



CIHEAM

International Centre for Advanced
Mediterranean Agronomic Studies

CIHEAM Notes d'alerte

N°91 – Février 2013

Après le « printemps arabe » : pour de nouvelles politiques alimentaires, agricoles et rurales en Afrique du Nord¹

Michel Petit

Président du Conseil scientifique

de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM)

L'actualité quotidienne nous rappelle en permanence que la situation économique, sociale et politique en Egypte et dans les pays du Maghreb demeure très fragile. L'avenir est lourd d'incertitudes. Les événements du « printemps arabe » et leurs suites, qui se déroulent actuellement, ont de multiples dimensions et soulèvent de nombreuses questions. Pour ceux qui s'intéressent à l'agriculture, dans toutes ses dimensions, il ne fait pas de doute que ces événements ont confirmé l'existence de graves problèmes, notamment en matière de pauvreté rurale, que l'on avait tendance à oublier ou à ignorer au cours des années récentes. Ce ne sera plus possible à l'avenir.

Je crois que prendre en compte sérieusement ces problèmes conduira à s'interroger sur la pertinence des politiques publiques menées depuis des décennies dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural. Celles-ci ont certes beaucoup varié au cours du temps et selon les pays. Ces variations sont tout à

¹ Cette note de Michel Petit, par ailleurs enseignant associé au CIHEAM-IAM Montpellier, est récemment parue sur le blog de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM / www.fondation-farm.org). Elle est reprise ici sur le site du CIHEAM avec leur aimable autorisation et l'accord de l'auteur.

fait compréhensibles car elles reflètent au moins en partie l'évolution générale des idées et des doctrines en matière de développement économique et social. Elles sont aussi légitimes compte tenu des grandes différences de situations entre les pays de la région. Pourtant les fondements intellectuels de ces politiques sont souvent communs et ils sont restés remarquablement stables depuis plusieurs décennies. Le moment est peut-être venu de les remettre en cause.

Persistence de la pauvreté rurale, malgré des succès réels

Les faits les plus importants pour notre propos portent sur la profondeur de la pauvreté, encore manifeste dans les zones rurales de plusieurs pays de la région. L'indicateur le plus pertinent au niveau national est l'indice de développement humain publié chaque année, depuis 1990, par le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). Cet indice tient compte du revenu moyen par habitant mais aussi d'indicateurs sociaux comme la durée de l'espérance de vie et d'indicateurs de scolarisation. Les pays sont classés en fonction de cet indice. Il se trouve que les classements des pays du sud et de l'est de la région méditerranéenne ne sont pas bons (130e pour le Maroc en 2011, 113e pour l'Egypte, 96e pour l'Algérie et même 92e pour la Turquie), moins bons que pour le revenu moyen par tête. En outre, ces mauvais classements reflètent surtout les situations de grande pauvreté dans les zones marginalisées, à caractère principalement rural, comme la Haute Egypte ou les régions de l'Atlas au Maroc, où les indicateurs de santé, comme le taux de mortalité des jeunes enfants, ou d'éducation comme les taux d'analphabétisme, sont très négatifs.

En effet, les zones rurales et les communautés qui y vivent sont l'objet de nombreuses discriminations : manques d'infrastructures, accès limité aux services sociaux de santé et d'éducation, revenus moyens nettement plus faibles que dans les zones urbaines, même lorsque celles-ci incluent beaucoup de populations pauvres. Et l'accès à l'emploi y est particulièrement difficile, entraînant l'émigration vers les bidonvilles des zones urbaines et, lorsque c'est possible, vers l'étranger : principalement l'Europe pour les pays du Maghreb et les pays du Golfe pour l'Egypte.

Autre évolution inquiétante : le déficit croissant de la balance commerciale agricole dû, en particulier, à une croissance très rapide des importations de céréales, la production intérieure ne couvrant plus en 2010 que 58 % des besoins intérieurs au Maroc, 53 % en Egypte, 37 % en Algérie et 25 % en Tunisie. Enfin, on le sait bien, les défis pour l'agriculture liés au réchauffement climatique seront particulièrement difficiles à relever dans cette région.

Remise en cause de la logique des politiques alimentaires, agricoles et rurales suivies depuis l'indépendance

Les faits et les tendances qui viennent d'être rappelés ne sont pas vraiment nouveaux. Et d'ailleurs, dans tous les pays des interventions vigoureuses, souvent fort coûteuses pour les finances publiques, ont été mises en œuvre depuis des décennies pour assurer aux consommateurs une alimentation à bon marché, pour les produits de base au moins, et en même temps, soutenir le revenu des agriculteurs, encourager la production intérieure, lutter contre la pauvreté rurale et protéger les ressources naturelles. Malgré les grandes variations de ces politiques dans le temps et d'un pays à l'autre, leurs fondements intellectuels ont été largement partagés et ils sont restés les mêmes depuis la période des indépendances.

La première priorité a toujours été d'assurer un prix bas à la consommation pour les céréales, le pain et la farine, et cela grâce à des subventions parfois massives (plus de 1 % du PIB dans certains cas), comme on l'a vu encore récemment. En parallèle, la plupart des gouvernements ont soutenu la modernisation de l'agriculture, tout particulièrement par le développement de l'irrigation. Ces investissements d'infrastructure ont d'ailleurs souvent représenté une très grande part du budget de l'Etat consacré à l'agriculture. La persistance de la pauvreté rurale soulignée ci-dessus et la part croissante des importations dans les approvisionnements nationaux conduisent à s'interroger sur la pertinence de ces grandes orientations politiques.

Cependant, avant de se lancer dans une remise en cause radicale, il convient de souligner deux faits importants : d'une part, les politiques publiques passées ont tout de même eu des résultats positifs : la croissance de la production agricole a été surprenante au cours de la décennie 2000-2010 (la valeur ajoutée agricole a augmenté à un rythme annuel moyen supérieur à 5 % en Algérie et au Maroc et à 3 % en Egypte) et des progrès significatifs ont été faits pour la réduction de la pauvreté rurale, comme le révèle l'examen détaillé des indicateurs de développement humain. D'autre part, la prise de conscience de la nécessité d'intensifier la lutte contre la pauvreté rurale a beaucoup progressé comme l'illustrent plusieurs tournants dans les interventions publiques, tels que la mise en œuvre du Plan national de développement agricole et rural (PNDAR) en Algérie à partir de 2002 et le lancement du Plan Maroc Vert en 2008.

Dans les deux cas, ces initiatives répondent entre autres au souci de corriger les insuffisances du passé dans le soutien aux régions agricoles et rurales marginalisées. Par ailleurs, les événements du «printemps arabe» ont révélé, particulièrement en Tunisie, que le déséquilibre régional entre zones littorales dynamiques et zones intérieures, fortement dépendantes du secteur agricole et où sévit un chômage massif des jeunes, était source de tensions sociales et politiques de moins en moins supportables. Face à ce bilan contrasté, marqué tout de même par un sentiment de crise, quelles orientations préconiser pour l'avenir ?

Trois pistes de réflexion

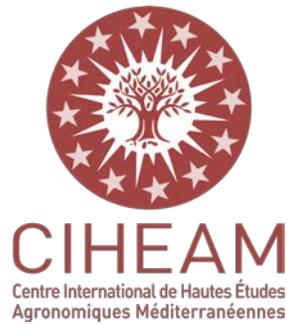
Les défis à surmonter sont nombreux : éliminer la pauvreté rurale, fournir des emplois appropriés en quantité suffisante, accroître la productivité du travail en agriculture (condition indispensable pour assurer un revenu suffisant aux producteurs agricoles), réduire le déficit de la balance commerciale agricole, s'adapter au réchauffement climatique, mieux gérer l'eau (ressource rare par excellence dans la région)... Ces défis sont d'autant plus redoutables que les effets négatifs du réchauffement climatique iront en s'amplifiant. Trois pistes peuvent néanmoins être suggérées: un plus grand ciblage des bénéficiaires des politiques publiques, une remise en cause de la priorité donnée aux céréales et un soutien plus volontariste aux institutions agronomiques.

1. Le ciblage des bénéficiaires est politiquement difficile partout dans le monde. Néanmoins, on voit mal comment les gouvernements de la région pourraient continuer à consacrer des ressources financières considérables à la consommation des céréales et de leurs produits dérivés. Sans changement de politique, ces subventions ne peuvent aller qu'en augmentant du fait à la fois de l'accroissement des volumes importés et, en tendance moyenne, des prix qu'il faudra probablement payer sur les marchés internationaux. Certes, le fait de ne subventionner que certains produits, comme le pain *baladi* en Egypte ou la « farine nationale » au Maroc, constitue déjà une forme de ciblage. Mais il faudra probablement aller beaucoup plus loin.

Du côté des producteurs, maintenir un niveau de prix élevé sur le marché intérieur, comme le font la plupart des gouvernements, bénéficie davantage aux gros producteurs qu'aux plus petits, qui sont les plus pauvres. On sait qu'en matière de lutte contre la pauvreté, un système de paiements directs aux producteurs les plus pauvres serait plus efficace et plus équitable que le soutien des prix. Mais on sait aussi qu'une telle réforme est politiquement délicate. En Afrique du Nord, rares sont ceux qui sont prêts à l'envisager car les coûts budgétaires paraissent prohibitifs. Mais est-ce bien sûr ? Où sont les travaux de recherche qui étayent une telle conviction ?

2. Une autre interrogation concerne la priorité quasi-absolue donnée aux céréales dans les politiques alimentaires et agricoles des gouvernements de la région. Sans remettre en cause les raisons qui expliquent cette priorité, on peut tout de même remarquer que des pays comme la Chine et l'Inde, qui ont à peu près les mêmes raisons d'accorder une place privilégiée aux céréales, et qui le font, n'ont jamais dans leurs histoire semblé aussi obnubilés par les marchés des céréales que les gouvernements de l'Egypte et des pays du Maghreb. Le soutien aux petits producteurs de céréales n'enferme-t-il pas ceux-ci dans une production où la productivité de leur travail est très faible ? Quant aux consommateurs pauvres, ne faudrait-il pas envisager d'autres filets de sécurité pour eux ?

3. Enfin, on ne peut qu'être frappés par la faiblesse des institutions d'enseignement supérieur et de recherche agronomique de la région. Les manifestations et les causes de cette faiblesse institutionnelle sont multiples et diverses, résultant d'un jeu complexe de forces économiques, sociales, culturelles, etc. Mais il est clair que ce problème est largement sous-estimé, y compris au sein même des organismes concernés ! Il faudra beaucoup de lucidité et de volonté politique pour réformer et revitaliser ces institutions absolument indispensables au progrès de l'agriculture dans une région où les problèmes à résoudre sont particulièrement complexes.



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