

La crise alimentaire mondiale: quels enseignements pour les politiques publiques agricoles dans les PSEM?

OMAR BESSAOUD*

Même si les cours des blés, des graines oléagineuses, de l'orge ou du maïs sont aujourd'hui en recul sur les marchés mondiaux, la crise alimentaire qui a atteint des pics au cours du premier semestre de l'année 2008, et qui s'est traduite par des émeutes sociales dans plus d'une trentaine de pays pauvres, a conduit de nombreux analystes, experts, décideurs publics institutionnels et chercheurs à interroger la pertinence et l'efficacité des politiques publiques agricoles mises en oeuvre. Il est bien établi que l'offre de produits agricoles et alimentaires de base en Méditerranée ne permet pas de couvrir une demande en croissance constante et que la dépendance des pays de cette région – à l'exception de pays comme la France, la Turquie ou la Syrie – vis à vis des marchés extérieurs est structurelle. Tous les pays méditerranéens de la rive Sud seront encore plus tributaires des importations de produits vivriers de base sur le moyen terme pour les céréales, pour certains produits laitiers, le sucre et les huiles alimentaires, à la fois sous l'effet d'un fort accroissement de la population (2% par an en moyenne) et d'une croissance économique soutenue (5 à 7% par an en moyenne). Un déficit céréalier croissant caractérise la Méditerranée alors que ce secteur occupe en moyenne plus de 50% des surfaces cultivées totales et qu'il constitue l'une des principales productions agricoles. Les rendements dans les PSEM sont dramatiquement bas et la contribution des céréales à la formation de la valeur de la production intérieure brute agricole est relativement faible. La Méditerranée reste ainsi importatrice nette de céréales (blé, orge fourrager, riz ou maïs) et le marché méditerranéen absorbe 27% des importations mondiales pour une population représentant à peine 7% de la population mondiale. A titre d'exemple, des pays comme l'Algérie et l'Égypte, qui ne représentent que 0,66% de la population mondiale au début des années 2000, captent 7% des importations mondiales de céréales (FAO-STAT). L'on sait les conséquences que cette crise alimentaire a eu sur les budgets des États importateurs nets, sur les équilibres de leurs balances commerciales agricoles (dont les déficits ont été multipliés), sur les revenus des po-

pulations en dépit des efforts consentis pour limiter les prix à la consommation de denrées comme le pain ou le riz, ou sur ceux des producteurs agricoles (en particulier les éleveurs qui ont enregistré une hausse brutale des consommations intermédiaires).

Quels sont les enseignements à tirer de cette crise alimentaire mondiale pour les PSEM et en particulier sur la pertinence et l'efficacité des politiques publiques?

Il est intéressant de noter qu'au delà des différences et des spécificités qui peuvent être relevées ici et là, les politiques publiques agricoles adoptées dans la majorité des pays tiraient leurs sources d'inspiration d'un modèle issu d'une matrice commune définie dans les années 1980, celle de l'ajustement structurel. Ces politiques ont ainsi encouragé les investissements dans les exploitations agricoles privées. Elles ont parié sur une ouverture des marchés et sur une libéralisation-privatisation des structures agricoles pour améliorer les performances agricoles et approvisionner les populations locales à des prix compatibles avec leur pouvoir d'achat. Inscrivant leurs actions dans le processus de globalisation, ces politiques publiques se sont inscrites dans une logique de spécialisation agricole – via des actions de mise à niveau financées souvent par des programmes de coopération internationale (projets MEDA par exemple). Des exploitations produisant des tomates, des agrumes, des fraises et autres primeurs ont accumulé au prix d'un effort remarquable d'investissements (public et privé) en capital physique, en conseils et encadrement technique, et d'une organisation des professionnels dans les différentes filières de production, une compétitivité sur les marchés extérieurs. Si les infrastructures matérielles productives (irrigation, équipements d'irrigation, mécanisation, usages des facteurs de productivité) ont été installées dans les années 1970, les politiques publiques qui ont suivies ont réussi à assurer un transfert du système productiviste et intensif sur 10 à 15% des exploitations agricoles et moins de 20% des terres cultivables.

Les limites de ces politiques publiques ont été cependant repérées dès le milieu des années 1990, et des diagnostics parfois sévères ont été posés sur leurs effets réels. Les phénomènes de

* Enseignant-Chercheur au CIHEAM-IAM-Montpellier (France) UMR Moïsa.

pauvreté rurale, de précarité de l'emploi, de marginalisation économique et sociale des petits agriculteurs, de pression sur les ressources naturelles et d'insécurité alimentaire des ménages ruraux aggravée par des accidents climatiques récurrents ont conduit les décideurs institutionnels à se doter de stratégies – sinon de politiques – de développement rural. Les programmes de développement ruraux ont, d'une part, poursuivi l'objectif de renforcement du potentiel productif agricole des pays (cas emblématique de l'Égypte avec les projets de mise en valeur de nouvelles terres – *land reclamation* –, et de la Turquie – *programme GAP*–), et d'autre part, visé l'amélioration des conditions de vie des populations rurales (exemple de *l'Initiative nationale de développement humain* au Maroc ou de la *lutte contre les zones d'ombre* en Tunisie). L'axe consacré à la lutte contre la dégradation des ressources naturelles et à la promotion d'approches participatives ont certes été affichées comme des options fondamentales mais les dispositifs institutionnels – la décentralisation – et ressources financières qui leur ont été dédiées ne peuvent faire illusion. «L'alibi» du développement durable et le discours sur «la participation» ont souvent masqué des processus de décentralisation inachevée. Dans aucun des pays du Sud les agriculteurs ou les ruraux ne se sont dotés de syndicats ou d'organisations indépendantes des pouvoirs en place partageant les responsabilités dans la gestion des affaires locales.

La crise alimentaire a donc ainsi réactivé dans le fond un débat fort sur la pertinence du modèle agricole mis en place et en particulier évoqué avec force la place des paysanneries dans les politiques publiques.

Les modèles agricoles construits par les politiques publiques adoptées dans les PSEM se sont caractérisés par la coexistence ou la combinaison de deux formes sociales d'agriculture: une forme familiale et/ou paysanne organisée sur de petites et moyennes exploitations agricoles à orientation vivrière – largement majoritaire du Maroc à la Turquie- et une forme sociale capitaliste fortement intégrée aux marchés locaux et exportatrice de produits non vivriers sur les marchés internationaux. L'agriculture d'entreprise a connu une évolution plus favorable en consolidant sa base par une concentration de ressources foncières, financières, matérielles l'autorisant ainsi à améliorer ses performances sur les marchés extérieurs. Indépendamment des nuances que l'on peut faire selon les pays (en Tunisie une fraction importante des agriculteurs familiaux participe aux exportations de dattes et d'huile d'olive), la petite et moyenne agriculture familiale a, quant à elle, été généralement confrontée à la précarité et à la gestion du risque naturel et économique, découlant des sécheresses récurrentes, à la hausse des prix des intrants, du matériel, du crédit et du retrait des ser-

vices d'appui de l'administration agricole. Elle s'était jusque là «ajustée» en développant des stratégies de survie (pluriactivité, la diversification des cultures et exode). Les signes d'un «essoufflement et/ou d'un épuisement» des capacités de résistance sont toutefois apparus ces dernières années à travers le non renouvellement du capital physique, le tarissement des moyens financiers résultant des transferts de membres des ménages autorisés par le travail à l'étranger, de la dégradation des ressources naturelles (en eau ou en terre) et du vieillissement des chefs d'exploitation.

Les économistes et experts agricoles ont mis l'accent, à la faveur de la crise, sur l'importance à donner à la paysannerie et à l'agriculture familiale à orientation vivrière. Ils ont montré une nouvelle fois que les économies d'échelles n'étaient pas déterminantes dans l'agriculture, car au delà des activités de production agricoles, les ménages agricoles assuraient non seulement les conditions de leur sécurité alimentaire mais aussi la gestion des ressources naturelles et l'occupation du territoire. Une étude se basant sur un modèle d'équilibre général calculable et d'une matrice de comptabilité sociale a évalué l'impact potentiel de la récente hausse des prix sur les petites exploitations familiales sur le Maroc. Celle-ci a démontré que les exploitations familiales résistaient théoriquement mieux aux chocs externes et que les gains en termes de bien-être n'étaient pas négligeables (Xien Diao et alii, 2008)¹. Il convient donc de renforcer la capacité de résilience remarquable qu'offre les agricultures familiales dans un contexte marqué par la faiblesse des alternatives économiques possibles (industrie et services).

Quelles mesures urgentes prendre pour amortir les chocs résultant de la crise alimentaire affectant les petits agriculteurs? Quelles sources de diversification économique encourager en milieu rural (produits de qualité, écotourisme...)? Quelle politique publique de régulation de long terme (organisation des filières de production, politique de marché, des prix, du financement public, de la formation, des structures) promouvoir afin d'assurer soit une convergence entre les deux formes sociales d'agriculture, soit une révision fondamentale du modèle agricole en place dans le but d'assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires de ces pays? Telles sont les questions posées aux politiques publiques agricoles.

La crise aura eu le mérite de dégager des impératifs majeurs posés pour l'avenir alimentaire et agricole des PSEM; celui d'orienter davantage les aides, les soutiens publics au profit de l'agriculture familiale afin d'accroître la productivité du travail des ménages agricoles. Cela signifie aussi des investissements plus importants en terme de capital physique, de conseils et encadrement technique par les services agricoles, de capital humain (formation professionnelle et acquisitions de nouvelles qualifications), d'initiatives publiques et privées pour améliorer la diversification des activités, et naturellement le cadre de vie et les revenus des ménages les plus vulnérables.

¹ Xien, D; Doukkali, R; Bingxin, Y (2008) «Policy options and their potential effects on Moroccan small farmers and the poor facing increased world food prices». IFPRI. Development strategy and government division. Washington. 30 p.