

## Réformes des politiques agricoles et sécurité alimentaire : le cas des pays maghrébins

Aït-Amara H.

*in*

Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.).  
La sécurité alimentaire en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26

1995

pages 137-143

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI951148>

To cite this article / Pour citer cet article

Aït-Amara H. **Réformes des politiques agricoles et sécurité alimentaire : le cas des pays maghrébins.** In : Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.). *La sécurité alimentaire en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 137-143 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# Réformes des politiques agricoles et sécurité alimentaire : le cas des pays maghrébins

Hamid Aït Amara  
CIHEAM/IAM, Montpellier (France)

**Résumé.** La croissance de la production agricole demeure le facteur primordial et incontournable de toute politique de sécurité alimentaire. Cet objectif paraît s'inscrire en contradiction avec le processus d'ajustement des prix internes aux prix mondiaux auquel conduisent les réformes du secteur agricole et du commerce international des produits alimentaires. On peut ainsi craindre que, compte tenu des écarts de productivité agricole entre le Nord et le Sud, les pays maghrébins ne soient contraints de faire davantage appel aux importations pour leurs besoins alimentaires.

**Mots clés.** Sécurité alimentaire – Politique agricole – Systèmes des prix – Maghreb.

**Abstract.** Increased agricultural production is still a primordial, unavoidable factor in any food security policy. This objective would appear to be in contradiction with the process of adjustment of home prices to world prices to which lead reforms of the agricultural sector and of international trade in foodstuffs. Given the differences in agricultural productivity between northern and southern countries, it might thus be feared that the Maghreb countries may have to rely more on imports for their food requirements.

**Keywords.** Food security – Agricultural policy – Price systems – Maghreb.

## I – Introduction

De nombreux pays du tiers monde s'apprêtent à troquer les politiques d'autosuffisance alimentaire qui n'ont pas toutes été des échecs, loin de là, contre les promesses que suscite une participation à la grande compétition organisée par le marché mondial. Il est à craindre néanmoins qu'ils ne réunissent pas toutes les conditions pour le faire avec profit. Difficultés chroniques de la balance des paiements, surendettement qui les contraint à consacrer une part excessive de leur recettes d'exportations aux remboursements de la dette, population agricole trop nombreuse par rapport aux terres cultivables, faible productivité du travail agricole, etc., les handicaps sont nombreux mais ne paraissent pas décourager ceux qui espèrent partager le surplus des 270 milliards de dollars attendus d'une libéralisation des échanges mondiaux. Il est vrai que l'Afrique n'y trouvera pas son compte puisqu'on estime qu'elle verra ses revenus baisser de quelque 2,7 milliards de dollars<sup>1</sup>.

Cependant, la plupart des pays se sont prudemment engagés dans le processus des réformes. Les politiques d'autosuffisance n'ont été que partiellement démantelées. Les réformes des prix et du commerce extérieur n'affectent pas le soutien apporté aux productions de base. Par contre, les mesures de libéralisation des échanges paraissent à terme plus décisives. En effet, on peut craindre que, si le processus d'ajustement des prix internes aux prix externes se poursuit, la croissance de la production agricole, relativement forte ces deux dernières décennies, n'en soit ralentie. Les handicaps de compétitivité placeraient de nombreux agriculteurs en difficulté et pourraient conduire à une baisse de leurs revenus. Le changement de politique agricole reste donc problématique – en l'absence d'une alternative industrielle sérieuse, capable de desserrer la contrainte externe et de fournir des ressources substantielles en devises – pour engager, sans trop de risques, l'agriculture dans un processus d'échanges plus poussé.

## II – Les tentatives de remise en cause des politiques agricoles d'autosuffisance

Les instruments de politique d'autosuffisance alimentaire ont été la cible privilégiée des réformes initiées par les programmes d'ajustement structurel (1985-1992). Le contingentement des importations alimentaires par l'Etat a été supprimé. Il remplissait une fonction essentielle de régulation de l'offre et de la demande en fonction des prix fixés. Le commerce extérieur est libéralisé avec toutefois l'instauration d'un droit de douane. Les subventions à la consommation et aux inputs agricoles ont été progressivement supprimées pour aligner les prix internes sur les prix d'importation. Demeure, cependant, la garantie de prix et de débouchés en faveur de certains produits de base.

### 1. La protection du marché intérieur et le soutien à la production

Le contingentement des importations alimentaires par l'Etat et la formation d'un système de prix autonome par rapport aux prix mondiaux ont constitué les instruments essentiels des politiques d'autosuffisance alimentaire et de protection du marché intérieur (Aït Amara, 1985).

Les quantités importées tiennent compte des déficits de la production locale par rapport à la demande ; demande relativement stable par tête d'habitant, concernant des produits à faible élasticité revenu. Le contrôle des importations par l'Etat a permis des achats extérieurs au moindre coût du fait de la concurrence que se livraient les pays exportateurs et un approvisionnement des marchés en produits de base. Ce système de régulation par l'Etat a permis la mise en oeuvre de véritables politiques alimentaires assurant à toutes les catégories sociales un accès à une ration de base suffisante. On sait que les pays du Maghreb ont amélioré d'une manière conséquente leur ration moyenne qui est passée de 2 030 calories (1960) à plus de 2 500 calories dans les années 80. D'une manière générale, l'indice des prix des produits de base a progressé moins vite que l'indice des autres produits alimentaires dont les prix avaient été progressivement libérés (viande, fruits et légumes...) et que l'indice général des prix à la consommation. Ce qui a permis une relative diversification de la ration alimentaire.

Cette politique était cohérente avec les programmes de mise au travail de la population et les objectifs d'amélioration de la productivité du travail. Les subventions accordées aux produits de base étaient considérées comme des dépenses de développement au même titre que les dépenses d'éducation ou de santé. Contrairement à ce qui a pu être avancé, ces subventions n'ont pas pesé d'un poids excessif dans le total des prélèvements sociaux (moins de 2% du PIB, 4 à 5% du PIB pour l'éducation, 3,5% du PIB pour la santé). Par ailleurs, la plupart des pays avaient débudgétisé ces subventions en créant un fonds de compensation des prix alimenté par des taxes sur les productions non essentielles (voiture, équipement électronique). Ils n'ont pas non plus exercé de pression à la baisse relative sur les prix agricoles, du fait du découplage des prix à l'importation et des prix à la production (*Tableau 1*).

Le soutien de la production locale a été apporté par une garantie de prix et de débouchés pour un certain nombre de produits de base (huile, lait, céréales). Les prix fixés ont été durant une période (1970-1980) sensiblement inférieurs aux prix à l'importation, mais se sont élevés à un niveau supérieur à partir des années 80. En valeur constante, ils marquent une progression significative depuis les années 70.

Le soutien à la production a également concerné les prix des inputs agricoles. Une politique de subventions a permis d'améliorer sensiblement l'utilisation des facteurs de production, d'accroître le parc matériel, la consommation d'engrais, l'emploi de semences sélectionnées et de démarrer un véritable processus d'intensification agricole (plus de capital et de travail à l'unité de surface). Les résultats ont été bons dans l'ensemble puisqu'on constate une progression significative des rendements et de la productivité du travail, parallèlement à une croissance importante de l'offre (la production commercialisée) durant les décennies 70 et 80.



## 2. La réforme du système des prix internes et libéralisation des échanges extérieurs

Les réformes réalisées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de la seconde moitié de la décennie 1980 mettent fin à la politique du pain bon marché et de soutien à la production. Rappelons brièvement qu'elles poursuivent l'objectif de « vérité des prix » par la suppression de toutes les subventions tant à la consommation qu'à la production, un ajustement par le taux de change des prix internes aux prix externes et la libéralisation des échanges extérieurs. Ces réformes n'ont cependant pas touché à la garantie de prix et de débouchés en vigueur pour un petit nombre de produits de base, le blé notamment.

Au Maroc, cependant, l'Etat a réduit les quantités et le nombre de produits qui bénéficiaient de la garantie de prix et de débouchés et a partiellement libéralisé son marché céréalier. Le blé tendre est protégé pour un peu plus de la moitié de la production seulement ; les prix des blés durs, de l'orge sont fixés par le marché. La suppression du contingentement et du contrôle des importations par l'Etat, intervenue dans ce cadre, laisse désormais la place aux négociants privés. Il est toutefois assorti de l'établissement d'un droit de douane de 30%, pour la protection du marché interne.

Le bilan des réformes mises en oeuvre depuis 1985 au Maroc et en Tunisie, plus récemment en Algérie, reste à faire. On peut néanmoins observer quelques évolutions significatives dans l'emploi des facteurs d'intensification agricole, les revenus de certaines catégories de paysans et le coût de la ration alimentaire.

La hausse des prix des inputs a mis en difficulté les trésoreries de la plupart des exploitations. L'adaptation au nouveau système des prix s'est faite par la recherche d'une extensification des systèmes de production. L'emploi des facteurs qui avaient contribué à la croissance durant la décennie précédente (engrais, semences sélectionnées, équipement agricole) a sensiblement diminué. Globalement, on constate une baisse de l'investissement privé agricole, due sans doute à une diminution de la rentabilité des cultures. Par ailleurs, l'augmentation des coûts monétaires de production et des prix des denrées alimentaires a sensiblement affecté les revenus des ménages agricoles produisant pour leur autoconsommation, doublement sanctionnés : en tant que producteurs et consommateurs. Les grandes exploitations qui vendent leur production sur le marché ont davantage pu compenser la hausse des prix des inputs par celle des outputs.

Cependant, c'est l'impact social de la hausse des prix à la consommation qui apparaît l'élément le plus important. Cette hausse des prix des biens alimentaires a réduit la demande des catégories les plus pauvres de la population, non seulement les catégories de salariés dans les villes mais également les ruraux et particulièrement les petits producteurs agricoles plus acheteurs que vendeurs de biens alimentaires. Des programmes d'aide sociale ont dû être mis en place pour venir en aide aux populations démunies. On estime en Algérie que l'aide sociale, qui concerne les catégories de la population sans ressources, devrait bénéficier à quelque 5 millions de personnes, soit près de 20% de la population totale.

Enfin, la libéralisation du commerce extérieur n'a produit aucun effet significatif sur les échanges agricoles. Les exportations sont stagnantes ou en léger recul depuis le début des années 80 ; les importations qui complètent l'approvisionnement interne ont sensiblement peu évolué dans leur nature.

Ces résultats d'ensemble témoignent du fait que les réformes appliquées ont peu entamé jusque-là le dispositif de protection du marché intérieur et la politique agricole d'autosuffisance alimentaire. Cette permanence des objectifs s'explique par l'absence d'une alternative industrielle sérieuse et l'échec relatif des programmes de relance économique. Malgré l'amélioration sensible des comptes extérieurs en Tunisie et au Maroc, la situation de la balance des paiements demeure précaire et un retour au réendettement n'est pas à exclure dans les prochaines années. Pour autant un processus est engagé dont il faut envisager les conséquences à plus long terme sur l'évolution du secteur agricole alimentaire. L'adhésion aux accords du GATT pourrait conduire à élargir davantage l'influence qu'exerce le marché mondial pour un changement plus radical de la politique agricole et alimentaire.

### III – Les conditions de l'ajustement au marché extérieur

Le processus de libéralisation des échanges agricoles et la réforme du système des prix sont en cours. Les pays maghrébins se trouvent confrontés à la perspective d'une ouverture à l'extérieur plus complète et à l'hypothèse d'une contrainte d'ajustement aux prix mondiaux. Cette perspective pose la question de la compatibilité du système des prix mondiaux avec une exploitation plus intensive des ressources naturelles agricoles – qui fournirait plus de produits et d'emploi à l'unité de surface, et une rémunération adéquate du travail paysan.

#### 1. Système des prix et exploitation de ressources naturelles agricoles

Il faut observer, en premier lieu, que la nécessité d'une croissance de la production agricole demeure l'élément primordial et incontournable de toute politique de sécurité alimentaire. Il est bien évident que les difficultés chroniques, et maintenant croissantes, des balances des paiements interdisent le recours systématique et à un niveau élevé aux importations pour couvrir les besoins alimentaires des populations. Dans certains cas, l'endettement externe, durant les années 80, a pu financer des importations alimentaires (les Américains ont livré à l'Égypte d'importantes quantités de nourriture en accordant des crédits sur 20 ans), mais il s'agit là de situations exceptionnelles. L'Algérie aujourd'hui doit consacrer près du quart de ses recettes en devises à l'importation de biens alimentaires qu'elle pourrait partiellement produire chez elle (un peu plus de 2 milliards de dollars américains). Le temps où les exportations agricoles contribuaient à financer les déficits extérieurs est maintenant révolu pour la plupart des pays. La croissance démographique et l'amélioration de la consommation alimentaire par tête d'habitant ont réduit les excédents exportables et/ou installé des déficits durables. Les taux de croissance de la demande ont pu atteindre 6% par an dans certains pays, rythme trop élevé pour que l'offre domestique puisse suivre la demande. La croissance de la production agricole est le plus sûr moyen, et le plus souvent le seul moyen, de réaliser la sécurité alimentaire, du fait de la contrainte de paiement extérieur.

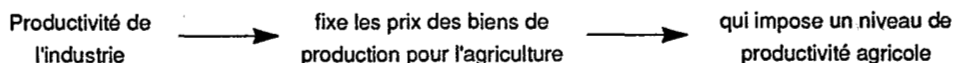
La faiblesse des rendements des cultures, particulièrement pour les zones d'agriculture sèche, s'explique en grande partie par les modes extensifs d'exploitation des ressources naturelles agricoles. Les systèmes de production peuvent apparaître, au premier abord, comme une adaptation aux conditions du milieu (aléas climatiques en particulier), mais ils sont également le résultat d'un système de prix donné qui peut autoriser un emploi plus ou moins intensif des facteurs de production. L'égalisation du coût marginal et du produit se réalise à des niveaux de prix différents pour un emploi variable de facteurs de production. Il est clair que l'adoption d'un système de prix unique (inputs/outputs) ne peut que favoriser l'emploi du capital et du travail dans les conditions où la productivité physique de ces facteurs est la plus élevée. En d'autres termes, le système de prix unique situe les productions dans les régions où les coûts de production à l'unité de produit sont les plus faibles.

La productivité physique des facteurs est évidemment liée aux progrès techniques et agronomiques, au niveau de qualification des agriculteurs, à la qualité des sols et aux conditions climatiques. Pour un même prix de l'engrais et du blé, les quantités d'inputs utilisées diffèrent d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre et se traduisent par des écarts de rendements considérables : 100 quintaux à l'hectare en Beauce, 30 dans les plaines de Middle West, 7 à 8 quintaux sur les plateaux algériens. La productivité physique des facteurs de production fixe donc une limite à l'emploi du capital, via le système des prix, et au processus d'intensification agricole (Aït Amara, 1992 ; Bairoch, 1994).

On peut évidemment se demander si l'allocation des ressources en capital pour le secteur agricole doit impérativement répondre aux critères de rentabilité de son emploi dans les pays industrialisés. Si l'on peut admettre une plus faible rentabilité, compte tenu de la nécessité d'accroître la production, peut-on adopter un système des prix qui permette l'exploitation optimale des ressources agricoles ? Réduire l'emploi du capital devrait théoriquement conduire, dans une logique de mise en valeur du capital, à une spécialisation dans les productions à base de main-d'oeuvre. Mais les possibilités d'une intensification du facteur travail dans les zones d'agriculture sèche restent étroitement liées aux disponibilités en eau. La plupart des pays consacrent déjà près de la moitié de l'investissement public à la mobilisation des eaux pour des productions qui ont de plus en plus de difficultés à trouver des débouchés, tandis que les déficits en produits de base s'accroissent (céréales). Le Maroc a investi des sommes considérables



pour le développement de l'irrigation (800 000 ha irrigués) ; mais, durant la décennie 1980, ses exportations agricoles ont stagné, tandis qu'il a dû importer deux millions de tonnes de blé en moyenne par an. L'excédent de sa balance agricole n'a pas favorablement évolué pour autant. Ainsi, les pays qui ont joué la spécialisation sur la base de l'avantage comparatif (travail agricole sous-payé), hypothèse admise par le système de prix mondial, doivent aujourd'hui réviser leur politique et chercher à couvrir davantage leurs besoins à partir de la production locale. Les politiques agricoles se trouvent ainsi confrontées au problème de l'adoption d'un système de prix cohérent avec leurs objectifs de développement. Il est bien clair que le système des prix mondiaux correspond aux productivités les plus élevées dans l'industrie des biens de productions et dans l'agriculture (industries des engrais, produits chimiques, machines agricoles...). Les prix industriels sont en correspondance avec le niveau de productivité du travail agricole. Cela veut dire que le système des prix permet aux exploitants d'acquérir les biens qui pourront faire progresser leur productivité.



L'agriculture doit donc pouvoir continuellement adapter ses structures au système des prix des biens industriels et agricoles pour atteindre les niveaux de productivité du travail requis. Cela se traduit par une extension de la superficie et du capital par actif agricole. La surpopulation agricole relative dans les pays en voie de développement interdit un tel processus d'adaptation. On sait que la population agricole a repris sa croissance en valeur absolue après les années 70 et que le ratio Superficie Agricole Utile / Actif continue à se dégrader.

## 2. Systèmes des prix et rémunération du travail

L'ajustement aux prix mondiaux reste en théorie toujours possible pour autant que les producteurs acceptent une baisse des revenus du travail. Les écarts de productivité du travail entre le Nord et le Sud sont considérables. Un producteur de céréales maghrébin dispose en moyenne de 6 ha emblavés qui produisent 8 quintaux à l'hectare, soit une productivité brute de 5 tonnes par actif et une productivité nette (VA) de 3 tonnes. L'agriculteur européen ou américain exploite de 100 ha (à 60 quintaux de rendement à l'ha) à 200 ha (à 33 quintaux de rendement) ; soit, dans un cas, 60 tonnes de productivité brute et 30 tonnes de productivité nette et, dans l'autre, 66 tonnes de productivité brute et 33 tonnes de productivité nette. Dans ce cas, l'ordre de grandeur des rapports de productivité nette est de 1 à 10.

A prix unique, celui du marché mondial qui correspond à la productivité la plus élevée du producteur américain, la rémunération du travail de l'agriculteur maghrébin devra être réduite en conséquence. Il y a bien sûr une limite physiologique à la baisse de la rémunération du travail. La probabilité de voir réduire les écarts de productivité à l'avenir est faible. Le développement industriel a joué un rôle considérable dans l'évolution de la productivité du travail en Europe occidentale, non seulement par la fourniture des biens de production mais également en rendant possible l'accroissement des superficies par actif agricole au moyen du transfert des travailleurs en surnombre vers d'autres activités. L'industrialisation dans le tiers monde s'effectue à un rythme insuffisant eu égard aux effectifs d'actifs agricoles en croissance absolue et aux besoins de l'agriculture en outillage. En moyenne, ces dernières décennies, la croissance de la productivité du travail agricole a été de l'ordre de 1% dans les pays non industrialisés contre 4 à 5% pour les pays industrialisés. Dans ces conditions, la baisse des prix relatifs des productions agricoles, qui traduit les progrès de productivité des pays industrialisés, aurait pour conséquence de diminuer la rémunération du travail paysan dans toutes les régions de faible croissance de la productivité du travail. La baisse relative et même absolue, par exemple en France, du prix du blé, est largement compensée par la croissance de la productivité du travail agricole (de 4 à 5% par an) (Tableau 2).

Dans l'hypothèse d'une libéralisation totale des échanges agricoles, les prix des céréales, notamment du blé, seraient majorés de 10% à 15% environ. A plus long terme, les prix devraient refléter l'évolution des productivités les plus élevées. Ces mécanismes conduiront vraisemblablement à éliminer les producteurs du marché non des activités de production. En-dessous du seuil de productivité qui le maintient comme producteur marchand, l'agriculteur retournera à la production d'autoconsommation. Les possibilités de quitter l'agriculture n'existent pas, le paysan est condamné à la terre.

Le prix du blé remplit donc une fonction de prix directeur pour l'ensemble des prix agricoles et du prix de la force de travail, le pouvoir d'achat du salaire non qualifié dans les pays du tiers monde se réduisant aux biens alimentaires essentiels (les céréales ou leur équivalent fournissent 70 à 80% de la ration calorifique).

Ainsi, le niveau des salaires devient une variable exogène qui a pour fonction de localiser les activités exportatrices à fort taux de main d'oeuvre peu qualifiée et sous-payée. La concurrence des pays candidats à ce type d'industrie s'effectue alors sur la base des écarts de productivité agricole. Ce n'est sans doute pas un hasard si la délocalisation de ces activités s'est opérée en gros dans les régions où la révolution verte a été possible (Thaïlande, Philippines, Indonésie et aujourd'hui la Chine). Le modèle de promotion des exportations marocain et tunisien, mis en place dans les années 70, risque ainsi d'entrer en crise, si la réforme des prix devait être conduite jusqu'à son terme. La suppression des subventions accordées aux denrées alimentaires de base a eu pour conséquence une hausse significative des prix et des salaires nominaux qui renchérit le coût de la main-d'oeuvre marocaine et tunisienne pour les activités exportatrices. Durant les années 70 jusqu'au milieu des années 80, le découplage des prix à la production et à la consommation du prix mondial a pu satisfaire à deux exigences contradictoires : abaisser le coût de la consommation et du salaire nominal et augmenter les prix pour le producteur pour l'inciter à augmenter l'offre agricole. La réforme du système des prix a conduit à un résultat paradoxal, une hausse des prix à la consommation et une baisse relative des revenus paysans.

La formation d'un système de prix autonome qui a cherché à corriger les écarts de productivité du système des prix mondiaux avait permis tout à la fois une croissance agricole et industrielle. Sa remise en cause partielle laisse apparaître de nouvelles difficultés, tant dans le secteur agricole que dans le secteur des industries exportatrices. Il est peu probable cependant que le processus de libéralisation se poursuive jusqu'à soumettre l'agriculture au danger d'une concurrence externe. La déclaration de Marrakech prévoit expressément que « *l'Organisation Mondiale du Commerce examinera périodiquement l'existence de nouvelles dispositions sur les pays les moins avancés et sur les pays en développement importateurs de produits alimentaires en vue de promouvoir des mesures positives qui leur permettraient de réaliser leurs objectifs de développement* ». On ne peut mieux reconnaître l'inadaptation du dispositif du GATT aux conditions du développement agricole des pays du tiers monde (Delorme et Clerc, 1994).

## Note

1. *The Economist*, 18 décembre 1993.
2. Enquêtes consommation : Maroc, Tunisie, Algérie.

## Bibliographie

- Aït Amara H. (1985). *Politiques alimentaires et agricoles en Algérie*. GENEAP, Alger.
- — (1992). *L'agriculture méditerranéenne dans les rapports Nord-Sud*. L'Harmattan, Paris.
- Bairoch P. (1994). *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. La Découverte, Paris.
- Delorme H. et Clerc D. (1994). *Un nouveau GATT*. Edition Complexe, Paris.
- Malassis L. (1994). *Nourrir les hommes*. Flammarion, Collection Dominos, Paris.

**Table 1. Prix du blé tendre 1992 (en \$ la tonne)**

	Algérie	Tunisie	Maroc
Prix à l'importation FOB	130	130	130
Prix à la production	240	200	200

Le Maroc, l'Algérie et la Tunisie obtiennent des exportateurs européens et américains des réductions de l'ordre de 30 \$ la tonne en moyenne par rapport au prix mondial; ce qui, compte tenu des frais de transport, ramène le prix de la tonne vendue à quelque 130 \$. En cas de suppression de ces subventions, les prix à l'importation devraient être relevés à 160 \$ la tonne.

**Table 2. Indice des prix des produits intermédiaires et des produits agricoles en France (indices nominaux non déflatés, base 100 pour 1980)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Biens d'investissements	166	175	182	189	198	204
Tracteurs	164	177	183	189	200	207
Céréales	132	126	122	122	116	125

Source : INSEE 1992.



