

La souveraineté alimentaire méditerranéenne, une utopie ?

Omar BESSAOUD
CIHEAM-IAM-Montpellier

Jadis grenier à céréales de la Méditerranée, le Sud et l'Est du bassin sont en situation de dépendance chronique avec le risque d'instabilité que cela comporte dans un contexte de hausse des prix alimentaires. Dès lors, se pose la question des marges de manœuvres qui s'offrent aux PSEM, notamment en matière de ressources, mais également en termes de politiques agricoles. Ces marges sont en fait très limitées et appellent la mise en place d'un nouveau cadre politique régional.

L'Europe et l'Amérique : le nouveau « grenier à blé » de la Méditerranée

L'Ifrikya « grenier à blé de Rome » ainsi que les pays du croissant fertile qui ont été durant le néolithique à l'origine de l'invention de l'agriculture, de la domestication des plantes cultivées, d'élevage des grands animaux, de la diffusion de techniques pour cultiver céréales et légumineuses et de l'installation de systèmes ingénieux d'irrigation sont devenus, par un paradoxe que l'Histoire réserve, des régions très fortement dépendantes des marchés extérieurs – ceux de l'Europe et des Amériques et des pays de la mer Noire – pour approvisionner en nourriture leurs populations. Comme Rome au temps de sa domination sur la Méditerranée, la stabilité sociale et politique dans ces périodes de crise dépend aussi de la capacité des Etats à assurer une distribution de pain, de lait, de sucre ou d'huile, non pas gratuitement comme ce fut le cas de Rome mais à des prix intérieurs compatibles avec le pouvoir d'achat des populations. A l'exception de la Turquie et dans une moindre mesure de la Syrie, les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) importent massivement les produits alimentaires de base qui forment l'essentiel de la ration alimentaire quotidienne de leurs citoyens.

Ces importations se réalisent aujourd'hui dans des contextes particuliers :

- Alimentée par une instabilité politique et sociale et la crise de la zone euro, principal partenaire commerciale des PSEM, partout, il y a chute des taux de croissance du PIB (de 6-7% en moyenne jusqu'en 2010 à moins de -0,5% à 3% pour la Tunisie, le Maroc ou l'Egypte ...), fragilité des grands équilibres macro-économiques (déficit budgétaire, de la balance commerciale, de la balance des paiements, tarissement des réserves de changes, accroissement de l'endettement extérieur). Ces pays sont confrontés par ailleurs à une inflation des produits alimentaires en dépit des soutiens –via les caisses de compensation- qu'ils consacrent au pain ou à d'autres produits de base, soutiens qui pèsent parfois lourdement sur les finances publiques (1 à 2% du PIB)¹.
- La hausse des cours internationaux des produits agricoles que les études portant sur les perspectives des marchés ont depuis la crise alimentaire de 2007/2008 mis en évidence². Cette hausse se traduit dès le milieu de l'année 2012 par un renchérissement des prix qui affecte passablement une facture alimentaire qui représente en moyenne pour ces pays, 15 à 25% des dépenses d'importation (sauf pour Israël et la Turquie).

Les PSEM, et indépendamment des bouleversements politiques qui les secouent, peuvent-ils améliorer à l'avenir leurs performances agricoles et satisfaire ainsi une demande en croissance durable³ ? En d'autres termes peuvent-ils disposer des moyens les autorisant à définir et mettre en œuvre des politiques ajustées à des objectifs de souveraineté alimentaire ? Peuvent-ils résoudre à terme la question des approvisionnements par les productions domestiques, tout au moins sur les produits alimentaires qui constituent la base de la ration alimentaire de leurs populations ?

Ces questions conduisent à interroger d'une part, les capacités dont ils disposent, et en premier lieu, l'état de leurs ressources naturelles, et d'autre part, la pertinence des politiques agricoles actuellement mises en œuvre.

Des frontières agricoles certes repoussées mais aujourd'hui atteintes

Dans les PSEM, les conditions agro-climatiques dans lesquelles s'exercent les activités agricoles sont défavorables, et c'est l'aridité et la semi-aridité qui dominent les territoires agraires. Au Maghreb, c'est par exemple plus de 50% des céréales qui sont cultivées dans le triangle aride et semi-aride, et l'extension de la sole céréalière se réalise aujourd'hui en grande partie dans des zones steppiques ou semi-steppiques (Chehat, Agrimed 2006)⁴.

Certes, la grande hydraulique a réalisé des prouesses dans la région. Ainsi les réalisations emblématiques représentées par le barrage d'Assouan en Egypte ou le barrage de Tabqa en Syrie permettent aujourd'hui à l'Egypte de mobiliser plus de 3,5 M d'ha en irrigué ou à la Syrie d'irriguer plus d'un million d'ha. Les barrages au Maroc ou de nouvelles techniques de mobilisation des eaux (forages) introduites ces deux dernières décennies dans tous les autres pays de la région favorisent la bonification des terres et l'extension de cultures dédiées essentiellement aux cultures d'exportation. Mais le supplément de terres irrigables semble très limité et plus largement celui des terres arabes.

¹ Les prix alimentaires auraient augmenté de 9% en Egypte, de près, 6% en Tunisie et de 5% en Algérie en moyenne en 2011-2012

² OECD-FAO, « Agricultural Outlook 2008-2017 », OECD-FAO Report, Roma, May 2008- Mahavedi, V, Cheriet F et Rastoin, JL (2010) IPAMED. La situation alimentaire en Méditerranée : enjeux stratégiques et éléments de prospective »

³ Turquie mise à part

⁴ Au Maroc, les céréales ne sont cultivées dans les zones favorables que sur moins de 38% des zones en bour favorable, le reste est emblavé dans les zones du bour défavorables (40%), les zones de montagnes ou les oasis (22%). La moitié des céréales est emblavée dans les zones arides et semi-arides (Ait El Mekki, 2006).

De leur côté, les révolutions techniques et scientifiques (révolution fourragère, révolution des biotechnologies appliquée au matériel végétal) ont connu une faible diffusion. En particulier, les retards accumulés dans l'organisation des institutions de recherche scientifique agricoles, dans l'encadrement technique des agriculteurs ou la formation et la vulgarisation agricoles constituent encore aujourd'hui des freins objectifs à l'amélioration des performances agricoles⁵.

Rareté des ressources, faible recours aux innovations sociales et technologiques, contraintes de structures foncières et fragilité des écosystèmes (steppe, oasis, montagnes) ont fait ainsi obstacle à un transfert massif du modèle productiviste et intensif agricole dans les PSEM, modèle dont on a connu les résultats obtenus vingt ans à peine après la mise en œuvre de la politique agricole commune. Les pays méditerranéens ont ainsi été structurellement dans l'incapacité de rivaliser avec les pays de l'Europe septentrionale dans les productions agricoles et alimentaires de base (céréales, lait, oléagineux et sucre).

Plus que cela, ils ont dû faire face à une révolution démographique qui accroît énormément la pression sur les ressources et augmente les besoins alimentaires. Les transformations démographiques et sociales qui interviennent dans les PSEM au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle constituent le facteur qui opère en effet les ruptures les plus radicales dans les équilibres ressources naturelles/population et offre de produits agricoles/besoins des populations. L'Afrique du Nord ne dispose actuellement que de 26,5 millions d'ha de SAU pour une population totale de plus de 160 millions d'habitants (soit 0,16 ha/habitant)⁶. La population d'Afrique du nord qui comptait un peu plus de 10 millions d'habitants en 1820 et près de 44 millions en 1950 recense en 2010 plus de 162 millions d'habitants⁷. L'Egypte à elle seule, qui comptait 35,3 millions en 1970 est passée à 71,9 millions d'habitants en 2001, pour atteindre 80 millions en 2010- Elle devrait compter selon les prévisions 96,2 millions en 2025. Les « *Nouveaux horizons démographiques en méditerranée* » de Y Courbage (1999) prévoient un accroissement de 65% de la population dans le Sud de la Méditerranée entre 1990 et 2020.

Si la mobilisation de nouvelles terres, l'extension de l'irrigation ont permis de desserrer les contraintes, les pressions exercées sur les ressources naturelles sont donc très fortes. Partout en Afrique du Nord, les populations rurales en croissance nette et majoritairement mues par une stratégie de survie exercent une forte pression sur ces ressources naturelles limitées et fragiles⁸. Ainsi, les bilans établis aujourd'hui dans les PSEM notent que les frontières agricoles sont atteintes. Qui plus est, ils attirent l'attention sur les risques massifs d'une dégradation du capital naturel déjà en voie de dégradation (Mediterra, 2010)⁹.

Conjuguée à des changements sociaux –urbanisation et à la salarisation- la révolution démographique a été également à l'origine d'une explosion de la demande alimentaire inédite dans l'histoire des PSEM. La rupture intervient dès le début des années 1970. La quasi-totalité des PSEM deviennent, dès cette période, tributaire des importations de produits vivriers de base pour les céréales, des produits laitiers, le sucre et les huiles alimentaires. Les populations des PSEM en croissance continue consacrent en outre 40 à 60% de leurs dépenses budgétaires à l'alimentation et les céréales continuent d'être la nourriture de base¹⁰. La consommation de farine de blé tendre, inconnue avant la colonisation, stimulera vigoureusement ces importations.

⁵ La grande majorité des chefs d'exploitation en Afrique du Nord est faiblement alphabétisée et sous-qualifiée.

⁶ Soit moins que la SAU d'un pays comme la France (29,3 M d'ha) mais avec une population près de deux fois et demi plus nombreuse.

⁷ Recensements nationaux- OCDE- Statistiques historiques (2004)

⁸ Deux exploitations sur trois ont moins de 5 ha au Maghreb et 80% des exploitations en Egypte disposent de moins d'1 ha

⁹ CIHEAM- Mediterra (2010) « Repenser le développement rural ». CHIEAM-Presses de Sciences-Po

¹⁰ Le déficit de produits de base (blé, lait ou dérivés, huiles alimentaires ou sucre) se traduit par des importations qui grèvent la balance commerciale agricole, négative dans la quasi-totalité des PSEM à l'exception de la Turquie ou de la Syrie avant le conflit qui la secoue.

Si la majorité des PSEM couvre leurs besoins en fruits et légumes, partiellement en viande, ils enregistrent des déficits sur les productions de céréales, de légumineuses, en lait et produits laitiers, en huiles alimentaires et en sucre. La demande d'importation de blé a été multipliée par 10 en Algérie entre les années 1966-69 (698 500 tonnes) et 2000-2005 (6 796 000 tonnes), par 4 en Egypte, et le Maroc qui importait autour de 2 millions de tonnes dans les années 1980-95 en importe le double (40 M de T) dans les années 1996-2004 (Aït El Mekki, 2006). La Tunisie importe aujourd'hui 80% de ses besoins en blé tendre et 20% en blé dur, le Maroc 50 % de ses besoins en blé, la Libye 90% et l'Algérie 70%. Les importations de la région nord-africaine sur les blés ont atteint en 2011 plus de 22 M de T en 2011 soit plus de 18% des volumes échangés dans le monde.

Le présent et le futur des réponses politiques

De nombreux pays du sud et de l'est de la Méditerranée ont réhabilité l'agriculture et se sont dotés de politiques sectorielles fortes (Plan Maroc Vert, programme de renouveau agricole et rural en Algérie, stratégie agricole à l'horizon 2030 en Egypte ...). Des politiques d'intensification céréalières ont été régulièrement conduites et sans cesse renouvelées dans tous les pays en mobilisant divers instruments : aides et incitations à l'acquisition de matériel, usages de semences certifiées, de désherbants et d'engrais chimiques, politiques de prix garantis et fixés à des niveaux supérieurs aux cours internationaux ces dernières années¹¹. Même si l'agriculture est replacée au centre des politiques, on se heurtera toujours à un obstacle majeur : le risque climatique, et ce sont toujours les pluies et leur bonne répartition qui font les bonnes ou les mauvaises récoltes de céréales¹². Rappelons que les contraintes agro-climatiques qui entravent les performances vont aller en s'accroissant. En effet, comme le soulignent de très nombreuses études internationales, que les PSEM apparaissent comme ceux qui auront certainement le plus à souffrir des changements climatiques attendus¹³. Le changement climatique qui est en cours accentuera d'année en année les déficits hydriques subis par l'agriculture (qui accapare en moyenne 80% des ressources en eau) et particulièrement sur les cultures pluviales qui couvrent la majeure partie des surfaces arables.

Dès à présent, la Libye, la Jordanie, l'Algérie, les territoires palestiniens, Israël, la Tunisie, le Liban, le Maroc, l'Albanie, l'Egypte et aujourd'hui la Syrie figurent toujours parmi les principaux importateurs mondiaux de céréales.

Les modèles de croissance agricole qui se sont fondés sur une mobilisation croissante de l'eau agricole, la mise en valeur et l'équipement de terres dans les zones difficiles (désertique en Egypte ou de zones steppiques, de montagne ou dans le sud des territoires au Maghreb) ou le développement de filières intensives (fruits, légumes, huile d'olive ou datte) dédiées à l'exportation ont atteint leurs limites. Si la crise alimentaire de 2008 a révélé la vulnérabilité alimentaire des PSEM et relancé la nécessité de politiques agricoles pertinentes, les bouleversements que vivent les pays de la région appellent à des révisions indispensables à moyen terme et appellent à la mise en œuvre de mesures pour, d'une part, amortir les impacts liés à l'instabilité des marchés, et d'autre part, assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires.

¹¹ Cf stratégie de la filière céréales au Maroc dans le Plan Maroc Vert, programme de reconversion des cultures et d'intensification des céréales dans le plan de renouveau algérien...

¹² L'Algérie avait récolté 45 M de quintaux en 1996, 17 M de quintaux en 1997 et 10 M de quintaux en 2000 ; le Maroc près de 100 M de quintaux en 1996 mais moins de 20 M l'année suivante-La dernière sécheresse au Maroc a entraîné une chute de la production céréalière de près de moitié par rapport à l'année 2011. La Tunisie a produit plus de 24 M de quintaux en 2008-2009 et 12 M l'année suivante-

¹³ Le GIEC a identifié la région méditerranéenne comme zone où l'impact du changement climatique sera le plus élevé : hausse de température de 2,2° à 5,1° C et une chute des précipitations entre 3 et 27% avec des tensions prévisibles sur l'eau.

Si les objectifs de couverture des besoins intérieurs en produits de base par une offre agricole locale restent une utopie, les PSEM sont alors tenus de prévenir les chocs liés à l'instabilité des marchés extérieurs et à la volatilité des prix mondiaux. En termes de politique publique, cela exige sur le court terme, que les PSEM consolident les systèmes d'information sur les marchés extérieurs et intérieurs afin d'assurer une gestion rationnelle des stocks stratégiques sur les produits vivriers. Le développement des infrastructures pour améliorer les capacités de stockage constitue un axe prioritaire. Les PSEM sont sommés également de poursuivre les objectifs d'augmentation de la productivité du secteur céréalier où des marges de progrès sont possibles dans les zones où l'irrigation d'appoint peut être réalisée, sur les itinéraires techniques, sur l'usage de semences à potentiel génétique amélioré et enfin sur la collecte où les pertes de récoltes restent élevées (25 %).

A moyen et long terme, les PSEM doivent enfin engager une révision de leur modèle de croissance agricole. 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 de croissance agricole fondé sur une exploitation intensive des ressources en eau et en sol confié à un « pôle capitalistique» –alors que des millions de paysans sont assignés à survivre dans de petites exploitations- ne pourra faire face ni aux défis des changements climatiques, ni à celui de la protection des ressources naturelles largement dégradées, ni *in fine* à celui de la sécurité alimentaire.

Avec l'impératif de nourrir un nombre croissant d'individus, les PSEM sont confrontés à un autre défi qui lui est intimement rattaché : celui de l'accessibilité de la nourriture et du pouvoir d'achat de la population. Cela est une autre question qui renvoie à débattre d'un modèle de développement que les sociétés locales doivent inventer.



Le 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 (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité 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 des territoires ruraux en Méditerranée.

A propos de l'Observatoire du CIHEAM

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

www.ciheam.org

Les propos tenus dans cette note engagent la responsabilité des auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.