extérieurs. Les avantages concurrentiels restent dans de nombreux cas à construire.

Pour relever les défis posés par l'appropriation des savoirs et l'accumulation technologique, les pays du Maghreb devront améliorer d'une manière radicale leur économie de la connaissance, pour « parvenir à promouvoir au niveau national une vision et une organisation qui permettent d'aller de façon cohérente vers l'EFC » (PNUD 2003).

Il s'agit d'un défi majeur qui ne peut être relevé qu'en édifiant une véritable culture de la concertation, du partenariat, une culture basée sur les notions de contractualisation et de «réseaux ».

Des travaux menés au cours de la décennie 1980 avaient déjà posé les termes de cette problématique de la mobilisation des compétences, dans le secteur agroalimentaire des pays du Maghreb (INESG, 1989).

L'environnement scientifique et technique du secteur agricole et agroalimentaire : dispersion et cloisonnements

Depuis, d'autres travaux concernant plus particulièrement les activités d'appui scientifique au développement du secteur agricole et agroalimentaire, ou « l'écosystème de la connaissance » d'une manière générale, ont été menés (Bencharif 2007 et 2008 , Bencharif, Dollé 2008 ; CIHEAM 1988 et 1999 ; Djeflat 2007 ; Douillard 2006 ; Mathlouthi et al. 2006 ; Mezouaghi 2002 ; Royaume du Maroc 2006). Ils ont permis d'identifier les principales faiblesses de l'environnement scientifique et technique. Ils soulignent largement les faibles performances des systèmes d'appui scientifique et les conséquences qui en découlent. On note la position retardataire technologique qui induit une internationalisation des modes de coordination des activités d'innovation

Au-delà de la diversité des situations, cette analyse des systèmes de formation et de recherche montre que les difficultés et les insuffisances rencontrées sont souvent les mêmes, même si elles se manifestent à des degrés différents ; elles peuvent se résumer par les sept caractéristiques suivantes :

- l'importance des besoins en matière d'appui scientifique et technique ;
- l'inadéquation des formations par rapport aux nouveaux besoins ;
- la faible reconnaissance de la fonction recherche ;
- l'isolement des compétences ;
- le cloisonnement entre Université et le monde professionnel ;
- le déficit d'information économique et technologique ;
- une coopération internationale peu exploitée et mal valorisée.

II – L'émergence des technopôles dans les pays du Maghreb

Au cours des dernières années, de nombreuses initiatives en matière de technopôles ont été lancées dans les pays du Maghreb, et certaines sont précisément consacrées au domaine agroalimentaire.

En Tunisie, les premières études du technopôle agroalimentaire de Bizerte ont été réalisées à partir de 1998. La Société de Gestion du Pôle de Compétitivité de Bizerte a été créée en septembre 2006 dans le cadre d'un partenariat public/privé. Le Pôle de Compétitivité de Bizerte (PCB) est un ensemble qui se compose de 3 éléments : un technopôle agroalimentaire, un réseau de partenaires « Agro'tech » et des espaces industriels de 150 hectares. Neuf filières agroalimentaires sont ciblées par la stratégie nationale de développement du secteur agroalimentaire en Tunisie, dont cinq sont prioritaires pour le technopôle de Bizerte : céréales et dérivés, pommes de terre, produits de la mer, fromages et vins. Ce projet devrait pouvoir générer à l'horizon 2020, 9000 emplois et une enveloppe d'investissements de 280 millions de Dinars. Par ailleurs, l'étude stratégique du technopôle de Jendouba, consacrée aux filières grandes cultures et élevage, a démarré en janvier 2009.

Missions du technopôle agroalimentaire de Bizerte

L'étude stratégique a permis d'identifier cinq missions majeures à assigner au technopôle agroalimentaire. On trouve en première place une forte demande pour l'appui et l'assistance aux entreprises. Arrivent en seconde priorité et à égalité deux domaines d'intervention qualifiés de stratégiques : la formation et l'information.

Au quatrième rang figure la « recherche développement et l'innovation ».

Enfin la « mise en relation a été citée surtout par les responsables institutionnels qui la classe cette mission en tête.

- *Aider :* les chefs d'entreprise souhaitent disposer de conseils pour faciliter leurs prises de décisions, pour assurer une maintenance efficace des équipements.

- *Former :* en particulier dans le domaine de la maîtrise des technologies au niveau des techniciens et des méthodes de management au niveau des cadres.

- *Sensibiser et informer* : on relève à travers l'étude un fort déficit d'information des IAA dans les champs techniques, économiques, financiers, juridiques.

- I*nnover* : innovation (produits, emballages et process) constitue un facteur essentiel de la croissance des IAA, or la production ou le transfert d'innovations reste fragmentaire ou inadaptée aux réalités tunisiennes.

- *Mettre en relation :* la Tunisie dispose d'ores et déjà de multiples ressources publiques ou professionnelles d'appui aux IAA. Cependant l'accès à ces ressources reste difficile pour les responsables d'entreprise et leur pilotage est peu coordonné : une véritable politique de filière doit être mise en place pour assurer le développement du système alimentaire.

Pour remplir toutes ces missions le technopôle de Bizerte propose une gamme de services soit en assurant la mise en réseau et un maillage d'activités déjà existantes, soit en implantant de nouvelles pour combler les lacunes. Le maillage des organismes d'appui dans le cadre d'un réseau peut répondre aux dispersions, aux doubles emplois des moyens et des organismes existants, tout en mettant à profit les effets de complémentarités et les synergies.

Le technopôle est organisé en 4 cellules principales :

- Cellule d'information et de veille stratégique ;

- Cellules d'ingénierie de formation ;

- Cellule d'innovation technologique ;

Cellules d'assistance aux jeunes promoteurs.

Sources : Bencharif , Rastoin 1999 ; Belkahia 2007 ; Rastoin et al 2008.

Au Maroc, le plan Emergence propose une ossature bâtie autour de quatre pôles agro-industriels : le bipôle Meknès-Fès, le pôle du Gharb, le pôle Oriental et le pôle agro-technologique de Souss-Massa-Draâ. Pour l'agroalimentaire, le plan Emergence a retenu trois axes principaux. Le premier concerne les filières existantes et à fort potentiel comme les maraîchages, les condiments, les herbes et épices et les petits fruits. Le deuxième axe, en revanche, propose le positionnement du Maroc sur de nouvelles filières en forte croissance comme la transformation des produits «bio» et les plats cuisinés. Et enfin, dernier axe, une relance plus agressive sur des filières traditionnelles du Maroc comme l'olive, l'huile d'olive, l'huile d'argan et le jus d'orange de qualité supérieure. En menant la bataille sur ces trois fronts, le Maroc devrait pouvoir engranger, à terme, un chiffre d'affaires supplémentaire de 4 milliards de dirham et générer 16 000 emplois.

En Algérie, le Schéma National d'aménagement du territoire (MATE, 2006) prévoit des pôles de compétitivité et d'excellence (POC). La politique de « renouveau de l'économie agricole et du monde rural » retient la réalisation de six pôles agricoles intégrés (PAI).

Les missions que doivent prendre en charge les dispositifs technopolitains dans les pays du Sud sont différentes de ceux des pays du Nord. La relative rareté, l'éparpillement, l'isolement des compétences, et leur dépendance à l'égard des centres de réflexion et de conception extérieurs, exigent la mise place de mécanismes de coordination, et d'animation novateurs, qui donnent la priorité au « maillage », et à la mobilisation des compétences locales. Il s'agit de construire progressivement un pôle de compétence qui viendrait répondre aux enjeux de l'appropriation des savoirs, et de leur démultiplication.

III – Construire des pôles adaptés aux spécificités locales

Construire des pôles de compétences : des réseaux pour décloisonner

Pour tenter de remédier à la situation analysée précédemment, et dépasser les contraintes identifiées, particulièrement le cloisonnement des activités, la mobilisation et l'organisation des compétences nationales peuvent être organisées à travers des dispositifs appropriés et spécifiques permettant d'une part le développement des relations entre universitaires et opérateurs et la création d'une dynamique locale, et d'autre part la valorisation de la coopération internationale.

Cela exige un changement important de l'ordre des priorités dans la démarche de formulation des projets, et les formes de coopération, puisqu'il s'agira de partir de la demande exprimée par le monde professionnel, avant d'organiser des compétences locales, pour ensuite faire appel à la coopération et éventuellement aux financements internationaux.

La mise en place de dispositifs en réseau devient ainsi une exigence pour les trois niveaux d'un tel processus :

- l'organisation et mobilisation des compétences nationales à travers des dispositifs appropriés et spécifiques.
- le développement des relations entre universitaires et opérateurs.
- la valorisation de la coopération internationale.

L'objectif final visé est la création d'une dynamique locale, qui permet la pérennité des actions et la valorisation des expériences, pour construire progressivement un pôle de compétence, mettant en œuvre toutes les synergies possibles. Il s'agit de promouvoir des formes d'organisation qui permettent aux enseignants, aux chercheurs impliqués dans de tels réseaux d'être *des « passeurs de savoir ».*

La construction d'un pôle de compétence agroalimentaire viendrait répondre à trois enjeux majeurs : la mobilisation des ressources cognitives nationales autour de réseaux spécialisés, l'organisation des relations entre ces réseaux et les entreprises, la recherche de nouvelles formes de partenariats internationaux qui autorisent de réels transferts des savoirs et leur démultiplication locale.

Contrairement à une idée répandue, ce ne sont pas les contraintes financières qui sont le principal frein à l'innovation en général et à l'innovation agroalimentaire en particulier. L'innovation dans l'agroalimentaire est souvent entravée par un manque de personnel qualifié et par des rigidités organisationnelles, surtout au niveau de la commercialisation et de la logistique et au niveau de l'utilisation intensive des nouvelles techniques de gestion de l'information et de la communication. Ces techniques, devenues essentielles au sein des systèmes modernes de gestion d'approvisionnement et de fonctionnement de type Supply Chain, sont incontournables dans les secteurs de l'agroalimentaire qui veulent prétendre à la modernité de leur pratique industrielle.

Repenser la coopération scientifique et technique

L'un des leviers privilégiés pour s'approprier les savoirs, est certainement la coopération scientifique et technique ; particulièrement en matière de recherche et de formation qui constituent des facteurs essentiels du développement des entreprises, des institutions et des économies.

La question qui se pose est alors de savoir si les différentes formes de coopération aussi bien dans le champ universitaire, que celles relatives aux contrats inter-entreprises s'accompagnent effectivement d'un transfert de savoir-faire, d'une création de compétences et de l'émergence de capacités autonomes d'innovation technologique et organisationnelle.

Dans la pratique, il est vrai que la coopération scientifique, malgré ses divers apports indéniables, s'est rarement traduite par une réelle appropriation sociale des savoirs, et que la coopération dans le secteur économique est restée souvent cantonnée à la production et à la commercialisation, sans un réel transfert des technologies.

Il convient alors de réfléchir à la nouvelle problématique de la coopération scientifique et technique, à partir des limites et des échecs des expériences antérieures. Le transfert des connaissances et des savoirs, leur appropriation et leur réelle maîtrise étant dorénavant les préalables à toute tentative de réponse aux défis de la productivité et de la compétitivité internationale.

L'enjeu pour les pays du Sud est non seulement l'accès aux savoirs, mais aussi et surtout leur adaptation, leur appropriation, leur intériorisation, et leur faculté à s'en servir. Cela suppose une capacité d'apprentissage de la part des différents acteurs concernés. Cette réelle appropriation des savoirs apparaît plus urgente aujourd'hui qu'elle ne l'a été par le passé, au regard des progrès rapides enregistrés dans le domaine des nouvelles technologies (TIC), de la biotechnologie et des nanotechnologies.

La réussite d'un programme de coopération dépendra avant tout des capacités d'organisation des acteurs locaux. Les formes d'organisation de la coopération et les dispositifs retenus pour sa mise en œuvre deviennent parfois des éléments plus décisifs que le contenu proprement dit du projet.

Références

Belkahia K., 2007, *Territoires métropolitains innovants : Technopôles et pôles de compétitivité*, Technopôle de Bizerte en Tunisie, communication au séminaire « Territoires métropolitains innovants : technopôles et pôles de compétitivité», organisé par la Banque Mondiale, la Ville de Marseille et la GTZ, juin 2007, Tunis.

Bencharif A, 2008, Techniques, sciences et innovation, in « Les futurs agricoles et agro-alimentaires en Méditerranée », Mediterra 2008, Rapport annuel du CIHEAM.

Bencharif A., Dollé V., 2008, Renforcer et mutualiser les capacités de formation et de recherche dans le secteur agricole et agro-alimentaire , in « Les futurs agricoles et agro-alimentaires en Méditerranée », Mediterra 2008, Rapport annuel du CIHEAM.

Bencharif A., 2007, Opportunité de création de technopôles dans les pays du Maghreb, enseignements à partir de l'exemple du secteur agro-alimentaire, communication au séminaire « Territoires métropolitains innovants : technopôles et pôles de compétitivité», organisé par la Banque Mondiale, la Ville de Marseille et la GTZ, juin 2007, Tunis.

Bencharif A., Rastoin J.L., 1999, Etude stratégique du Technopôle agroalimentaire de Bizerte, Agropolis/Zone Franche de Bizerte, Montpellier : 138 p.

CIHEAM, 1988, La recherche agronomique dans les pays du bassin méditerranéen, Options Méditerranéennes, Série Etudes, CCE (DGXII). 190 p.

CIHEAM, 1999, La formation supérieure des cadres de l'agriculture et de l'alimentation dans les pays du bassin méditerranéen, Options Méditerranéennes, Série A : Séminaires méditerranéens, N°36. 186 p.

Djeflat, A, 2007, Benchmarking & études de cas sur les technopôles au Maghreb, document de travail.

Douillard P., 2006, Gouvernance territoriale de l'innovation, Quels échanges entre métropoles de la région MENA, Thèse Mastère d'action publique, promotion 2005-2006, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

MATE, 2006, Ministère algérien de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Aménagement du territoire et Pôles de compétitivité et d'excellence, présentation power point.

Mathlouthi, Y ; Mezouaghi M et Perrat J, 2006, Dynamiques technopolitaines et développement : le cas du parc des communications Elgazala, XLIIème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française Les Espaces et les Réseaux du Bassin Méditerranéen Sfax (Tunisie), 4-6 septembre 2006.

Mezouaghi M., (2002), L'émergence des technopôles dans les pays du Maghreb: facteur d'intégration industrielle des TIC ou mimétisme institutionnel?, Colloque Economie Méditerranée Monde Arabe, Sousse 20-21 septembre 2002.

INESG, 1989, Symposium sur «La question alimentaire au Maghreb arabe » ; Institut National d'Etudes de Stratégie Globale et Institut National d'Etudes Supérieures Agronomiques de Blida; Alger ; Rapport final.

Jacquet N, 2004, La France, puissance industrielle, Une nouvelle politique industrielle par les territoires, La Documentation française.

PNUD /RADH 2003, Rapport arabe sur le développement humain; Vers une société du savoir dans les pays arabes.

Rastoin J.L, Bencharif A, Chazaux M, Chevon N, Hassaïnya J, Ouertani E, Benamar. B, (2008), Etude de positionnement stratégique du Technopôle agroalimentaire de Bizerte,

MESRST, BEI, Consortium Ariaconsult, UMR Moisa, Montpellier : 229 p

Royaume du Maroc 2006, Vision et stratégie de la recherche horizon 2025 ; Système National de recherche : Sciences et Techniques ; Analyse de l'existant ; Ministère de l'Education, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique.

CIHEAM

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes

International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

Président / President: Abdelaziz MOUGOU
Secretariat General / General Secretariat: Fransisco MOMBIELA MURUZÁBAL

11, rue Newton 75116 Paris, France
Tél.: +33 (0) 1 53 23 91 00 - Fax: +33 (0) 1 53 23 91 01 et 02
secretariat@ciheam.org
www.ciheam.org

Le Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM) a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962. C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un Secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts Agronomiques Méditerranéens (IAM), localisés à Bari (Italie), Chania (Grèce), Montpellier (France) et Saragosse (Espagne).

Avec au cœur de son action trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement rural durable en Méditerranée.

Founded in 1962 at the joint initiative of the OECD and the Council of Europe, the International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM) is an intergovernmental organisation comprising thirteen member countries from the Mediterranean Basin (Albania, Algeria, Egypt, Spain, France, Greece, Italy, Lebanon, Malta, Morocco, Portugal, Tunisia and Turkey).

CIHEAM is made up of a General Secretariat based in Paris and four Mediterranean Agronomic Institutes (MAI) located in Bari (Italy), Chania (Greece), Montpellier (France) and Zaragoza (Spain).

In pursuing its three central missions (education, research and cooperation) CIHEAM has established itself as a reference in its fields of activity: Mediterranean agriculture, food and sustainable rural development.

IAM
Instituts Agronomiques Méditerranéens
Mediterranean Agronomic Institutes

Bari - Chania - Montpellier - Zaragoza

IAM-Bari
Dir.: Cosimo LACIRIGNOLA
Via Ceglie 9
70010 Valenzano, Bari, Italy
Tel. (39) (080) 4606 111 - Fax: (39) (080) 4606 206
iamdir@iamb.it
www.iamb.it

IAM-Chania
Dir.: Alkinoos NIKOLAIDIS
P.O. Box 85
GR . 73100 Chania, Crete, Greece
Tel. (30) 28210 35000 - Fax: (30) 28210 35001
alkinoos@maich.gr
www.maich.gr

IAM-Montpellier
Dir.: Vincent DOLLÉ
3191, Route de Mende
34093 Montpellier Cedex 5, France
Tel. (33) (0)4 67 04 60 00 Fax: (33) (0)4 67 54 25 27
dolle@iamm.fr et/and sciuto@iamm.fr
www.iamm.fr

IAM-Zaragoza
Dir.: Luis ESTERUELAS
Avda. Montañana 1005
50059 Zaragoza, Spain
Tel. (34) 976 716000 - Fax (34) 976 716001
iamz@iamz.ciheam.org
www.iamz.ciheam.org

OPTIONS méditerranéennes

SERIES B : Etudes et Recherches
2009 - Numéro 64

Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord

La crise alimentaire mondiale des années 2007-2008 n'a pas épargné l'Afrique du Nord. Elle n'a fait qu'y révéler des fragilités structurelles d'une agriculture confrontée depuis longtemps, mais de plus en plus, à la raréfaction des ressources. Cette région ne cesse de devoir partir à la conquête d'un nouveau modèle agricole.

Comment produire plus en produisant mieux ? Comment sortir nombre d'actifs agricoles de la marginalité économique ? Comment construire des filières capables de porter des produits sur les marchés nationaux et internationaux ? Quelle est l'efficacité des politiques alimentaires appliquées dans cette région ? Faut-il les réformer ? Telles sont, parmi les nombreuses questions, celles qui se posent avec le plus d'acuité à ceux qui réfléchissent au devenir d'un secteur d'importance en Afrique du Nord.

Avec le soutien de l'Agence française de développement (AFD), le CIHEAM, dont la mission d'expertise vise à fournir une aide à la décision, s'est livré à un exercice de diagnostic sur l'agriculture, les politiques alimentaires, le fonctionnement des filières et les politiques agricoles au Maroc, en Algérie, en Tunisie et en Egypte. S'il a fait émerger de nouvelles pistes de réflexion, ce diagnostic a aussi permis d'entrevoir des horizons pour l'action.

Le diagnostic et les pistes politiques pensés par les chercheurs ont été débattus lors d'un séminaire organisé à Tunis en mai 2009 où participaient de nombreux bailleurs et experts.

Cet ouvrage présente le résultat de l'étude du CIHEAM et l'avis d'experts sur les perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord.

CIHEAM

afd Agence Française de Développement

ISBN: 2-85352-432-9
ISSN: 1016-1228

www.ciheam.org