

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°16 – Octobre 2006

Mutations et défis pour l'agriculture au Maghreb

Bertrand Hervieu
Secrétaire Général du CIHEAM

Roberto Capone
Administrateur principal du CIHEAM

Sébastien Abis
Chargé de mission CIHEAM

Mutations et défis pour l'agriculture au Maghreb¹

Bertrand Hervieu

Secrétaire Général du CIHEAM

Roberto Capone

Administrateur principal du CIHEAM

Sébastien Abis

Chargé de mission au CIHEAM

L'agriculture au Maghreb revêt une dimension socio-économique considérable. Au lendemain des indépendances, les nouveaux Etats-nations que sont l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, ont eu pour première obligation d'élaborer des stratégies de développement capables de moderniser le pays et d'accroître le niveau de vie des populations.

Ces politiques de développement comprenaient toutes un important volet agricole, que la croissance démographique et le processus d'urbanisation rendaient d'autant plus stratégique. L'un des principaux objectifs était d'assurer l'autosuffisance alimentaire des populations maghrébines et de doper la production agricole afin d'en faire un pilier important des économies nationales. Près d'un demi siècle plus tard, les résultats peuvent paraître, sinon négatifs, du moins décevants.

Les politiques de développement agricole, visant à concilier modernisation de l'agriculture et sécurité alimentaire, ont montré leurs limites, car elles ont été finalement que trop peu adaptées au contexte naturel, historique et économique. A partir de la décennie 1980, au Maghreb, les politiques d'ajustement dans leur composante agricole ont cherché à dynamiser l'agriculture afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle dans la croissance économique, la création d'emplois et le rétablissement des équilibres macroéconomiques. D'autres mesures étaient parallèlement engagées comme la révision du cadre institutionnel, la rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles et la préparation du secteur agricole aux échéances internationales.

Or depuis la fin du XX^e siècle, les difficultés sont devenues chroniques pour les agricultures maghrébines. Le doute s'installe quant à l'efficacité des structures publiques à développer les territoires ruraux et à maîtriser le déficit alimentaire qui pèse de plus en plus lourdement sur le budget des Etats. Les craintes ne se dissipent pas autour des perspectives de libéralisation des échanges agricoles alors que les cassures de développement entre les villes et les campagnes semblent de nouveau s'accroître. Si on cumule ces difficultés avec la contrainte environnementale qui s'amplifie, on constate que l'agriculture au Maghreb se voit confronter à des enjeux immenses en ce début de XXI^e siècle.

L'objectif de cette note² est de bâtir une analyse rétrospective et prospective de la situation agricole au Maghreb, sans prétendre bien entendu à l'exhaustivité. Ce travail exige dans un premier temps de revenir sur trois niveaux d'analyse distincts mais complémentaires : les particularités et les contraintes du milieu géographique, les mutations démographiques et la place du secteur agricole dans les économies nationales. La seconde partie traitera des politiques de développement agricole menées dans les Etats du Maghreb, depuis l'accès à l'indépendance jusqu'au début du XXI^e siècle. Dans un dernier temps, il sera proposé d'identifier les grands défis à venir pour l'agriculture au Maghreb.

¹ Cette note d'analyse est extraite du rapport intitulé « *Panorama stratégique et prospectif de la situation agricole et agro-alimentaire en Méditerranée* », réalisé en 2006 par le Secrétariat Général du CIHEAM (sous la direction de Bertrand Hervieu et la responsabilité de Sébastien Abis) pour le Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche, dans le cadre du programme de travail annuel du Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation (COPEIAA). Cette recherche a ainsi bénéficié d'un financement du Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche (Direction des politiques économique et internationale - référence MAP.06.G6.02.01)

² Il est précisé que l'analyse porte sur trois des cinq Etats du Maghreb, à savoir l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Ces pays sont en effet partenaires de l'Union européenne et Etats membres du CIHEAM.

1. Repères sur la situation de l'agriculture au Maghreb

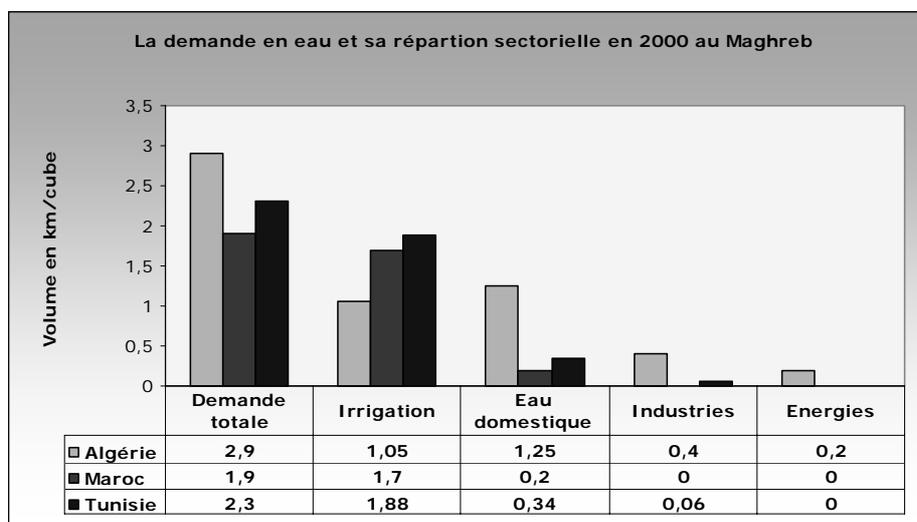
1.1 Le Maghreb dans son environnement

Les pays du Maghreb présentent des caractéristiques géographiques et naturelles très diversifiées. Trois grands milieux doivent être distingués :

- les littoraux qui s'ouvrent sur le Bassin occidental de la mer Méditerranée et de l'Océan Atlantique (Maroc uniquement) ;
- les espaces intérieurs intermédiaires composés d'imposants systèmes montagneux (Atlas, Rif et Tell), de hautes plaines et de plateaux (l'altitude moyenne, hors territoires sahariens, atteint ainsi 800 mètres en Algérie et 900 mètres au Maroc, tandis que la Tunisie est pour moitié composée d'altitudes inférieures à 500 mètres) ;
- le domaine saharien, désertique et immense, constituant l'hinterland de ces pays.

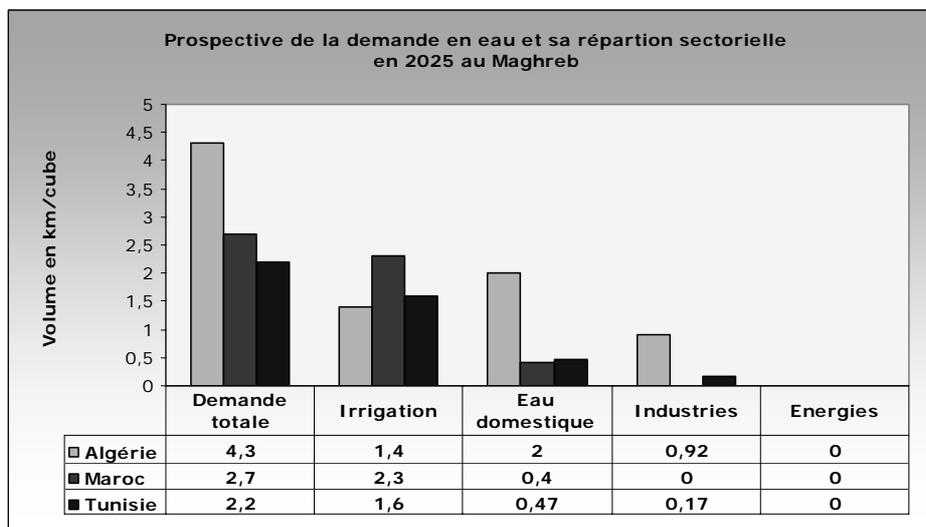
La prise en compte de ce triple ancrage géographique du Maghreb explique d'abord pourquoi la région, littéralement « Ile du Couchant » (Djazirat al Maghrib), est perçue comme un finistère pour les sociétés arabes d'Orient. Ensuite, cela permet de saisir toute la complexité des milieux naturels qui composent le Maghreb. Du fait de cet environnement particulier, le potentiel agricole de cette zone est parfois limité, notamment en raison des contraintes géographiques ou des aléas climatiques. Le contraste, préalablement important entre les reliefs plissés du monde méditerranéen et la platitude des terres sahariennes, est par ailleurs accentué par l'étroitesse de la zone bioclimatique faisant transition entre les deux domaines, sahariens et méditerranéens. A cela s'ajoute bien entendu la fragilité grandissante de ces territoires, malmenés par les activités humaines ou industrielles (urbanisation, pollutions souterraine et aérienne) et frappés par les transformations climatiques de la planète. L'érosion étend son emprise partout et rend sans cesse plus vulnérable les activités de paysanneries déjà soumises aux variations pluviométriques. Tandis que les espaces forestiers sont mis à mal, la steppe de son côté se dégrade irréversiblement au point de déstabiliser la vie pastorale de tradition ancienne. Le milieu environnemental du Maghreb est donc naturellement contraignant et graduellement fragilisé par toutes sortes d'activités. Deux questions éminemment stratégiques pour l'agriculture des nations maghrébines doivent par ailleurs être examinées : l'eau et les surfaces agricoles.

Pour ce qui concerne l'eau, le constat est connu dans la région : l'irrégularité pluviométrique est forte, la demande et la consommation augmentent, les concurrences entre les usages s'accroissent et la raréfaction des ressources disponibles se poursuit. L'accès à l'eau devient donc une préoccupation de tous les instants : à la différence des autres zones du Bassin méditerranéen, le Maghreb reste qui plus est à l'écart des grands fleuves, même si certaines montagnes au Maroc jouent parfois le rôle de château d'eau. Certes les besoins restent très inférieurs à ceux de l'Égypte, mais c'est la croissance de ces besoins qui inquiètent : on estime que la demande totale en eau, qui atteignait 6,1 km³ en 2000, pourrait passer à 9,2 km³ à l'horizon 2025, soit une augmentation de 50%. Actuellement, c'est le secteur agricole qui tire majoritairement cette demande en eau au Maroc (89%) et en Tunisie (82%), tandis que la part de l'eau verte est moindre en Algérie (36%).



Source : Nos calculs, à partir de Plan Bleu

En 2025, cette tendance ne devrait que très peu fléchir : 85% au Maroc et 73% en Tunisie de la demande totale en eau sera toujours dédiée à l'agriculture. Résultat, les pressions sur l'eau sont terribles et devraient s'accroître : l'indice d'exploitation des ressources hydrauliques est d'ores et déjà inquiétant en Tunisie (entre 50 et 75%) et il pourrait le devenir au Maroc et en Algérie au cours des deux décennies à venir.



Source : Nos calculs, à partir de Plan Bleu

La mobilisation des sols constitue la deuxième question stratégique du milieu naturel maghrébin. Ces sols sont fragilisés par l'érosion, la désertification et la salinisation, pénalisant ainsi le potentiel agricole des trois pays, qui pourtant n'est pas négligeable. En effet, les terres agricoles couvrent un peu plus du quart de la superficie totale du Maghreb, soit environ 80 millions d'hectares, dont près de 25% sont des terres arables. Il faut toutefois noter que seules 12,8% de ces terres arables sont irriguées aujourd'hui. De même faut-il insister sur l'inégalité des potentialités agricoles entre les trois pays maghrébains, même s'ils présentent tous une majorité de terres agricoles aux conditions agro-écologiques arides et semi-arides. Aussi, les productions agricoles sont tributaires des aléas climatiques et dépendent souvent d'une pluviométrie capricieuse et insuffisante. La capacité d'extension des superficies cultivées est donc très limitée, sachant que simultanément la pression sur les sols augmente avec la croissance démographique et l'étalement urbain. Dans les faits, cela signifie que chaque hectare cultivé doit aujourd'hui nourrir deux à trois fois plus d'habitants qu'au lendemain des indépendances.

En outre, il convient de rappeler que l'Algérie possède la superficie agricole la plus vaste du Bassin méditerranéen (environ 39,9 millions d'hectares, mais cela ne représente que 17% de sa superficie territoriale), suivie de près par le Maroc (30,4 millions d'hectares, soit 68% du territoire chérifien). En 2003, on avait comme superficie cultivée par actif agricole 3 hectares en Algérie, 2,2 hectares au Maroc et 5,1 hectares en Tunisie. A titre comparatif, ces superficies cultivées par actif agricole atteignent 12,5 hectares dans l'Union européenne, 6,4 hectares à Israël, 7,5 hectares au Liban et 0,4 hectares en Egypte.

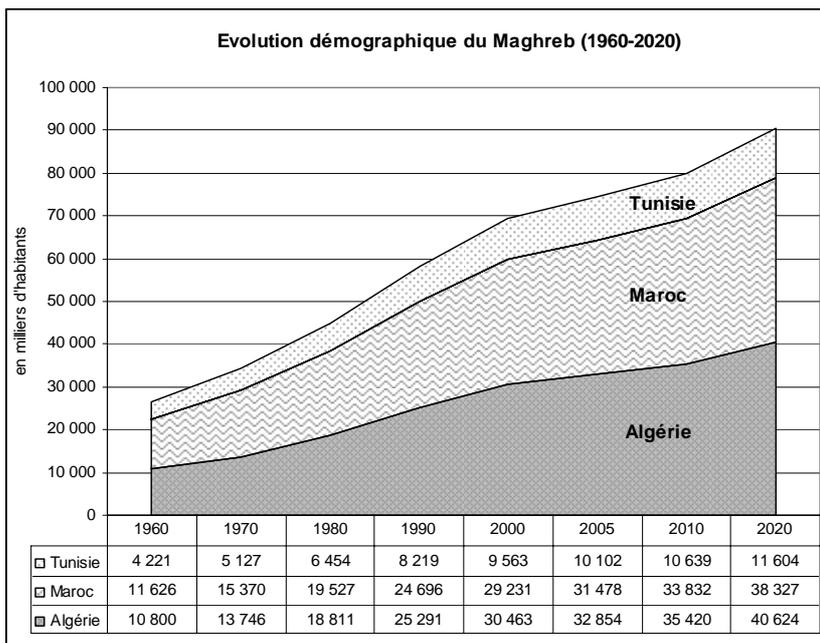
| 2003 | Superficie du pays (1000ha) | Terres agricoles (1000ha) | Terres arables (1000ha) | Terres irriguées (1000ha) | % de terres arables irriguées |
|----------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Algérie | 238174 | 39956 | 7545 | 569 | 7,5% |
| Maroc | 44655 | 30376 | 8484 | 1445 | 17,0% |
| Tunisie | 16361 | 9784 | 2790 | 394 | 14,1% |
| Total Maghreb | 300070 | 80116 | 18759 | 2408 | 12,8% |

Source : Nos calculs, à partir de FAO et MedAgri 2006

1.2 Au Maghreb, une transition démographique tardive mais très rapide

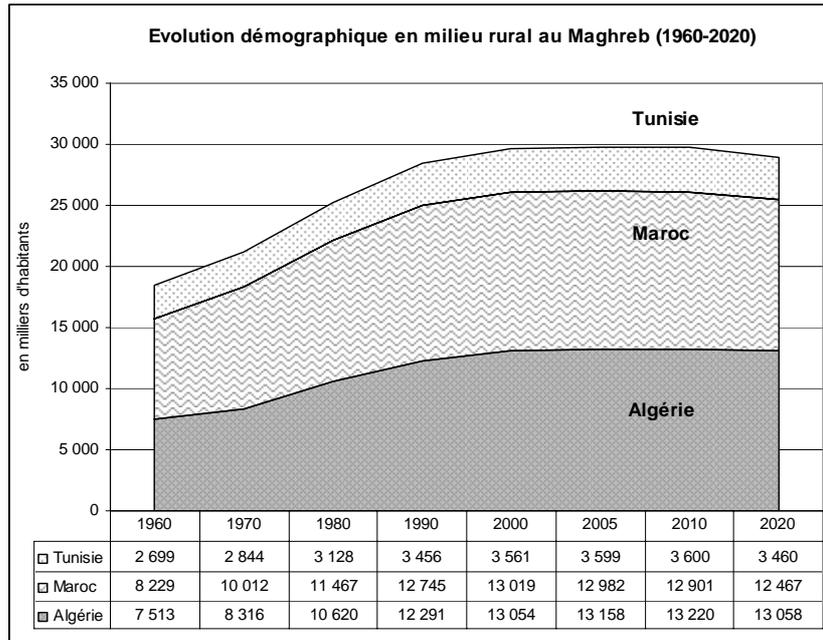
Si les dynamiques démographiques méditerranéennes ont déjà été abordées dans les travaux précédents, il importe cependant de revenir sur la particularité du contexte maghrébin. En effet, tout va très vite dans les trois pays nord-africains : le processus d'urbanisation, le vieillissement de la population et la chute des indices de fécondité.

En 2005, la taille démographique des trois pays maghrébins s'élevait à 74,4 millions d'habitants contre 58 millions en 1990. Surtout, elle ne dépassait pas 26,6 millions en 1960. Les projections indiquent que l'ensemble nord-africain pourrait compter plus de 90 millions d'habitants vers 2020. On a donc un triplement démographique au Maghreb entre 1960 et 2020, et même un quadruplement de la population dans le cas de l'Algérie.



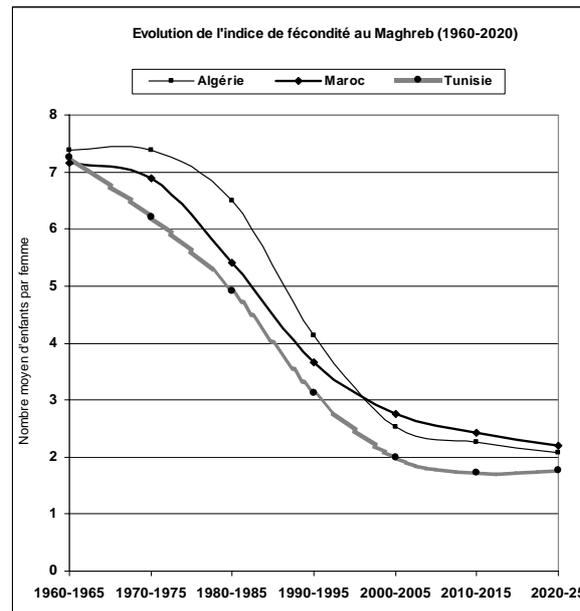
Sources : Nos calculs, à partir des Nations-Unies

Cette croissance démographique est donc importante mais il faut insister sur son caractère exclusivement urbain depuis la fin du XXIème siècle. Ainsi, au cours de la période 1990-2020, 99% du surplus démographique au Maghreb va se réaliser dans les villes. Si la croissance de la population rurale fut très forte entre 1960 et 1990, désormais elle se stabilise et pourrait même décliner légèrement à partir de 2010-2015. Le Maghreb comptait environ 18,5 millions de ruraux en 1960 mais depuis 1990 et à horizon 2020, ce chiffre se fixe aux alentours de 29 à 30 millions de personnes. Cela donne la mesure du caractère encore profondément rural des sociétés maghrébines en ce début de XXIème siècle : en effet, 41% au Maroc, 40% en Algérie et 36% en Tunisie de la population vit toujours dans les campagnes.



Sources : Nos calculs, à partir des Nations-Unies

Autre tendance démographique lourde dans la région, la chute brutale des indices de fécondité. En France, la fécondité a mis deux siècles environ (mi XVIIIème à mi-XXème siècle) pour accomplir le passage de 6 à 2 enfants par femme : il ne faudra que 40 ans aux pays du Maghreb pour parcourir le même chemin (1970-2010).



Sources : Nos calculs, à partir des Nations-Unies

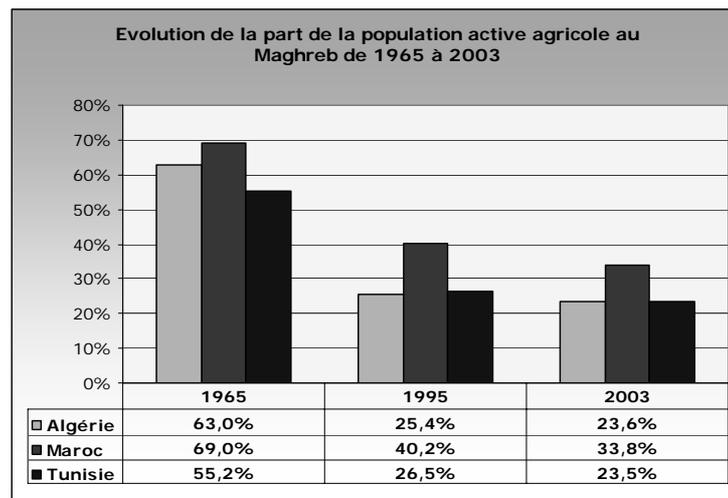
C'est donc fort naturellement que l'on observe un progressif vieillissement des populations maghrébines, où l'âge moyen devrait passer de 19 ans en 1990 à 31 ans en 2020. Cette évolution est tirée à la fois par la baisse des naissances et l'allongement de la durée de vie. Le processus de vieillissement démographique au Maghreb est actuellement parmi les plus rapides du Monde. Toutefois, même si leur part relative régresse, les jeunes de moins de 20 ans représentent encore 40% de la population totale du Maghreb.

Il convient donc de bien mesurer l'ampleur et la vitesse de cette transition démographique au Maghreb, car le plus souvent, elle s'effectue sans que les structures économiques et sociales de ces pays n'aient eu le temps de s'adapter.

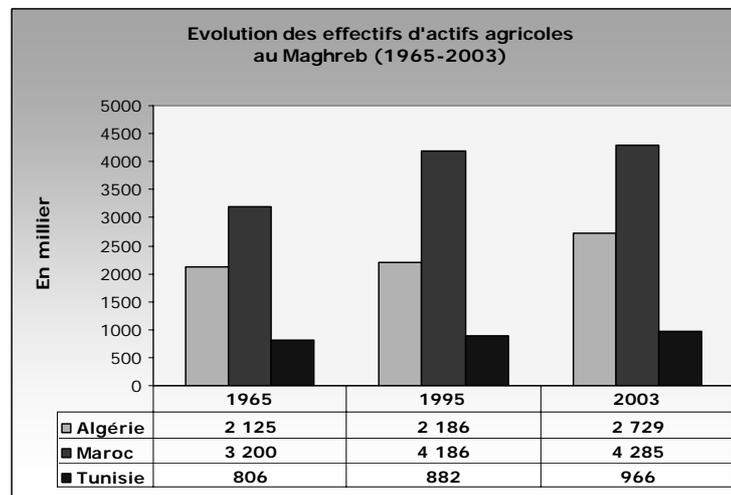
1.3 Indicateurs des économies agricoles et alimentaires des pays du Maghreb

Il n'est pas question ici de présenter une série exhaustive des données concernant l'agriculture et l'alimentation au Maghreb. L'objectif est simplement de préciser certains indicateurs pour positionner globalement la situation agricole des pays nord-africains.

L'agriculture demeure un important pourvoyeur d'emplois au Maghreb. Malgré l'exode rural, il a été vu précédemment que le nombre de ruraux n'a jamais été aussi élevé : plus du tiers de la population au Maghreb vit encore en milieu rural, soit environ 30 millions de personnes. En 2003, la population active agricole était estimée à près de 8 millions d'individus (dont la moitié sont des marocains) contre 6,1 millions en 1965. Ces actifs agricoles représentent 33,8% de la population active totale au Maroc, 23,5% en Tunisie et 23,6% en Algérie, alors que leur part moyenne dans les années 1960 oscillait autour de 60% dans la zone.



Source : CIHEAM, MedAgri 2006



Par ailleurs, le secteur agricole structure fortement les économies maghrébines : sa participation à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) en 2003 s'élevait à 11,1% en Algérie, à 12,9% en Tunisie et à 18,3% au Maroc, soit un PIB agricole (PIBa) total atteignant 18,450 milliards de \$ (ce qui représente 16% du PIBa de l'Union européenne mais à peine 76% du PIBa de la Turquie). D'ailleurs, le produit agricole par actif agricole est de 3 386 \$ en Tunisie, 2 641 \$ en Algérie et 1 872 \$ au Maroc, alors qu'il dépasse les 26 000 \$ en Europe et frôle les 45 000 \$ en France. Le contraste entre l'augmentation numérique de la main d'œuvre agricole et la part finalement de plus en plus faible du PIBa dans le PIB montre une productivité agricole somme toute réduite.

En outre, il faut insister sur l'intime corrélation entre les performances économiques de l'agriculture et les conditions climatiques. Le cas du Maroc est le plus significatif puisque de la pluviométrie dépend la production agricole, qui impacte ensuite lourdement sur la croissance économique du royaume tout entier.

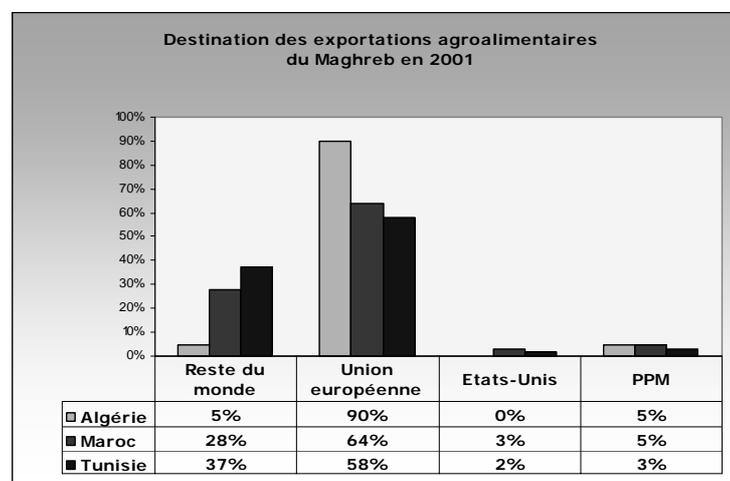
D'autre part, l'examen de la consommation d'engrais révèle une grande disparité entre les pays du Maghreb, mais il n'indique en aucun cas un recours massif et croissant à l'utilisation d'intrants dans l'agriculture. L'emploi d'engrais, rapporté à la surface agricole utilisable, demeure modeste. En observant l'évolution de l'utilisation d'engrais sur les deux dernières décennies, on constate une régression en Algérie et une stagnation au Maroc et en Tunisie. Ceci peut-être imputé en partie à l'élimination progressive des subventions et à l'augmentation des prix induites par les réformes agricoles.

| | 1986 | 1996 | 2001 | 2002 |
|---------|------|------|------|------|
| Algérie | 24 | 10 | 13 | 12 |
| Maroc | 36 | 34 | 38 | 43 |
| Tunisie | 21 | 21 | 20 | 21 |

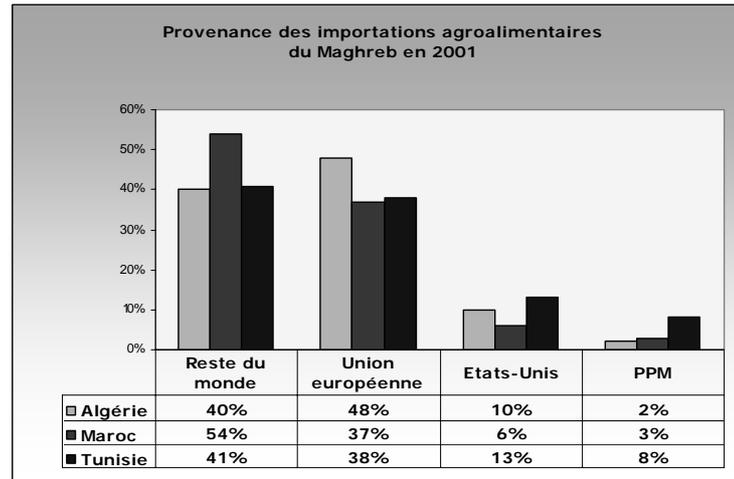
Source : CIHEAM, MedAgri 2006

Sur le plan agro-commercial, la situation est très variée entre les trois pays, quoique tous présente un niveau de protection élevé de leurs marchés agricoles. Pour le Maroc, le blé reste le premier produit d'importation, suivi du sucre et des huiles alimentaires. Au niveau des exportations, ce sont les agrumes (50%) et les conserves de fruits et légumes (30%) qui dominent. Concernant la Tunisie, les principaux produits d'importations sont les céréales (35%), les huiles de graine (11%) et le sucre (8%). Mis à part les produits de la pêche et les dattes, l'huile d'olive, « or vert » de la Tunisie, constitue le premier produit d'exportation : la production oléicole assurant en 2004 environ 52% du total des exportations agro-alimentaires du pays, devenu ainsi le 3ème exportateur mondial d'huile d'olive derrière l'Espagne et l'Italie. Quant à l'Algérie, la structure de ses importations agricoles reste dominée par les céréales (25%) et le lait (14,5%), tandis que ses principales exportations sont les dattes, le vin et les pommes de terre.

Quant à la part agricole dans le volume total des exportations, elle diverge nettement entre les pays du Maghreb. Si en moyenne, celle-ci atteint 10-11% au Maroc, elle se situe autour de 6% en Tunisie mais ne représente que 0,2% en Algérie. Inversement, la part des produits agricoles dans les importations totales de l'Algérie peut atteindre jusqu'à 25% comme en 2002, contre 12 à 15% ces dernières années au Maroc et 9 à 11 % en Tunisie. Enfin, l'orientation géographique des échanges agroalimentaires montre que c'est la Tunisie qui diversifie le mieux ses approvisionnements et ses exportations, atténuant progressivement la polarisation de son commerce agricole sur l'Union européenne. Mais globalement, les pays du Maghreb échangent leurs produits agricoles avec l'Europe.



Sources : Observatoire du CIHEAM



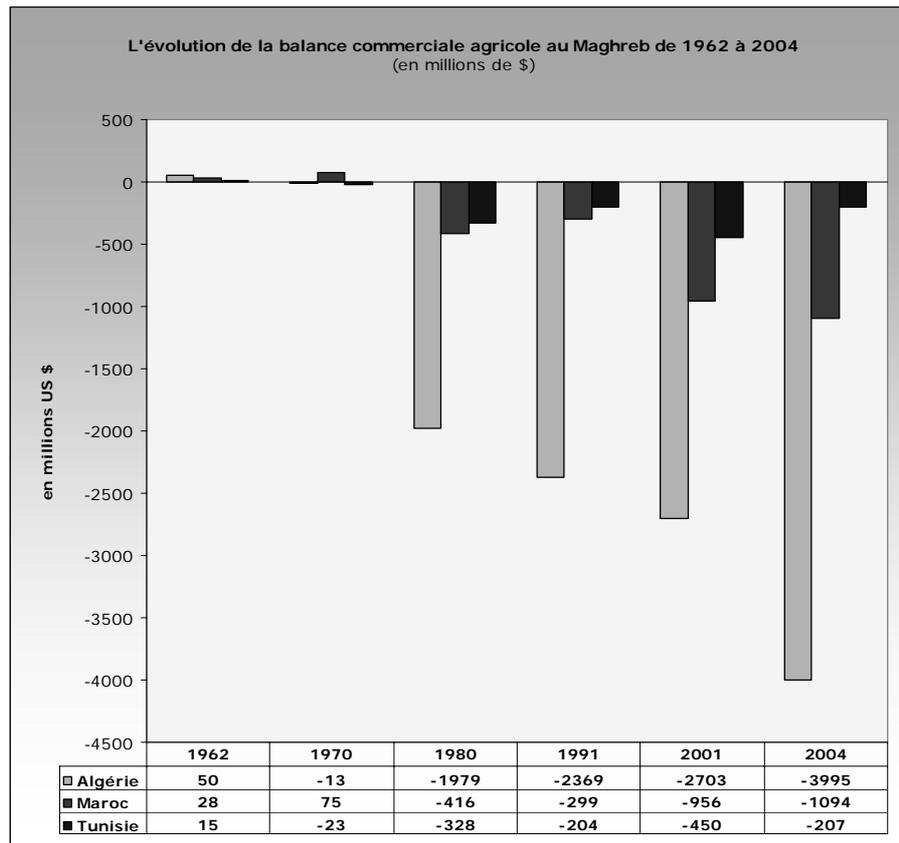
Sources : Observatoire du CIHEAM

Malheureusement, sous l'effet d'une pression démographique galopante et d'une productivité agricole insuffisante, la balance commerciale agricole des pays du Maghreb s'est terriblement dégradée ces dernières décennies. En 1965, l'Algérie couvrait 143% de ses besoins alimentaires contre 1,8% simplement en 2003. Moins dramatique, ce taux reste volatile au Maroc et en Tunisie, mais se situe en moyenne dans une fourchette tout aussi inquiétante entre 40 et 60%. Résultat, le ratio des exportations agricoles sur les importations agricoles a été divisé par quatre au Maghreb entre 1965 et 2003.

La dépendance alimentaire est donc devenue chronique puisque les pays maghrébins sont contraints d'importer massivement des produits de l'étranger. Le lait, les produits laitiers, le sucre et la viande figurent parmi les produits massivement importés. Mais ce sont les données concernant les importations céréalières qui frappent le plus : en effet, entre 1963 et 2003, l'Algérie a multiplié par 21 ses imports nets de céréales, le Maroc par 20 et la Tunisie par 13. Par conséquent, la facture alimentaire ne cesse de croître au Maghreb : les importations agricoles se sont élevées à 7,2 milliards \$ en 2004 et le déficit de la balance agro-commerciale s'est porté cette année à près de 5,3 milliards \$. Seule la Tunisie présente donc une balance alimentaire à peu près équilibrée, même si celle-ci montre des signes inquiétants de faiblesse depuis quelques temps. Si dans les années 1960-1970, la problématique de l'autosuffisance alimentaire était posée, il est certain qu'aujourd'hui, c'est davantage la maîtrise du risque d'insécurité alimentaire qui préoccupe.

| Les échanges internationaux de produits agricoles en 2004 | | | |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | Exportations agricoles (en millions \$) | Importations agricoles (en millions \$) | Balance commerciale agricole (en millions de \$) |
| Algérie | 55 | 4050 | - 3995 |
| Maroc | 964 | 2058 | - 1094 |
| Tunisie | 974 | 1181 | - 207 |
| Total | 1993 | 7289 | - 5296 |

Source : CIHEAM, MedAgri 2006



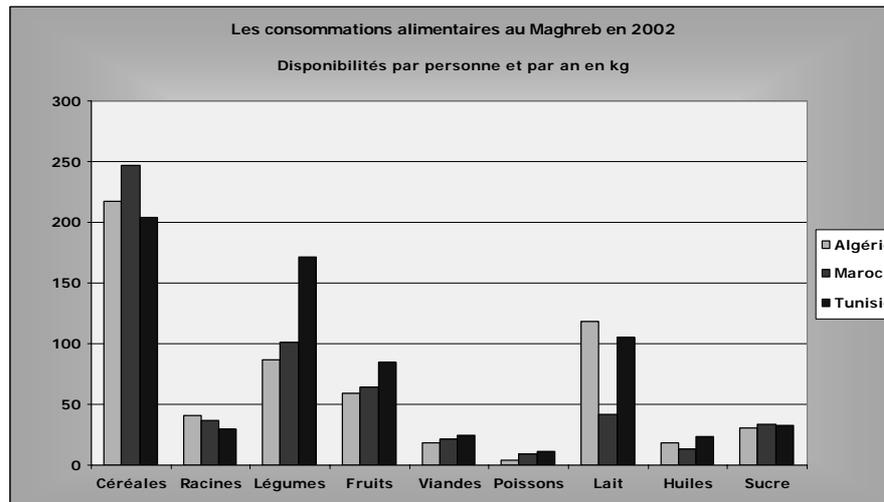
Source : CIHEAM, MedAgri 2006 et FAOSTAT

Si l'on examine les échanges agricoles euro-maghrébins, on peut noter que les trois pays ne se trouvent pas dans la même situation. En effet, en 2004, de tous les pays partenaires méditerranéens arabes, seuls la Tunisie et le Maroc présentaient une balance agro-commerciale positive avec l'Europe tandis que l'Algérie avait celle la plus déficitaire de la zone.

| La situation des échanges agricoles euro-maghrébins en 2004 (en millions US\$) | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | Exportations vers UE25 | Importations depuis UE25 | Balance agro-commerciale |
| Algérie | 40,268 | 1 480,433 | - 1 440,165 |
| Maroc | 1 424,467 | 697,691 | 726,776 |
| Tunisie | 781,794 | 356,095 | 425,699 |
| Maghreb | 2 246,529 | 2 534,219 | - 287,69 |

Source : CIHEAM, MedAgri 2006 et FAOSTAT

Enfin, l'analyse des modes alimentaires dévoile que les Tunisiens sont ceux qui consomment le plus de légumes, de fruits, de viandes et de poissons. Dans ce tableau sur la consommation, les céréales occupent une place prépondérante alors que les poissons demeurent peu consommés. On observe également une faible consommation de lait pour les Marocains comparativement à leurs voisins Tunisiens et Algériens. Ici, il convient de rappeler la transformation des modes alimentaires au Maghreb, où le comportement des consommateurs tend à s'aligner sur le modèle occidental. Ce mimétisme pourrait donc s'accompagner de risques sanitaires, à commencer par la détérioration de la qualité alimentaire de la ration.



Source : CIHEAM, MedAgri 2006 et FAOSTAT

2. Les politiques de développement agricole au Maghreb

Les modèles de développement adoptés par les pays maghrébins après leurs indépendances, basés, en grande partie, sur des politiques de substitution aux importations, ont avantagé le secteur industriel et pénalisé en revanche le secteur agricole, bloquant notamment le prix des produits alimentaires. Les politiques suivies dans les trois pays ont toutes été marquées par l'interventionnisme de l'Etat qui a donné lieu à un ensemble complexe de mesures de soutien des prix et de subventions aux produits de consommation visant à favoriser l'autosuffisance alimentaire, surtout d'une population urbaine galopante. Toutes ces politiques, ambitionnant de concilier modernisation de l'agriculture et sécurité alimentaire, ont montré leurs limites, car elles se sont révélées finalement peu adaptées au contexte naturel, historique et économique de la région.

A partir de la décennie 1980, au Maghreb, les politiques d'ajustement dans leur composante agricole ont donc cherché à dynamiser l'agriculture afin qu'elle puisse de nouveau jouer son rôle dans la croissance économique, la création d'emplois et le rétablissement des équilibres macroéconomiques. Ces ajustements agricoles étaient principalement articulés autour de la mise en place d'une politique de prix, de subvention et de commercialisation plus libérale et du désengagement progressif des Etats. D'autres mesures étaient parallèlement engagées comme la révision du cadre institutionnel, la rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles et la préparation du secteur agricole aux échéances internationales.

Or depuis la fin du XX siècle, les difficultés sont devenues chroniques pour les agricultures maghrébines. Il est légitime de s'interroger sur la capacité des structures publiques à développer les territoires ruraux et à maîtriser le déficit alimentaire qui pèse de plus en plus lourdement sur les budgets. Si les contraintes naturelles et matérielles expliquent en partie ces difficultés, il faut en revanche mettre en débat le choix d'une agriculture productiviste (intensification, mécanisation) qui ne convient pas au milieu maghrébin.

Une analyse historique des politiques agricoles menées dans chacun des trois pays du Maghreb mérite donc d'être faite, de manière succincte, afin de comprendre par la suite pourquoi l'agriculture dans cette région devra répondre à une multitude de défis dans le siècle qui s'ouvre.

2.1 En Algérie : une politique agricole décevante

La politique agricole de l'Algérie contemporaine s'est montrée active au lendemain de l'indépendance mais s'est vite égarée lorsque les autorités publiques firent le choix d'une politique industrialisante pour développer le pays. Ce dernier tiers de XXème siècle est ainsi caractérisé par des stratégies agricoles et rurales peu claires, aujourd'hui revues et corrigées. Plusieurs périodes se sont succédées, dont il convient ici de rappeler les grandes lignes³.

La première mesure adoptée au moment de l'indépendance en 1962 concerne la récupération des fermes laissées par les colons européens. Il se met alors en place un système d'autogestion des ex-terres coloniales, quoique rapidement soumises au contrôle des autorités centrales. Ces fermes, regroupées en vastes « domaines socialistes », deviennent des fermes d'Etat dupliquant finalement le modèle de l'agriculture coloniale (modèle agro-exportateur des zones de culture intensive, monoculture mécanisée pour les terres de céréaliculture). Or les résultats s'avèrent vite décevants : le déséquilibre foncier perdure et produit des tensions sociales, la production vivrière souffre et les cultures d'exportation reculent. En fait, les domaines socialistes, ne regroupant qu'une minorité des actifs agricoles, accaparent la majorité des ressources allouées par l'Etat mais exclut la masse des fellahs pauvres et sans terre : cette situation va handicaper le développement agricole du pays.

Il faut attendre la décennie 1970 pour que l'Etat algérien décide de réformer son action. La révolution agraire prônée à partir de 1972 cherche à mieux répartir les moyens de production agricole, par le biais d'une redistribution des terres au seul secteur privé et d'une série de mesures d'accompagnement. Cette opération permet de récupérer près d'un million d'hectares de terres agricoles. Parallèlement, la petite paysannerie est encadrée avec la mise en place d'un réseau de coopératives communales polyvalentes de services, qui permet de soutenir la production (travaux agricoles, mise en marché des produits). En outre, cette révolution agraire se donne pour objectif de contenir l'exode rural, en misant sur une dynamisation de l'activité agricole et la constitution de 400 villages socialistes pour optimiser l'habitat rural (électrification, équipements socio-collectifs). Les résultats de ces opérations d'envergure seront à nouveau modestes. En effet, l'impact de la révolution agraire aura été très inégale et somme toute limitée, plaçant notamment les fellahs dans une situation de dépendance technique et financière accrue. La stratégie industrialisante que développe l'Algérie dans les années 1960-1980 capte la majeure partie des investissements publics, et ce, aux dépens du secteur agricole. A la fin de la décennie 1970, ni la production agricole a augmenté ni la modernisation sociale des campagnes a eu lieu.

Dès l'arrêt des opérations de réforme agraire en 1976, le secteur agricole algérien s'engage sur la voie des réformes libérales : les offices et les coopératives perdent le monopole de la commercialisation des produits, le processus de nationalisation des terres privées est stoppé et l'on révisé, en faveur du secteur privé, les modalités d'octroi au crédit. Une profonde restructuration des domaines agricoles publics est engagée en 1981, stimulant ainsi les privatisations. En outre, durant la décennie 1980, le prix du matériel agricole, des engrais et des produits phytosanitaires explose. Le Plan d'ajustement structurel (PAS) ne sera achevé qu'en 1994. Entre-temps, les conditions matérielles et sociales de la petite paysannerie, c'est-à-dire la très grande majorité des actifs agricoles algériens, se sont détériorées. Il ne faudrait pas négliger non plus l'effet de la guerre civile dans ce contexte car les actions terroristes avaient souvent lieu dans les campagnes. A la paupérisation des zones rurales s'est donc superposé un climat de terreur.

Depuis, le déficit alimentaire de l'Algérie est inquiétant. L'Algérie figure aujourd'hui parmi les premiers importateurs mondiaux de produits alimentaires et agricoles, avec une facture dépassant les 4 milliards \$ en 2004. Certes, cette dépendance alimentaire n'est pas nouvelle puisque l'agriculture coloniale n'assurait que le minimum vital à la population. A l'époque, la balance agro-commerciale algérienne n'était légèrement bénéficiaire qu'au prix des exportations de vin non consommé par les populations locales. Aujourd'hui, seule la rente pétrolière permet à l'Algérie de s'approvisionner sur les marchés internationaux et de s'acquitter de sa facture alimentaire.

³ Pour plus de détails, lire Omar Bessaoud, « *L'agriculture algérienne : des révolutions agraires aux réformes libérales (1963-2002)* », in Du Maghreb au Proche-Orient, les défis de l'agriculture, L'Harmattan, Paris, pp. 73-99.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à élaborer en 2000 un important programme national de développement agricole (PNDA). Celui-ci, sans rompre avec le cadre libéral fixé dans les années 1980, vise notamment à reconstruire le territoire agricole de l'Algérie : améliorer la compétitivité de l'agriculture, accroître les productions et les rendements, protéger les écosystèmes, poursuivre la mise en valeur des terres à vocation agricole. Alors que l'Algérie bénéficie d'une conjoncture économique très favorable depuis 2003, grâce à la manne pétrolière, il est certain que la mise en œuvre de ce PNDA ne sera possible et efficace que si les investissements dans le secteur agricole se renforcent durablement.

2.2 Au Maroc, une agriculture à deux vitesses confrontée à de sérieuses contraintes

Le Maroc est le pays du Maghreb où le poids du monde rural et de l'agriculture dans l'économie nationale est le plus important. Dès l'indépendance acquise en 1956, le secteur agricole a été l'objet d'une attention toute particulière des autorités chérifiennes pour mener la politique de développement du royaume. D'ailleurs, dans tous les plans de développement économique, la priorité sera donnée à l'agriculture⁴.

La première manifestation de cet intérêt s'observe dès 1957 et le lancement de l'opération « Labour », qui mobilisera pendant cinq années les campagnes marocaines autour de deux axes : la modernisation des techniques de la céréaliculture et l'essor du sentiment national à travers l'amélioration des conditions de vie et d'exploitation des paysans du royaume. Rapidement, cette opération périclita. En effet, le Maroc semble, jusqu'au milieu des années 1960, à la recherche de sa politique agricole : l'impression de l'époque est donc celle d'un manque de vision claire où l'on procède davantage à des tâtonnements qu'à des orientations cohérentes en terme d'action. Cette indétermination résulte pour beaucoup des luttes d'influence au niveau du pouvoir central.

Une remise en ordre s'impose au cours de la décennie 1960. Près de 300000 hectares de terres coloniales sont récupérées. En 1965, l'Office de mise en valeur agricole (OMVA) est créé et sera subdivisé en sept offices régionaux l'année suivante. L'ère de la politique des barrages s'ouvre alors pour près de vingt ans. Cette stratégie volontariste, marquant un engagement massif de l'Etat, se révélera sélective et connaîtra quelques inflexions à la fin des années 1970. L'action de l'État s'est en effet d'abord caractérisée par d'importants investissements dans les infrastructures de base et les équipements de drainage de l'eau. Parmi les réussites agricoles du Maroc, l'objectif du « million d'hectares irrigués », fixé en 1967, constitue l'illustration la plus probante. Les aménagements hydro-agricoles auront en effet été considérables. En 1966, le Maroc disposait d'environ 200000 hectares de superficies aménagées. En 2004, les superficies équipées en grande hydraulique atteignent 682 000 hectares, et si on leur ajoute les 334 000 hectares équipés en petite et moyenne hydraulique, on totalise plus d'un million d'hectares irrigués (avec un total de 85 grands barrages). L'objectif défini en 1967 a donc été atteint en ce début de XXI^{ème} siècle. Le coût de cet effort est estimé à 10 milliards €. Toutefois, cette politique des barrages, qui certes aura permis une forte croissance agricole (production de la betterave à sucre par exemple), a conduit à l'émergence progressive d'une agriculture à deux vitesses : des territoires irrigués et favorisés d'un côté ; des zones pluviales (bour) vulnérables et délaissées de l'autre. Depuis, cette stratégie sélective contribue, peu ou prou, aux déséquilibres socio-économiques et territoriaux du Maroc.

Au début des années 1980, avec la crise de l'économie marocaine (chute des cours des phosphates, fort endettement), ces déséquilibres s'aggravent. Le royaume chérifien doit alors mettre en place un vaste Programme d'ajustement structurel (PAS) en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Au-delà des réformes structurelles, ce PAS, à l'instar de ceux appliqués au même moment chez les voisins algériens et tunisiens, a finalement un enjeu central : celui de transformer le modèle de développement national suivi jusqu'alors. En effet, d'un modèle de substitution des importations autour d'un Etat principal acteur du développement, les PAS ont cherché à enclencher le mouvement vers une économie de marché, ouverte aux échanges mondiaux et stimulée par le secteur privé⁵.

⁴ Pour une lecture rétrospective et prospective de l'agriculture au Maroc, lire l'étude de Najib Akesbi, « *Evolutions et perspectives de l'agriculture marocaine* », rapport publié en 2006 dans le cadre de l'initiative royale pour le développement humain.

⁵ Jacques Ould Aoudia, *Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens*, Notes et documents n°28, Agence française de développement, Paris, juillet 2006.

Sur le terrain agricole, cette période d'ajustement structurel va en fait s'articuler autour de trois grands axes de réforme :

- La redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention et la soumission de leur gestion aux impératifs du marché ;
- L'élimination des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs (notamment des monopoles, quotas et autres réglementations restrictives au commerce des produits agricoles) ;
- La suppression des subventions de l'État aux facteurs de production et l'affirmation d'une politique de « vérité des prix » à la production et à la consommation.

Ce dernier point est le plus symbolique car tout au long de ces années de réforme les populations marocaines ont subi l'inflation forte des prix des produits (huiles de graine, lait, sucre, farine), provoquant ainsi des émeutes de la faim, comme celle de Fès en 1990. Il faut attendre le milieu de la décennie 1990 pour que le Maroc se libère des contraintes imposées par le PAS et s'engage sur le chemin de la mondialisation. En 1995, le royaume chérifien intègre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puis signe en 1996 son accord d'association avec l'Union européenne, qui entrera en vigueur en 2000. Ce positionnement sur le marché international se prolonge avec la signature en 2004 d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Parallèlement, le Maroc met en place de véritables stratégies de développement agricole et rural (à caractère prospectif), tout en procédant à des efforts de modernisation de son agriculture.

Mais la physionomie actuelle de l'agriculture marocaine reste fortement contrastée. Il y a des réussites incontestables, comme les périmètres irrigués, la capacité d'adaptation et d'innovation du fellah marocain ou les résultats obtenus dans la production et la commercialisation des agrumes et de la tomate. Or cette orientation vers des cultures exportatrices, grosses consommatrices d'eau, peut être remise en question. Parallèlement, le secteur agricole marocain souffre de problèmes récurrents. L'objectif d'équité a été sacrifié au profit des grands périmètres irrigués. Toujours handicapée par la contrainte climatique, la production agricole stagne voire décline depuis quelques années et le taux de croissance du PIB agricole se situe généralement en deçà de celui du PIB global. Pour les produits de base, à commencer par les céréales, l'évolution est défavorable. Les rendements demeurent trop faibles et invariablement corrélés à la pluviométrie. La question foncière reste entière avec la grande diversité de régimes juridiques sur les terres. En outre, le déficit alimentaire se creuse comme en témoigne la lente dégradation de la balance agro-commerciale marocaine depuis trois décennies. Enfin, l'agriculture du Maroc pâtit du sous-développement qui frappe encore et toujours les zones rurales.

Si on cumule ces difficultés avec la contrainte environnementale qui s'amplifie, on constate que l'agriculture marocaine se voit confronter à des enjeux immenses. Quand on sait la place et le rôle socio-économique du secteur au niveau national, ces défis concernent en fait le Maroc tout entier.

2.3 En Tunisie, une agriculture de plus en plus fragile

Depuis l'accès de la Tunisie à l'indépendance en 1956, la place de l'agriculture dans l'économie nationale ne cesse de reculer, illustrant ainsi la transition du pays vers une économie industrielle et de services. Ce choix s'est notamment effectué en raison de ressources naturelles trop modestes pour assurer durablement la croissance économique du pays. Si le secteur agricole n'a pas forcément compté parmi les axes prioritaires de développement, les pouvoirs publics tunisiens ont néanmoins toujours veillé au dynamisme et à la modernisation de l'agriculture nationale, notamment pour contrer tout risque d'insécurité alimentaire.

La Tunisie a connu en fait trois grandes périodes en matière de politique agricole. Il convient d'en décrire brièvement les caractéristiques⁶.

⁶ Pour plus de détails, se reporter à Mohamed Elloumi, Felisa Cena, Rosa Gallardo et Mohamed Elbéchir Sai, *Les défis de la terre : l'agriculture en Espagne et en Tunisie face aux défis de la libéralisation*, Ceres editions, Tunis, 2005.

La première, de 1965 à 1985, correspond à une phase de développement, au cours de laquelle l'agriculture devait fournir des ressources au reste de l'économie. L'Etat a tout d'abord nationalisé les anciennes terres coloniales en 1964. Les intrants étaient subventionnés et le prix des produits fixé à des niveaux stables. En parallèle, la Tunisie avait recours à l'importation et aux subventions à la consommation, aidée par des conjonctures favorables tant sur le plan externe (disponibilité sur le marché mondial de produits alimentaires à des prix relativement bas) que sur le plan interne (disponibilité financière tirée des ressources comme le pétrole, les phosphates ou le tourisme). Mais cette politique s'est peu à peu essouffée. Le déficit de l'offre agricole par rapport à la consommation s'est accru, notamment pour les produits de base comme le blé et le lait. C'est en effet à partir de 1974 que la balance commerciale agricole de la Tunisie entame sa phase de déficit chronique qui deviendra structurel ensuite. Ensuite, l'investissement dans le secteur agricole régresse. Le taux de couverture des importations par les exportations passe de 80% en 1976 à 29% en 1983. La pression croissante sur le budget de l'Etat liée à la politique de soutien des prix sonne ainsi la fin de cette orientation agricole au milieu des années 1980.

Le rétablissement des équilibres macro-économiques, avec la mise en place du Programme d'ajustement structurel (PAS) de 1986 à 1994 et de sa composante agricole (PASA), marque une nouvelle période pour l'agriculture tunisienne. Le but est de réduire l'emprise de l'Etat sur le secteur agricole tout en préservant un niveau de sécurité alimentaire acceptable. L'instauration du PAS tunisien s'est traduit par une série de réformes importantes destinées à relancer la croissance de l'offre agricole en augmentant les prix des principaux produits et en supprimant peu à peu les subventions accordées aux intrants agricoles. Le PAS, donnant un plus grand rôle au marché, a néanmoins entraîné une certaine dérégulation des filières et c'est d'ailleurs dans cette période délicate que l'agriculture tunisienne va connaître ses plus profondes mutations. En marge de ces ajustements, de lourds investissements publics ont cependant été réalisés dans le secteur agricole (mobilisation des ressources hydrauliques, aménagement des périmètres publics irrigués). Simultanément, certains produits sont engagés dans un mouvement de libéralisation commerciale : ainsi en 1992 des importations de lait en poudre, de viande bovine, de maïs et des huiles de graines.

La troisième grande période agricole de la Tunisie contemporaine démarre en 1995 avec l'intégration à l'OMC suite aux accords de Marrakech et la signature de l'Accord d'Association euro-méditerranéen (dont l'entrée en vigueur est effective depuis 1998 et qui prévoit une libéralisation complète des échanges entre la Tunisie et l'Union européenne en 2010⁷). Cette période de post-ajustement comprend donc trois dimensions stratégiques : l'ouverture sur le marché international avec la libéralisation, l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles tunisiens et la gestion durable des ressources naturelles.

Sur le plan géographique et territorial, les grandes transformations du secteur agricole ces dernières années ont conduit à l'émergence de deux dynamiques distinctes en Tunisie :

- Un creusement des écarts entre des régions dynamiques et productives (les régions de grandes cultures comme la vallée de la Mejerda à l'ouest de Tunis ou les périmètres irrigués comme celui de Jendouba et ceux du Cap-Bon) et des zones aux systèmes agricoles beaucoup plus traditionnels et très faiblement productifs (notamment le long de la frontière avec l'Algérie et dans les régions du Sud) ;
- Une croissance de nombre des exploitations, la diminution de leur taille moyenne et l'émiettement du parcellaire : le nombre des exploitations est passé de 326 000 à 471 000 unités entre 1962 et 1995, ce qui a provoqué une chute de la taille de ces exploitations, de 16 à 11 hectares en moyenne. Sur cette période, les très petites exploitations, de moins de 5 hectares, ont quasiment doublé, passant de 133 000 à 251 000 unités. Cette évolution conduit d'ailleurs à un caractère de plus en plus familial de l'agriculture tunisienne.

⁷ Les Accords d'Association constituent les piliers stratégiques du Partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995 au Sommet de Barcelone. Après signature entre le pays partenaire et l'Union européenne, l'Accord d'association doit être ratifié à la fois par le Parlement du pays partenaire et chaque parlement des Etats membres européens pour entrer en vigueur. Entre ces deux moments, plusieurs années sont souvent nécessaires. Ensuite, la date d'entrée en vigueur lance un processus de douze années afin de préparer progressivement la libéralisation complète des échanges entre les parties. Ainsi, la Tunisie qui a ratifié son Accord d'association en 1998 a pour horizon de libéralisation commerciale avec l'Europe l'année 2010. En revanche, l'Algérie, dernier pays partenaire ayant ratifié son Accord en 2005, est désormais calé sur un rendez-vous en 2017. Cette explication détaillée vise ici à bien nuancer l'importance trop souvent donné à l'année 2010 comme date butoir à la constitution de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange. Cette dernière se mettra véritablement en place qu'entre 2010 et 2017, voire plus, car la Syrie n'a toujours pas ratifié son Accord.

Au niveau des productions, la croissance est venue de l'augmentation notable de la population et de la hausse constante des niveaux de vie, avec notamment l'essor d'une classe moyenne urbaine aux modes de consommation modifiés. C'est donc d'abord le marché national tunisien qui a stimulé les productions agricoles locales. Les progrès de la mécanisation, les efforts de l'Etat pour étendre les surfaces irriguées et l'utilisation d'intrants ont permis aux agriculteurs tunisiens de répondre en partie à cette demande croissante. L'essor de la production avicole et oléicole est un témoignage de réussite important pour l'agriculture tunisienne. En revanche, au cours des dernières années, les cultures vivrières traditionnelles (céréales, cultures maraîchères, arboriculture) enregistrent des résultats plus contrastés, voire décevants.

Enfin, la Tunisie semble le pays maghrébin le plus exposé aux risques socio-économiques d'une pénurie en eau, dont on sait qu'elle est principalement affectée au secteur agricole. Et l'augmentation, inéluctable, du prix de l'eau, devrait à moyen terme altérer la compétitivité de l'agriculture tunisienne. L'extension des superficies irriguées semble désormais limitée, alors que l'effort porté dans ce domaine aura été sensible (on est passé de 60 000 à 400 000 hectares irrigués entre le milieu des années 1960 et le début du XXIème siècle). Seule une mobilisation maximale des ressources disponibles permet actuellement de retarder le moment où le déficit hydraulique sera irréversible, posant ainsi avec acuité la question de l'efficacité de l'irrigation pour l'agriculture. A l'horizon 2025, le manque d'eau pourrait causer un important stress agricole tunisien.

Entre mondialisation et crise de l'eau, l'agriculture tunisienne semble ainsi devoir affronter le nouveau siècle avec une multitude de défis à résoudre. Si l'autosuffisance alimentaire est quasiment assurée, la Tunisie devra immanquablement moderniser son secteur agricole pour maintenir une balance agro-commerciale à peu près équilibrée. Concilier toutes ces exigences à la fois semble plus difficile que de relever séparément chaque défi. Lequel sera privilégié ? Lequel sera sacrifié ?

3. Les défis pour l'agriculture au Maghreb

Les trois pays du Maghreb présentent des caractéristiques agricoles contrastées mais semblent aujourd'hui se retrouver sur le terrain des défis à relever. Quatre grands enjeux pour l'agriculture maghrébine peuvent être identifiés.

3.1 La sécurité alimentaire

La résolution du problème de l'insécurité alimentaire a constitué pour les Etats du Maghreb une composante principale des politiques de développement. L'objectif était d'assurer un volume suffisant d'aliments pour une population croissante et de garantir des prix accessibles au plus grand nombre.

L'examen de la sécurité alimentaire sous l'angle des disponibilités alimentaires par habitant révèle que des progrès incontestables ont été réalisés depuis les indépendances. L'apport énergétique alimentaire a nettement augmenté au cours des années 1980 et semble désormais se stabiliser, excepté en Algérie où il continue de croître peu à peu. Sur les vingt dernières années, c'est en Tunisie que les progrès en matière de disponibilités alimentaires par personne ont été les plus sensibles. Toutefois, cet apport énergétique journalier reste inférieur à celui enregistré dans les pays européens du Nord de la Méditerranée et même à celui de l'Egypte qui se situait à 3356 kcal/jour/personne en 2003.

| Disponibilités alimentaires au Maghreb (En kcal/jour/personne) | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------------------|
| | 1981 | 1991 | 2001 | 2003 | Indice de variation (1981-2003) |
| Algérie | 2698,7 | 2866,4 | 3019 | 3055,4 | +13,2% |
| Maroc | 2780,8 | 3072,7 | 3040,8 | 3098,4 | +11,4% |
| Tunisie | 2803,8 | 3105,9 | 3280,1 | 3247,1 | +15,8% |

Source : CIHEAM, MedAgri 2006

Malgré tout, la malnutrition reste un véritable problème : on comptait 2,9 millions de personnes sous-alimentées au Maghreb au début des années 1990. En 2002, ce chiffre a augmenté puisque l'on évalue à 3,8 millions le nombre de malnutris dans les trois pays maghrébins. La Tunisie connaît le taux le plus faible en matière de sous-alimentation, avec 1% de sa population contre 5,6% en Algérie et 6,8% au Maroc.

| Pays | Nombre de personnes sous-alimentées (en millions) | | Part de personnes sous-alimentées dans le total de la population | | Tendance |
|----------------|---------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| | 1990-1992 | 2000-2002 | 1990-1992 | 2000-2002 | |
| Algérie | 1,3 | 1,7 | 5,1% | 5,6% | Hausse |
| Maroc | 1,5 | 2 | 6% | 6,8% | Hausse |
| Tunisie | 0,1 | 0,1 | 1,2% | 1% | Baisse |

Sources : Nos calculs, à partir de FAOSTAT (2005) et ONU (2004)

En outre, les marchés maghrébins sont marqués par des déficits importants sur les produits de base (céréales, lait, viandes), dont la consommation par habitant ne cesse de croître avec l'augmentation des niveaux de vie et les évolutions du mode alimentaire. Ce dernier reste caractérisé par la grande place occupée par les céréales, dont la consommation moyenne par habitant est l'une des plus élevée du monde : elle est estimée à 247 kg/an au Maroc, à 204 kg/an en Tunisie et à 217kg/an en Algérie. La demande totale de céréales a été multipliée par 5 en Algérie depuis l'indépendance et le pays, à défaut d'une croissance rapide de la production locale, doit recourir à des importations massives (près de 7 millions de tonnes en 2004, soit un volume 21 fois supérieur à celui de 1965). Le Maroc et la Tunisie présente le même cas de figure sur la question céréalière.

Si l'on prend l'état des coefficients d'autosuffisance⁸ des principaux produits en 2004, on constate la diversité de situation entre les trois pays du Maghreb mais surtout la fragilité dans laquelle ils se trouvent.

| Coefficient d'autosuffisance en 2004 | | | | |
|--------------------------------------|----------|--------|----------------------------------------|--------|
| | Céréales | Lait | Viande (bovine, ovine, volaille) | Sucre |
| Algérie | 36,31% | 43,94% | 83,84% | |
| Maroc | 68,24% | 81,26% | 99,50% | 11,26% |
| Tunisie | 53% | 91,49% | 96,31% | |

Sources : CIHEAM, AgriMed 2006

En outre, certains experts soulignent aujourd'hui le dédoublement de la question de la sécurité alimentaire, distinguant l'insécurité quantitative, qui décline depuis les indépendances, de l'insécurité qualitative qui croît depuis quelques années.

Mais au final, constatant l'effondrement des balances agro-commerciales des trois pays du Maghreb et le montant sans cesse plus élevé de leurs factures dédiées aux importations agro-alimentaires, la problématique de la sécurité alimentaire reste d'actualité pour l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

3.2 Le développement rural durable

Le développement rural durable constitue un défi stratégique pour les pays du Maghreb, où dans les campagnes, la « faim » est multidimensionnelle : faim de nourriture, faim d'infrastructures, faim de modernité, faim d'eau, faim de terres, faim de travail, faim de savoir. Aujourd'hui, les zones rurales du Maghreb, plus peuplées que jamais, accusent un sérieux retard de développement sur les villes. Cette fracture entre les campagnes et le monde urbain semble même s'accroître de nouveau depuis quelques temps, en dépit des efforts déployés par les pouvoirs publics dans le dernier tiers du XX^{ème} siècle pour réduire ces inégalités.

⁸ Le coefficient d'autosuffisance se calcule ainsi : production * 100 / (production-exportations+importations).

Pour illustrer cette tendance, trois cassures significatives entre les villes et les campagnes du Maghreb peuvent être constatées à travers un tableau synthétique présentant la situation quant à l'accès à l'eau et aux services sanitaires et quant à l'indice de pauvreté.

| Pays | Part de la population ayant accès à l'eau potable <i>En % de la population totale</i> | | | | Part de la population ayant accès aux services sanitaires <i>En % de la population totale</i> | | | | Indice de pauvreté <i>Part de la population vivant avec moins d'un \$ par jour</i> | | | |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|-------|
| | 1990 | | 2002 | | 1990 | | 2002 | | 1990 | | 2000* | |
| | Urbain | Rural | Urbain | Rural | Urbain | Rural | Urbain | Rural | Urbain | Rural | Urbain | Rural |
| Algérie | 68 | 55 | 92 | 80 | 57 | 40 | 99 | 82 | 7,3 | 16,6 | 14,7 | 30,3 |
| Maroc | 56 | 18 | 99 | 56 | nc | nc | 83 | 31 | 7,6 | 18 | 12 | 27,2 |
| Tunisie | 99 | 99 | 94 | 60 | 96 | 94 | 90 | 62 | 3,5 | 13,1 | 1,6 | 8,3 |

• *Faute de données stables, l'indice de pauvreté de l'Algérie concerne l'année 1995, celui du Maroc de 1999 et celui de la Tunisie de 2000*

Sources : OMS (Rapport 2006) et Banque Mondiale (Rapport 2006).

En dépit des nombreuses améliorations, les campagnes du Sud de la Méditerranée restent malgré tout caractérisées par la pauvreté, le sous-emploi et le manque d'accès aux infrastructures collectives. Les liaisons avec les villes sont bien souvent insuffisantes et le rapport urbain-rural semble se complexifier avec la mondialisation de l'économie et des sociétés : pendant que les villes se tournent sans cesse davantage sur le monde extérieur et les échanges, l'enclavement et le sous-développement frappent toujours les campagnes de ces pays à l'équilibre territorial fragile et fragilisé.

Assisterait-on à une nouvelle paupérisation des espaces ruraux comme semble le souligner l'augmentation des indices de pauvreté au cours de la décennie 1990 ? Devrait-on considérer, même cyniquement, qu'il vaut mieux être pauvre aujourd'hui dans la périphérie d'une grande métropole littorale plutôt que pauvre dans un village situé à la périphérie du territoire ? Loin de chercher la polémique, ces questions nous alertent plutôt sur l'importance à développer les zones rurales.

Toutefois, la prise en compte des interactions est tout aussi capitale : le développement de ce monde rural méditerranéen peut paraître compliqué puisqu'il s'agit de trouver l'équilibre entre le poids démographique, la fragilité croissante des ressources naturelles et les besoins de modernisation en équipements collectifs. En effet, le paradigme de durabilité doit être intégré systématiquement dans les programmes de développement rural, comme cela est le cas dans les pays du Maghreb depuis quelques années. Enfin, il faut rappeler l'importance à associer parallèlement à ce processus l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités territoriales, société civile) mobilisés sur le développement des campagnes.

3.3 Faire face à la libéralisation des échanges agricoles

Les trois pays du Maghreb sont engagés depuis la décennie 1990 dans un canevas d'accords internationaux prévoyant une progressive libéralisation des échanges commerciaux. Ce processus d'ancrage à la mondialisation s'établit d'une part dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen et d'autre part, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), exceptée pour l'Algérie, qui n'en est pas membre (pays observateur en attente d'adhésion).

Sur le dossier euro-méditerranéen, la libéralisation des produits agricoles demeure problématique et écartée, pour le moment, des accords d'association dont l'effectivité prendra en 2000 pour la Tunisie, en 2012 pour le Maroc et en 2007 pour l'Algérie. Toutefois, à l'automne 2005, l'Union européenne a décidé d'ouvrir des négociations sur la libéralisation des échanges agricoles avec chacun des pays méditerranéens qui le souhaitent.

Ce processus s'inscrit parallèlement à la mise en place de la nouvelle Politique européenne de voisinage (PEV), qui, à partir de 2007, régira les relations de l'Europe avec les trois pays du Maghreb. Toutefois, seuls le Maroc et la Tunisie ont adopté en juillet 2005 leur Plan d'action⁹ avec l'Union européenne. Sur le volet des négociations commerciales internationales, le Maroc et la Tunisie, membres de l'OMC depuis 1995, ne sont pas autorisés à accorder des subventions à l'exportation. Ils peuvent en revanche avoir recours à certaines clauses de sauvegarde spéciale et à des mesures de soutien interne. Ce qui frappe par ailleurs, c'est l'absence de consensus entre les pays méditerranéens quant à leurs stratégies de négociation à l'OMC.

Il serait néanmoins déconseillé de ne pas considérer simultanément l'importance de l'accord de libre-échange passé en 2004 par le Maroc et les Etats-Unis, incluant les produits agricoles dans un calendrier complexe de libéralisation des échanges. Le Maroc a obtenu le quasi libre accès pour la totalité de ses produits d'exportation (tomates, pommes de terre, courgettes, produits congelés ou transformés, agrumes, pastèques, fraises...). En contrepartie, il s'est engagé à ouvrir son marché aux produits agricoles et agroalimentaires américains dans des délais généralement compris entre 10 et 15 ans. Quelques produits, importants, tels le maïs et le soja, seront libéralisés en un temps plus court (6 ans), alors que d'autres, tels le blé tendre et les viandes, ne le seront que dans certaines limites et/ou dans des délais plus longs. Or l'asymétrie dominera cet accord : si les Etats-Unis ont obtenu des possibilités inédites d'accès au marché marocain, le royaume chérifien ne paraît pas en mesure de tirer réellement avantage des opportunités qui lui sont offertes car il se voit confronter à d'importants barrières non tarifaires (conditions sanitaires et phytosanitaires, circuits de commercialisation, taille critique pour répondre à des commandes de grande envergure). Cet accord, officiellement entré en vigueur en janvier 2006, bouleverse enfin la donne sur la négociation agricole du royaume chérifien avec l'Union européenne. Cette dernière a donc décidé d'entamer les discussions sur la libéralisation agricole euro-méditerranéenne avec le partenaire marocain¹⁰.

Autre tendance nouvelle, l'émergence de dialogues régionaux Sud-Sud. Même si les choses peinent à se concrétiser, le Maroc et la Tunisie sont engagés depuis 2004 dans le processus d'Agadir avec l'Egypte et la Jordanie, qui vise à mettre en place progressivement une zone de libre-échange entre pays arabes méditerranéens. De même, il convient de mentionner l'établissement d'un dialogue étroit entre les pays arabes (dont les trois Etats maghrébins) et latino-américains, où des projets de coopération commerciale et économique ont été définis lors du Sommet de Brasilia les 10 et 11 mai 2005. Dans ce cadre, il faut bien comprendre l'intérêt du Brésil qui cherche à devenir un partenaire agro-alimentaire stratégique des pays arabes. Ces faits montrent bien que l'Union européenne n'est en rien l'unique interlocuteur ou le seul partenaire privilégié du Maghreb sur le plan des questions agricoles. Le retard pris sur ce dossier au sein du Partenariat euro-méditerranéen n'a finalement que trop favorisé la recherche des pays du Sud à nouer des alliances extra-méditerranéennes.

Aujourd'hui, l'inquiétude domine au Maghreb sur les perspectives de libéralisation des échanges agricoles. Une étude récente¹¹ en a montré l'éventail de risques. Les coûts d'ouverture complète des marchés agricoles seraient insupportables du point de vue socioéconomique : augmentation du chômage, chute des salaires, perte substantielle des revenus publics, vulnérabilité accrue des plus pauvres, effets néfastes sur le statut, le niveau de vie et la santé des femmes rurales, plus fortes pressions environnementales. De plus, cette libéralisation des échanges exposerait les petits producteurs locaux à une concurrence croissante à laquelle ils ne sont pas préparés. A ce titre, il convient de rappeler la grande dualité qui caractérise toujours le secteur agricole des pays maghrébins, où en réalité, seule une extrême minorité d'agriculteurs semble pouvoir faire face à l'ouverture des marchés. Seule l'ouverture graduelle semble donc à préconiser pour libéraliser les échanges agricoles en Méditerranée.

⁹ Les plans d'action sont l'un des instruments clés de la mise en application de la PEV. Ce sont des documents politiques faits sur mesure et spécifiques à chaque pays, qui définissent conjointement un programme de réformes politiques, économiques et sectorielles pour les trois à cinq années à venir.

¹⁰ L'Union européenne et le Maroc se sont retrouvées à deux reprises sur le dossier agricole et la perspective de libéralisation, le 22 février et le 18 mai 2006. Le Maroc semble vouloir plus de flexibilité à l'égard des produits marocains devant être écoulés à l'avenir sur le marché européen et ceux en provenance des pays européens devant accéder au marché marocain. Les autorités marocaines trouvent, en effet, frustrant que bien des produits agricoles nationaux soient exclus de l'offre faite par les européens. Or, cette démarche n'est pas de nature, à en croire les professionnels marocains, à enclencher une croissance agricole forte au Maroc. En outre, ils craignent que l'entrée massive de produits agricoles européens soutenus dans le cadre de la Politique Agricole Commune ne porte atteinte économiquement et socialement aux intérêts des agriculteurs et des travailleurs agricoles marocains. Pour rassurer les marocains, l'Union européenne proposerait dans le cadre de ces négociations, de renforcer son appui en matière de développement rural, de productivité agricole et de valorisation de la production de qualité.

¹¹ Lire « *Etude d'impact de durabilité de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne* », Centre de recherche sur l'étude d'impact, Institut pour la politique et la gestion du développement, Université de Manchester.

A l'heure où la coopération euro-méditerranéenne cherche à se relancer et que le cycle de Doha à l'OMC paraît bloqué, il faut par ailleurs s'interroger sur la pertinence éventuelle d'une action commune des pays méditerranéens sur le volet agricole. Un dialogue maghrébin sur l'agriculture serait sans aucun doute utile, car les trois pays sont sensiblement confrontés aux mêmes enjeux. Ils auraient beaucoup à gagner d'une convergence de positions sur l'agriculture. Ce positionnement reste trop peu exploité au sein de l'Union du Maghreb Arabe (UMA), même si récemment une impulsion semble avoir été donnée¹². C'est ici toute la problématique du non-commerce Sud-Sud. Ensuite, il conviendrait d'examiner avec attention l'idée d'une Plate-forme de concertation sur la politique agricole méditerranéenne incluant à la fois les producteurs, les gouvernements nationaux, les instances européennes de décision et les scientifiques¹³. L'une des premières missions d'une telle Plate-forme pourrait sans doute être la valorisation des produits de qualité, typiques de la Méditerranée. Toutes ces actions permettraient assurément de replacer l'agriculture au cœur de la coopération euro-méditerranéenne et de construire un débat méditerranéen au sein de l'OMC.

3.4 Réinvestir dans le secteur agricole

Pour toutes les considérations vues dans cette analyse, les trois pays du Maghreb n'ont aucun intérêt à abandonner ou à délaisser leurs agricultures. Au contraire, l'exigence de sécurité alimentaire et de développement des espaces ruraux milite pour un investissement revigoré au profit du secteur agricole¹⁴. Car finalement, deux scénarios à éviter : celui d'une amplification des cassures entre le monde urbain et le monde rural d'une part ; celui d'un système agricole exclusivement centré sur l'exportation ignorant le développement et la diversification économique dans les campagnes. Pour moderniser le secteur, il importe pour les pays du Maghreb de repenser leurs politiques agricoles avec pour première priorité leur territoire et leur marché national : c'est le défi d'une « reconquête intérieure ».

Ce vaste mouvement exige le retour d'investissements importants dans l'agriculture et le monde rural. Si l'Union européenne souhaite réellement construire un espace euro-méditerranéen où la stabilité fait alliance avec la solidarité, elle ne peut ignorer les enjeux d'un soutien au monde agricole et rural. A ce titre, la mise en place d'un programme de développement rural au sein de futur Instrument européen de voisinage est indispensable, de même que le processus de libéralisation des échanges agricoles exigera patience, progressivité et asymétrie dans le temps.

Plusieurs pistes d'actions sont ici proposées pour baliser un éventuel processus dynamique autour de cette « reconquête intérieure ». Ces actions pourraient bénéficier d'un partage de responsabilités entre la sphère publique et la sphère privée :

- La modernisation des campagnes en améliorant les infrastructures collectives et les équipements sociaux : l'accès à l'eau, à l'électricité, à l'éducation et à la santé sont ici des priorités stratégiques pour sortir les populations rurales de sous-développement et de l'exclusion ;
- La revitalisation des espaces ruraux à travers la diversification économique et la création de nouvelles activités (comme l'agrotourisme), prenant acte définitivement de l'incapacité de l'agriculture à assurer, à elle seule, le développement du milieu rural ;

¹² Un accord visant à aider l'UMA à mettre en place le programme régional de sécurité alimentaire pour les pays maghrébins vient d'être signé à Rome le 4 octobre 2006 par Jacques DIOUF (Directeur Général de la FAO) et Lahbib BENYAHIA (Secrétaire Général de l'UMA). Il permet à la FAO d'apporter une expertise et une assistance technique, afin de procéder à l'exécution de ce programme élaboré à Tripoli au mois de juillet 2006 par les Ministres de l'Agriculture des cinq pays membres de l'UMA (Libye, Maroc, Mauritanie, Algérie et Tunisie.). Le programme en question consiste à mutualiser les moyens et les potentiels agricoles maghrébins au service de la sécurité alimentaire régionale. Pour ce faire, il est prévu, entre autres, de convoquer, dès le premier trimestre 2007, une réunion des responsables des institutions de recherche agronomique des pays concernés, et ce, pour la création d'un observatoire maghrébin des ressources halieutiques. C'est l'Algérie qui a été chargée d'élaborer la première ébauche du projet. S'agissant des questions relatives à la lutte contre la désertification, à la protection de l'environnement et au développement durable, il a été décidé à Tripoli de créer une cellule maghrébine de coordination, destinée à assurer le suivi des projets inscrits dans le programme régional traitant de ces sujets.

¹³ Cette idée a été proposée par le Comité méditerranéen de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA) lors de la 2^{ème} conférence euro-méditerranéenne sur l'agriculture, tenue au Parlement européen de Strasbourg, les 28 et 29 septembre 2006. Pour plus de détails, consultez le site Internet suivant : http://www.europarl.europa.eu/conferences/20060928/agri/default_fr.htm

¹⁴ Récemment, le 16 octobre 2006, le directeur général de la FAO, Jacques Diouf, a vigoureusement plaidé en faveur du retour des investissements publics et privés dans le secteur agricole pour lutter contre l'insécurité alimentaire

- La reconstruction des relations villes-campagnes, avec éventuellement la mise en place de partenariats solidaires entre les zones littorales touristiques et leurs arrière-pays pour que les aliments consommés en milieu urbain et dans les lieux touristiques soient davantage issus de terroirs locaux qu'importés depuis l'étranger ;
- Le soutien à la petite paysannerie et aux producteurs locaux, en développant la formation et la mutualisation des savoir-faire dans un souci premier de transmission du savoir et des techniques, mais également en les accompagnant sur un accès plus grand au marché national (villes, bourgs ruraux)
- L'assistance technique aux agriculteurs exportateurs pour qu'ils soient en conformité avec les normes sanitaires et phytosanitaires exigées par les marchés d'import, à commencer par l'Union européenne¹⁵ ;
- La promotion de l'agriculture biologique, véritable créneau porteur pour les pays méditerranéens face à la demande croissante des consommateurs européens, à l'instar du mouvement opéré en Tunisie¹⁶.
- Le renforcement des industries agro-alimentaires existantes¹⁷ et pourquoi pas la constitution d'IAA maghrébines capables de peser réellement à l'échelle méditerranéenne et internationale ;
- La stimulation de la production agricole, car les analyses prospectives craignent un ralentissement de la croissance dans les années à venir en Tunisie et au Maroc¹⁸, en renforçant la recherche agronomique ;
- La construction de l'offre et la mise en marché des produits doivent être optimisées, car si certains producteurs sont organisés et parés pour l'export, les petits paysans sont pour la majorité inorganisés et ne parviennent parfois même plus à accéder au marché intérieur. Il convient de restructurer la filière en assurant une meilleure synergie entre les petits producteurs, les transporteurs et les distributeurs ;
- La gestion et la préservation des ressources naturelles ainsi que l'optimisation de l'utilisation de l'eau, et à ce titre, mettre en œuvre la Stratégie méditerranéenne de développement durable qui comprend un volet dédié aux espaces ruraux.

¹⁵ Dans son discours (SPEECH/06/548) à l'occasion de 2^{ème} conférence euro-méditerranéenne sur l'agriculture, tenue au Parlement européen de Strasbourg, les 28 et 29 septembre 2006, la commissaire européenne à l'agriculture, Mariann Fischer-Boël, a particulièrement insisté sur l'enjeu des standards sanitaires et phytosanitaires si les producteurs des pays sud-méditerranéens souhaitent pouvoir accéder au marché européen.

¹⁶ En Tunisie, les pouvoirs publics ont compris depuis longtemps l'intérêt, et pour les agriculteurs et pour les exportations agricoles du pays, d'investir dans l'agriculture biologique. C'est la raison pour laquelle de nombreuses mesures devant encourager les producteurs à faire du bio ont été prises par l'Etat en 2006. Aussi, les agriculteurs désireux de s'y lancer n'assurent-ils qu'une partie des dépenses engagées dans la réalisation des études portant sur les projets s'inscrivant dans cette activité, l'autre partie étant assurée par l'Etat. Celui-ci contribue, en outre, à raison d'environ 30 % de l'achat d'équipements, d'outils et de moyens spécialisés dans l'agriculture biologique. Pour aider les producteurs à supporter les dépenses consécutives au développement de pratiques agricoles biologiques, les pouvoirs publics leur accordent désormais une subvention annuelle sur une durée de cinq ans, à laquelle s'ajoute des mesures d'incitations fiscales. Les pouvoirs publics s'efforcent maintenant d'accompagner ces incitations financières d'un effort de formation, dans la mesure où la pratique de l'agriculture biologique est soumise à des règles strictes qu'il faut acquérir et maîtriser par tous ceux qui veulent s'y adonner.

¹⁷ Pour un panorama synthétique de la situation des IAA au Maghreb, se reporter à Fabrice Hatem, Le secteur agro-alimentaire dans la région euro-méditerranéenne, Notes et documents ANIMA n°16, Marseille, novembre 2005

¹⁸ Le Plan Bleu prévoit dans la période 2000-2010 une croissance moyenne de la production agricole de 1,8% en Tunisie, de 2,4% en Algérie et de 1,9% au Maroc, puis dans la période 2010-2025, de 1,6% en Tunisie et en Algérie et de 1,5% au Maroc. Pour rappel, le taux moyen de cette croissance entre 1960 et 2000 fut de 3% en Tunisie, de 2,7% au Maroc et de 1,1% en Algérie. Voir le Rapport *Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement*, Editions de l'Aube, octobre 2005, p. 275.

Conclusion

Au Maghreb, les dernières années ont été marquées par des réformes importantes des politiques agricoles, souvent en approfondissement des politiques d'ajustement structurel mises en place dans la décennie 1980. Ces réformes se traduisent par un désengagement de l'Etat, une libéralisation programmée des échanges et une diminution des soutiens internes.

Si des divergences de stratégies ont bien entendu caractérisé les politiques agricoles de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc, force est de constater l'échec général de ces politiques jusqu'ici. En effet, elles n'ont réussi nulle part à impulser une croissance agricole soutenue, capable de couvrir l'essentiel de la demande interne et d'exporter des produits à des conditions avantageuses, tout en garantissant l'augmentation régulière du niveau de vie des populations rurales. Résultat, le Maghreb s'enfonce dans la dépendance alimentaire, qui pèse de plus en plus lourdement dans la balance commerciale de chacun des trois pays. Aux sources de cette vulnérabilité se trouvent à la fois des handicaps naturels liés au milieu, les instabilités liées à l'histoire et les limites patentées des politiques agricoles menées dans ces pays.

Actuellement, les pays maghrébins doivent faire face à une demande alimentaire en pleine transformation et en croissance continue tandis que l'offre demeure rigide et peu flexible. Plusieurs facteurs pourraient complexifier cette tâche. D'abord, la productivité agricole reste insuffisante et le secteur agricole est encore sous la pression de plusieurs contraintes institutionnelles et techniques. D'autre part, les fluctuations saisonnières et annuelles des productions agricoles, souvent liées aux disponibilités et à la gestion de l'eau, sont toujours aussi importantes. Les variables socio-démographique, technique, climatique et environnementale sont donc plus que jamais déterminantes pour l'agriculture au Maghreb.

Il est désormais assez clair que les pays du Maghreb ne doivent pas s'engager sur le modèle de développement agricole européen, où le credo était produire davantage avec beaucoup moins de monde sans se soucier assez tôt des questions environnementales. Faute d'alternative (poids démographique et sous-emploi des campagnes), les agricultures du Maghreb vont devoir maintenir une proportion élevée d'actifs agricoles et produire à coût environnemental plus faible.

Deux inconnues restent enfin posées : l'agenda précis de la libéralisation des échanges agricoles euro-maghrébins (dont les effets devront être anticipés de sorte à ne pas provoquer de chocs socio-économiques dévastateurs) et les retombées de l'implantation rapide de la grande distribution au Maghreb, qui pourrait aggraver la fracture entre les villes mondialisées et les campagnes marginalisées.