

Céréales et oléoprotéagineux au Maghreb

**Pour un co-développement
de filières territorialisées**

JEAN-LOUIS RASTOIN ET EL HASSAN BENABDERRAZIK

Mai 2014



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE	6
INTRODUCTION	8
LA FILIÈRE CÉRÉALES EN ALGÉRIE	12
Caractérisation de la filière	12
Régulation de la filière céréales	23
Conclusions et propositions	26
Synthèse du diagnostic de filière	26
Recommandations et projet d'action	27
LA FILIÈRE DES OLÉOPROTÉAGINEUX EN ALGÉRIE	31
Caractérisation de la filière	31
Régulation de la filière des oléagineux	35
Conclusions et propositions	37
Synthèse du diagnostic de filière	37
Recommandation et projet d'action :	37
LA FILIÈRE CÉRÉALES AU MAROC : PROBLÉMATIQUE DES RÉFORMES	40
L'échec agricole.....	42
L'échec social : des subventions alimentaires dévoyées	50
L'échec extérieur : une insertion dans le marché mondial qui accroît la dépendance	52
PRODUCTION DES OLÉAGINEUX AU MAROC : UNE ANALYSE PAR L'HISTOIRE DES POLITIQUES	53
La création de la Caisse de Compensation	54
Indépendance politique et oléagineux.....	57
Les années 70 : crises et réformes.....	57
La crise économique 1979/1981.....	63
La réforme de 1996.....	65
La réforme de 2000/2001	68
L'accord de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique	70
L'accord interprofessionnel et les possibilités de reprise de la production	71
Propositions pour une relance de la filière	72
LA FILIÈRE CÉRÉALES EN TUNISIE	75
Caractérisation de la filière	75
Régulation de la filière céréales.....	84
Conclusions et propositions	91
Recommandations et projets d'action	93
LA FILIÈRE OLÉOPROTÉAGINEUX EN TUNISIE	100
Caractérisation de la filière	100
Régulation de la filière des oléagineux	104
Conclusions et propositions	107
Recommandation et projet d'action : colza Tunisie 2020.....	108
LA FILIÈRE CÉRÉALES AU MAGHREB	111
LA FILIÈRE DES OLÉOPROTÉAGINEUX AU MAGHREB	120
Conclusion : vers des synergies entre filières et entre territoires.....	128
Diagnostic	128
Propositions d'action	129
BIBLIOGRAPHIE	132
ANNEXE : Liste des personnes consultées.....	134



AVANT-PROPOS

Cette étude prend place dans les travaux de l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (Ipemed) consacrés aux enjeux et stratégies à déployer dans les différents secteurs d'activité structurant les pays riverains de la Méditerranée.

Le rapport a été réalisé par deux experts sectoriels d'Ipemed, El Hassan Benabderrazik (Maroc) et Jean-Louis Rastoin (France) qui ont consulté des responsables de haut niveau dans trois pays du Maghreb : Algérie, Maroc et Tunisie.

Nous remercions vivement toutes les personnes qui ont bien voulu nous accorder leur collaboration pour mener à bien ce travail.

Le rapport traite de deux filières agroalimentaires stratégiques pour ces pays : les céréales et les oléoprotéagineux en analysant les structures, le fonctionnement et la dynamique de ces filières. A partir de ce diagnostic, des projets d'action sont proposés sur la base du double concept de «co-localisation» et de «filieres territorialisées» promu par Ipemed.

Ce rapport servira de base à l'organisation d'un séminaire euro-maghrébin en 2014, en vue d'une discussion et d'une formalisation opérationnelle.

Amal Chevreau
Chef du pôle production
IPEMED



SYNTHÈSE

LA FILIÈRE CÉRÉALES REPRÉSENTE ENVIRON 50% des terres arables au Maghreb, les graines oléagineuses restant marginales. La production de céréales a notablement progressé dans les trente dernières années, mais insuffisamment face à l'ampleur des besoins alimentaires. En effet, la semoule (blé dur) et le pain (blé tendre) restent à de hauts niveaux de consommation. On note en outre une forte irrégularité des productions pour des raisons agroclimatiques. Il en résulte des importations massives de céréales qui s'acheminent vers les 10 milliards de dollars par an. La situation de la production des oléoprotéagineux (arachide, colza et tournesol) revêt les mêmes caractéristiques techniques, mais à une échelle beaucoup plus modeste. Les importations de graines (soja principalement) d'huiles et de tourteaux (en grandes quantités) avoisinent 3 milliards de dollars par an. Minoterie et semoulerie sont des industries anciennes et de poids, leur situation économique est fragile en raison de l'encadrement des prix et des marges et d'une surcapacité d'écrasement. Les industries de 2^e transformation sont modernes, dynamiques et prospères. La trituration de graines oléagineuses est en croissance, mais l'activité principale reste le raffinage d'huile brute. Priorité gouvernementale absolue est donnée à des prix intérieurs accessibles à tous les consommateurs pour les produits de base : pain, semoule, huile, lait, sucre. Il en résulte des prix sensiblement inférieurs à ceux des marchés internationaux et donc un coût élevé pour les Trésors publics, sans que cette politique parvienne à assurer l'équité. Un mécanisme – complexe et contesté par les industriels – d'administration de la filière des céréales, et dans une moindre mesure des oléagineux, a été mis en place dès les Indépendances. Au total les deux filières présentent des faiblesses structurelles dans l'amont agricole, la qualité des produits et la logistique. Dans ce contexte, l'objectif est d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle régionale en construisant des filières satisfaisant aux critères d'un développement durable allégeant la dépendance externe. Il s'agit dès lors de concevoir des actions génératrices de progrès avec une vision systémique à la fois verticale (filiales) et horizontale (territoires) dans un cadre à la fois normatif, incitatif et dissuasif, avec des mécanismes de mesure et d'orientation des jeux d'acteurs.

Parmi les multiples actions à promouvoir pour un co-développement de filières agroalimentaires territorialisées dans le cadre régional euro-maghrébin, on peut mentionner les suivantes :

- Déployer les synergies intra-régionales par la création d'un marché commun agricole et alimentaire maghrébin ;
- Mettre en œuvre les politiques de réformes requises pour passer des subventions alimentaires vers les aides aux revenus pour les défavorisés ;
- Adapter les politiques de soutien aux exigences de l'OMC ;
- Développer les groupements de producteurs autour de capacités de stocks ;
- Moderniser les circuits de commercialisation pour une plus grande efficacité des politiques de soutien et de promotion de la qualité ;
- Améliorer la connaissance des filières et des marchés (observatoire) ;
- Créer une Agence maghrébine de sécurité alimentaire ;
- Définir des normes et des labels de qualité pour les produits locaux ;



- Concevoir des programmes nationaux d'information et de formation des consommateurs fondés sur la réhabilitation de la diète méditerranéenne ;
- Renouveler les modèles de production agricole sur la base des ressources locales et des produits d'origine (diversification par agro-sylvo-pastoralisme, itinéraires techniques, consolidation de filières semencières performantes, gestion de l'eau, etc.) ;
- Lancer deux programmes spécifiques « blé dur » et « colza + tournesol » ;
- Structurer les filières par le renforcement des organisations professionnelles (agrofourniture, agriculture, industries agroalimentaires, mise en marché) et les interprofessions ;
- Mener des actions-pilotes locales concrètes associant des filières territorialisées par jumelages entre professionnels européens et maghrébins ;
- Réaliser des co-investissements dans les filières, la logistique (stockage, transport), la chaîne des savoirs (R&D, formation) en vue de sécuriser l'offre nationale ;
- Créer un séminaire euro-maghrébin à haut niveau sur la régulation de l'offre, la gestion des marchés et le ciblage de l'aide aux consommateurs les plus démunis.



INTRODUCTION

Ce rapport prend place dans la série des publications d'Ipemed relatives au secteur agricole, agroalimentaire et rural dans les pays méditerranéens.

Il a pour double objectif de :

- Contribuer à une meilleure connaissance de deux filières stratégiques pour la sécurité alimentaire des PSEM (céréales et oléoprotéagineux) au sein d'une sous-région proche, le Maghreb, en prenant en compte les nouvelles exigences de réduction des fractures territoriales entre zones rurales intérieures et zones littorales ;
- Proposer une approche de co-développement euro-méditerranéen de ces filières en intégrant les critères de durabilité et de responsabilité.

Il se fonde sur une approche originale croisant deux concepts novateurs : les filières territorialisées et la co-localisation d'activités.

Le concept de filières territorialisées

LES ZONES RURALES PÉRIPHÉRIQUES des pays méditerranéens se caractérisent par un taux élevé de chômage, en particulier celui des jeunes, de pauvreté et de faible IDH (indicateur de développement humain), par une large prédominance de l'activité agricole, un enclavement par éloignement des grands pôles économiques et logistiques, et un lourd déficit organisationnel tant au niveau public que privé. Cette fracture sociale et économique – qui sépare généralement les régions du littoral de celles de l'intérieur dans les PSEM (pays du sud et de l'est de la Méditerranée) – explique pourquoi les mouvements révolutionnaires de 2010/2011 ont démarré dans les zones de l'intérieur des pays.

Deux défis majeurs se posent aux PSEM dans ce contexte. Le premier est celui d'organiser une convergence entre zones rurales périphériques pauvres et zones côtières relativement prospères et le second de fonder cette convergence sur une stratégie participative de développement rural durable.

Pour relever ce double défi, le concept de filières territorialisées est particulièrement pertinent. Il résulte d'un croisement entre une analyse spatiale (globalisation des chaînes de valeur) et sectorielle (filière).

La mondialisation, ou mieux la globalisation, entendue comme une ouverture des marchés à l'échelle de la planète accompagnée d'un comportement massifié et standardisé des consommateurs et des firmes, après avoir été plébiscitée, a fait l'objet de critiques et, dans certains cas, d'un rejet. En effet, la mondialisation s'est souvent accompagnée d'une destruction des cultures et spécificités locales et, donc, d'activités et de marchés, entraînant la marginalisation économique et sociale de nombreuses régions périphériques. Ceci a entraîné un nouvel intérêt pour le local et le « développement des territoires ».



Dans le même temps, la crise structurelle polymorphe (écologique, financière, sociale, technologique) et systémique inhérente à la généralisation de l'économie de marché capitalisée révèle l'interdépendance des acteurs au sein des processus productifs tournés vers un univers donné de consommation (se nourrir, se loger, se vêtir, se soigner, se former, se protéger, etc.), mettant le projecteur sur la notion de filière. L'idée de filière est née de l'observation des relations amont-aval apparaissant entre agents dans tout système économique en croissance. Ces relations sont d'ordre technique (des facteurs de production aux produits finis) et s'établissent par le jeu du marché, et d'ordre relationnel et font alors appel aux analyses des coordinations entre acteurs.

Le rapprochement de ces deux concepts par l'actualité donne un néologisme, les « filières territorialisées ». Ce concept trouve une pertinence socio-économique avec la « reconquête » de marchés de proximité par des TPE/PME, sous l'impulsion de consommateurs locaux, et la création de nouveaux marchés (en lien avec les flux touristiques nationaux et internationaux), marchés tous deux fondés sur une différenciation des produits par un ancrage géographique et culturel et une qualité spécifique (Rastoin, 2012b).

Ce concept est adapté à l'impératif d'un positionnement stratégique original pour les PSEM, qui ne peuvent, à l'exception de la Turquie, prétendre adopter une stratégie de domination par les coûts, mimétique des leaders agricoles et agroalimentaires mondiaux.

Le concept de co-localisation

Plusieurs conditions sont aujourd'hui réunies pour une véritable stratégie de co-traitance et de colocalisation entre des entreprises sur les deux rives de la Méditerranée. Cette stratégie permettra aux dirigeants d'entreprises de valoriser au mieux les avantages comparatifs des deux rives, dans un souci de co-responsabilité économique et sociale.

À une situation de crise profonde, il faut en effet répondre par des solutions nouvelles. D'une part, l'Europe et la France en particulier ont besoin de nouveaux relais de croissance pour faire face à leurs limites, tant conjoncturelles que structurelles (population vieillissante, croissance en berne). D'autre part, les PSEM ne disposent pas individuellement de tous les moyens nécessaires pour réussir leur transition démocratique et poursuivre leur décollage économique. Un nouveau modèle de partenariat productif peut être mis en place entre les deux rives de la Méditerranée. Ce modèle devrait être fondé sur la co-traitance et la colocalisation, qui favorisent l'intégration économique par la production et le partage de la chaîne de valeur. La colocalisation s'inspire du modèle allemand avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), modèle qui consiste à externaliser des fragments de la chaîne de valeur dans les pays voisins dont les coûts sont moindres et les complémentarités évidentes. Dans ce modèle coopératif, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) concluent des accords avec des distributeurs allemands de taille plus ou moins équivalente qui s'engagent à se fournir majoritairement auprès de fabricants allemands dans les filières de biens de consommation. Forts de cette stabilité dans leurs débouchés, les fabricants (ETI) externalisent dans les PECO la production de biens intermédiaires et de biens d'équipements.



Cette stratégie de co-production des biens intermédiaires leur permet d'importer des biens intermédiaires de qualité avec un avantage de coût de près de 20 %. Dans ce modèle, les ETI allemandes gardent la conception et l'assemblage et font la co-production des fragments de la production dans des pays à bas coûts. L'assemblage en Allemagne induit de l'innovation par l'usage. Ce modèle a été bénéfique pour les PECO, car il permet l'apprentissage et, progressivement, la montée en gamme et l'emploi des diplômés.

La fragmentation de la chaîne de valeur existe à différentes échelles entre certains pays européens (France, Allemagne) et certains PSEM (Maroc, Tunisie). L'Europe, la France en particulier et les pays de la Méditerranée occidentale peuvent-ils, tout en s'inspirant du modèle coopératif, capitaliser sur les expériences réussies de colocalisation en vue de créer une grande région euro-méditerranéenne et demain une région eurafricaine ?

Les investissements européens dans les PSEM sont encore faibles en partie parce que le risque perçu reste supérieur au risque réel. Or le redéploiement de l'appareil productif dans les pays voisins, intermédiaires ou en développement, est non seulement la garantie de conserver un appareil de production sur son propre sol mais aussi de le renforcer. Il suppose une stratégie concertée quant aux filières à développer et au positionnement dans la chaîne de valeur : pour les pays du Nord, la question est de savoir en quoi ils sont compétitifs afin de se placer intelligemment, et, pour les pays du Sud, de penser leur compétitivité en termes de crédibilité selon le positionnement choisi (Chevreau, 2012).

Ce rapport est organisé en quatre parties examinant chacune la situation actuelle, la dynamique historique et les perspectives de co-développement des filières céréales et oléoprotéagineux. Pour chaque pays, un diagnostic est établi qui sert de fondement à des propositions d'action de développement dans le cadre multilatéral maghrébin et euro-méditerranéen. L'Algérie et la Tunisie font l'objet d'une analyse structurelle et économique de filière, tandis que l'on a privilégié pour le Maroc une approche historique d'économie politique, ce qui permet d'avoir une perception complète de la problématique, à la fois technique, économique et stratégique des filières céréales et oléoprotéagineux au Maghreb que nous exposerons en quatre chapitres :

- ALGÉRIE : UNE AGRICULTURE SOUS FORTES CONTRAINTES
- MAROC : UNE APPROCHE HISTORIQUE ET POLITIQUE
- TUNISIE : LE POIDS DES INSTITUTIONS
- MAGHREB : CONVERGENCES ET SOLUTIONS PARTAGÉES



Algérie

Une agriculture sous fortes contraintes



LA FILIÈRE CÉRÉALES EN ALGÉRIE

Caractérisation de la filière

L'analyse de filière se fera d'aval en amont : consommation, puis segments de production (agriculture et transformation), commerce extérieur et enfin régulation¹. L'ouvrage le plus complet traitant de la filière blé en Algérie reste à ce jour celui qui a été élaboré dans le cadre du projet de recherche SEFCA Ciheam-Iamm/Afd (Bencharif *et al.*, 1996)

Consommation et bilan alimentaire

Les Algériens consacrent une part importante de leur budget à l'alimentation : 42% en moyenne en 2011 (contre 35% en Tunisie en 2005 et 17% en France en 2011). Comme dans tous les pays, cette part de l'alimentation régresse dans le temps en Algérie (45% en 2000) et on relève de notables différences entre les classes aisées (28%) et pauvres (54%), en 2011. Cette année-là, les dépenses alimentaires ont atteint 1875 milliards DA, soit environ 18 milliards € (ONS, 2013), ce qui représente 48 650 DA (486 €) par habitant.

Les produits à base de céréales représentaient, en 2000, 25% des dépenses alimentaires des ménages. Le blé dur demeure la base de l'alimentation en Algérie (semoule, principalement, et pâtes). On observe cependant une progression rapide du blé tendre (pain, biscuiterie, pâtisserie) avec l'occidentalisation du modèle de consommation. L'orge et le maïs sont destinés principalement à l'alimentation animale. Les disponibilités en céréales (ou consommation apparente théorique) s'élevaient en 2009 à 230 kg par habitant en Algérie (87% en blé) contre 206 en Tunisie et 175 au Maroc.

Tableau 1 : Bilan céréales, Algérie, 2009

PRODUIT	MILLIERS DE TONNES									DISPONIBILITÉ ALIMENTAIRE (KG/PERSONNE/AN)
	PRODUCTION	IMPORTATIONS	VARIATION DE STOCK	EXPORTATIONS	DISPONIBILITÉ INTÉRIEURE	ALIMENTS POUR ANIMAUX	SEMENCES	PERTES	ALIMENTATION	
BLÉ	2 953	5 757	-500	37	8 173	225	153	607	6 988	200
MAÏS	1	2 019	-	-	2 020	1 400	-	140	480	14
ORGE	2 203	131	-850	1	1 484	718	92	139	501	14
AVOINE	96	-	-	-	96	83	8	5	-	-
RIZ (ÉQ. BLANCHI)	-	74	-	-	74	1	-	-	73	2
CÉRÉALES (TOTAL)	5 253	7 986	-1 350	38	11 852	2 430	253	890	8 044	230

FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 11 AOÛT 2013

1 - Pour une présentation méthodologique de l'analyse de filières agroalimentaires, cf. Rastoin et Ghersi, 2010



La « transition alimentaire » marquée par une baisse (cependant lente) de la consommation de céréales au profit des produits animaux, de sucre et de corps gras s'observe en Algérie comme dans tout le Maghreb (Mekhancha-Dahel, 2005), expliquant en partie la montée rapide des maladies chroniques d'origine alimentaire (Hadj-Lakehal, 2013). Au sein des céréales, on observe une prépondérance de la semoule (38% des achats de produits céréaliers en 2000) et du pain (30%), les produits industriels (couscous, pâtes, biscuits et pâtisserie, 21%) sont en hausse et la farine (11%) en déclin (ONS, 2002).

Production agricole

Les céréales, socle historique de la diète méditerranéenne, occupent encore aujourd'hui une place prépondérante à la fois dans la production agricole et agroalimentaire de l'Algérie et dans la consommation alimentaire des ménages, comme nous venons de le voir.

Les céréales occupent environ 2,9 millions d'ha (moyenne 2000-2012), soit près de 35% des terres arables (23% en moyenne 2009-2011, mais avec des écarts importants : 14% en 2000, 42% en 2009, du fait de la pratique de la jachère). Leur production est pluviale (moins de 3% en irrigué) et majoritairement localisée en zone humide et sub-humide, dans le nord du pays. Les céréales concernent environ 590 000 producteurs (58% des exploitants agricoles). En Algérie, les exploitants agricoles (tous produits confondus, tableau 2) sont majoritairement petits avec 717 000 exploitations de moins de 10 ha, soit 70% et 230 000 entre 10 et 50 ha, soit 23%. Les grands agriculteurs (20 000, soit 2%) occupent près du quart de la SAU (MADR, 2003). On peut estimer que la moitié de la production de céréales en Algérie est réalisée par des exploitations de taille modeste (moins de 50 ha).

Tableau 2 : Répartition des exploitations agricoles en Algérie, 2001

Classe SAU (ha)	EXPLOITATIONS		SUPERFICIE		TAILLE MOYENNE (ha)
	Nombre	%	ha	%	
<10 ha	717 155	70,0%	2 155 703	25,2%	3,0
10 – 50 ha	231 110	22,6%	4 471 437	52,3%	19,3
> 50 ha	19 599	1,9%	1 921 539	22,5%	98,0
S/Total	967 864	94,5%	8 548 679	100,0%	8,8
Hors sol	55 935	5,5%			–
TOTAL	1 023 799	100%	8 548 679		8,3

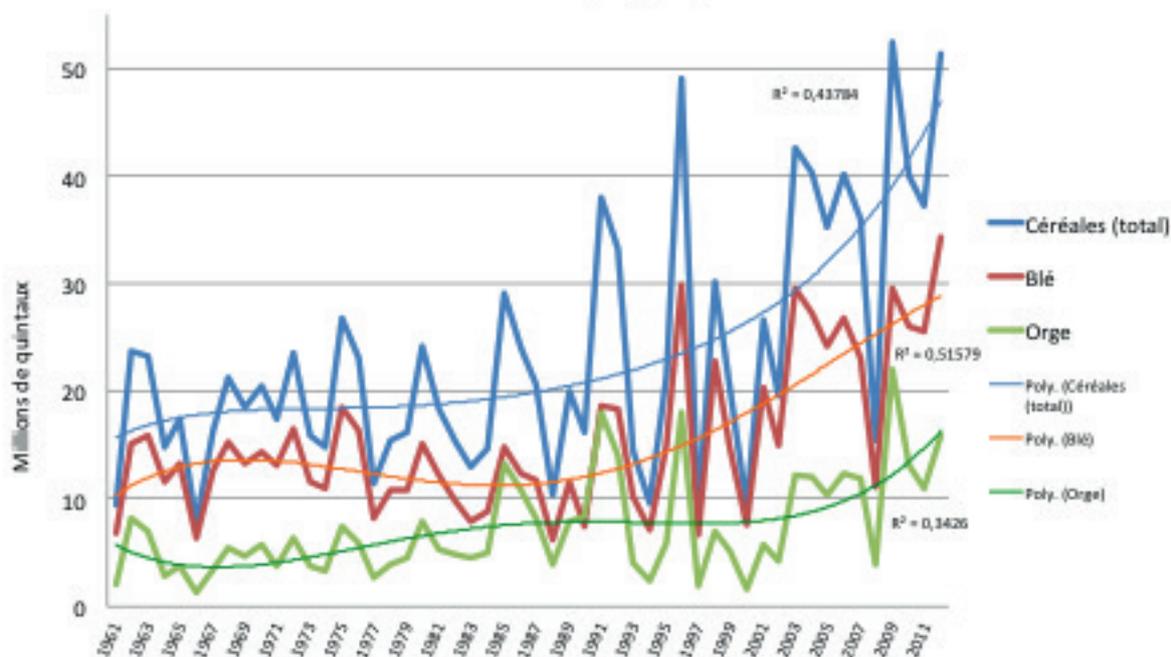
SOURCE : MADR, 2003, RECENSEMENT GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE 2001, ALGER

La production de céréales en Algérie est marquée par une forte irrégularité, elle-même conditionnée par les aléas climatiques (graphique 1). Ainsi, sur les 40 dernières années, on enregistre un écart de 1 à 5 entre une année calamiteuse (9,7 millions de q en 1994) et une année d'abondance (52,5 millions de q en 2009) (graphique 1). Cependant, les progrès technico-économiques, s'ils ne parviennent pas à stabiliser la production du secteur, ont per-



mis de l'augmenter significativement : la moyenne décennale a ainsi presque doublé entre 1981-90 (18,2 millions de q) et 2001-2010 (34,9 millions de q), avec une progression régulière qui a permis d'accompagner la progression démographique (de 19 à 38 millions d'habitants entre 1980 et 2012).

Graphique 1 : Production de céréales, Algérie, 1961 - 2012



SOURCE : FAOSTAT, 2013

La production moyenne de céréales des 5 dernières années (2008 à 2012), qui a légèrement dépassé 32 millions de quintaux selon la Faostat, se répartit de la façon suivante :

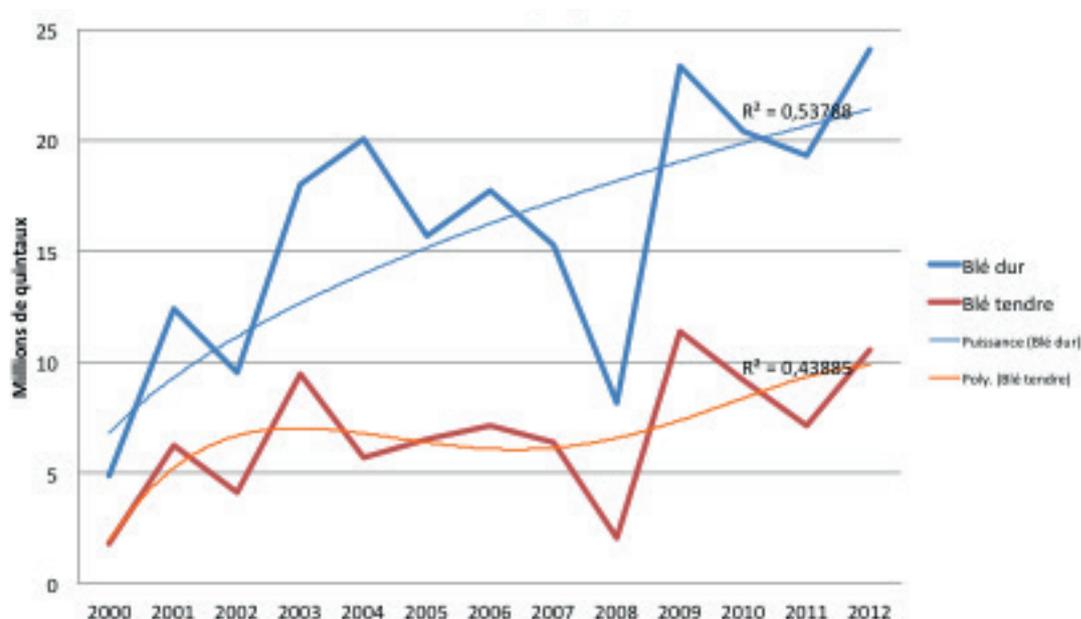
- Blé, 19 millions de q (60%)
- Orge, 13 millions de q (40%)

La production de blé se répartit entre blé dur (70% en 2012) et blé tendre (30%), avec une importante variabilité interannuelle. Le blé dur reste ainsi la céréale prépondérante en Algérie. Généralement bien adapté aux conditions locales, sa production progresse au même rythme que celle du blé tendre (+ 47% entre les moyennes quinquennales 2000-2004 et 2008-2012), contre + 84% pour l'orge, qui reste plus importante que le blé tendre, à plus de 13 millions de quintaux en 2008-2012, contre 8 pour le blé tendre et 19 pour le blé dur.

En dépit d'indéniables progrès, les rendements céréaliers demeurent faibles et très irréguliers : 13,5 q/ha pour le blé en moyenne sur 2001-2010 (le blé dur, mieux adapté aux conditions agro-climatiques locales bénéficie de rendements sensiblement supérieurs à ceux du blé tendre) et 13,2 pour l'orge, ce qui se situe loin derrière la productivité des pays méditerranéens de l'Europe et s'explique à la fois par des causes naturelles (sol et climat), techniques (semences, pratiques culturales) et humaine (organisation et formation des producteurs). On note par ailleurs en Algérie une forte « régionalisation » des conditions de production et donc des niveaux de récolte contrastés d'Est en Ouest, la même année.



Graphique 2 : Production de blés, Algérie, 2000 - 2012



SOURCE : MADR, ALGER, 2013 (NON PUBLIÉ)

La collecte de céréales en Algérie est très fluctuante et faible². Elle représente, pour le blé dur en moyenne 46% de la production estimée entre 2000 et 2008, avec un minimum de 19% (en 2007) et un maximum de 52%. Pour le blé tendre, les chiffres sont respectivement de 48% (moyenne), 14% (minimum en 2005) et 63% (maximum en 2000). Pour l'orge : 13% (moyenne), 2% (minimum, 2000, 2001, 2005) et 16% (maximum, 2004) (Merabet, 2011, d'après ITGC). Ces taux traduisent plusieurs phénomènes : les imprécisions sur l'évaluation de la production, l'importance de l'autoconsommation (humaine ou animale) en zones rurales, l'ampleur des pertes au champ et post-récolte, l'attitude opportuniste des producteurs en fonction du prix sur les marchés parallèles.

Le ministère de l'Agriculture algérien, dans le cadre du programme « Renouveau agricole et rural », lancé en 2010 (MADR, 2010) a retenu pour le quinquennat 2015-2019 des objectifs ambitieux, que l'on présente sous une forme synthétique dans le tableau suivant.

Le tableau 3 montre le potentiel existant pour la production nationale de blé dur, potentiel qui pourrait permettre à l'Algérie de se rapprocher d'ici 2020 de l'autosuffisance, alors que dans la meilleure des hypothèses, il serait nécessaire d'importer, à l'horizon 2020, 70% des besoins du pays en blé tendre. Si le programme de Renouveau agricole parvient à atteindre ses objectifs en termes de production pour le blé dur et le blé tendre, l'Algérie pourrait connaître une transition très attendue vers une plus grande sécurité alimentaire en assurant plus de 50% de ses besoins par la production locale.

2- Selon le directeur général de l'OAIC, à mi-juillet 2013, c'est-à-dire en fin de campagne, 16 millions de quintaux de céréales avaient été collectés en Algérie (Horizons, Alger, 22 juillet 2013), ce qui représente à peine le tiers (abstraction faite de la fraction structurellement hors collecte) de la récolte 2012/2013 estimée à 49 M. q



Tableau 3 : Projections 2019 des ressources en blés, Algérie

Ressources	DISPONIBILITÉS 2012			BESOINS 2019				
	kg/habitant	Totales (M. q)	%	kg/habitant	Totaux (M. q) HB	%	Totaux (M. q) HH	%
Population	38 482			43 232				
BLÉ DUR								
Production nationale	63	24,1	60%		29,0	64%	45,0	99%
Importations	41	15,8	40%		16,4	36%	0,4	1%
TOTAL	104	39,9	100%	105	45,4	100%	45,4	100%
BLÉ TENDRE								
Production nationale	27	10,5	18%		15,0	23%	19,0	29%
Importations	124	47,6	82%		50,4	77%	46,4	71%
TOTAL	151	58,1	100%	151	65,4	100%	65,4	100%
BLÉ DUR + BLÉ TENDRE								
Production nationale	90	34,6	35%		44,0	40%	64,0	58%
Importations	165	63,4	65%		66,8	60%	46,8	42%
TOTAL	255	98,0	100%	256	110,8	100%	110,8	100%

HB : BASE DES PROJECTIONS DE LA PRODUCTION, 2000-2012 / HH : BASE DES PROJECTIONS, 2009-2012 / IMPORTATIONS SOLDE
SOURCE : ADAPTÉ DE MADR, ALGER, 2013, NON PUBLIÉ

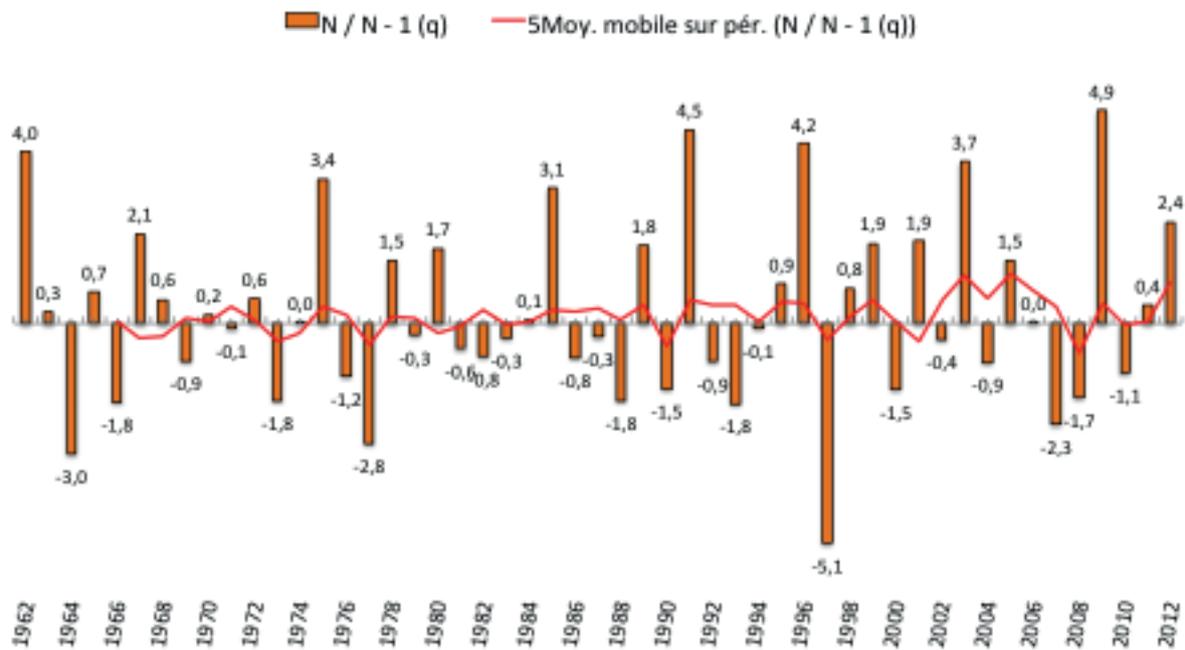
Les prévisions de productions agricoles « pluviales » sont toutefois très soumises aux aléas climatiques dans toute la zone méditerranéenne. Dans le cas du plan de Renouveau agricole de l'Algérie, elles sont par ailleurs fondées sur un développement accéléré à la fois des surfaces et des rendements céréaliers qui ne sont pas visibles dans les séries chronologiques : les superficies emblavées sont passées de 2,1 millions d'ha en moyenne décennale 1971-80, à 1,7 million dans les années 2000 et seulement 1,3 million d'ha en moyenne récente (2008-2012) ; et si les rendements se sont fortement accrus depuis 50 ans, les données des années 2000 accusent un ralentissement des progrès (la moyenne mobile sur 5 ans est orientée à la baisse dans la période la plus récente, après un début de décennie 2000 en forte hausse).

Bien entendu, une politique très volontariste³ peut permettre d'enranger des avancées tant en termes de surfaces que de rendements, sous condition que les aléas climatiques soient atténués par l'irrigation (d'où un ambitieux programme de construction de barrages en zone de plateau en cours de réalisation), que les capacités d'organisation et de formation professionnelles soient améliorées et que les prix relatifs des produits agricoles soient favorables aux céréales. Les autres paramètres, en particulier d'ordre technique et financier sont plus facilement maîtrisables.

3 - Ce qui est le cas du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) lancé en 2000 et relayé par le programme de Renouveau agricole et rural en 2010, qui outre la garantie des prix à la production dispose de mesures de subvention du prix des intrants et de la mécanisation et des crédits de campagne à faible taux. Ces plans successifs ont été dotés de fonds considérables (plusieurs milliards d'euros), pour des résultats mitigés (Chabane, 2013).



Graphique 3 : Évolution des rendements du blé, Algérie



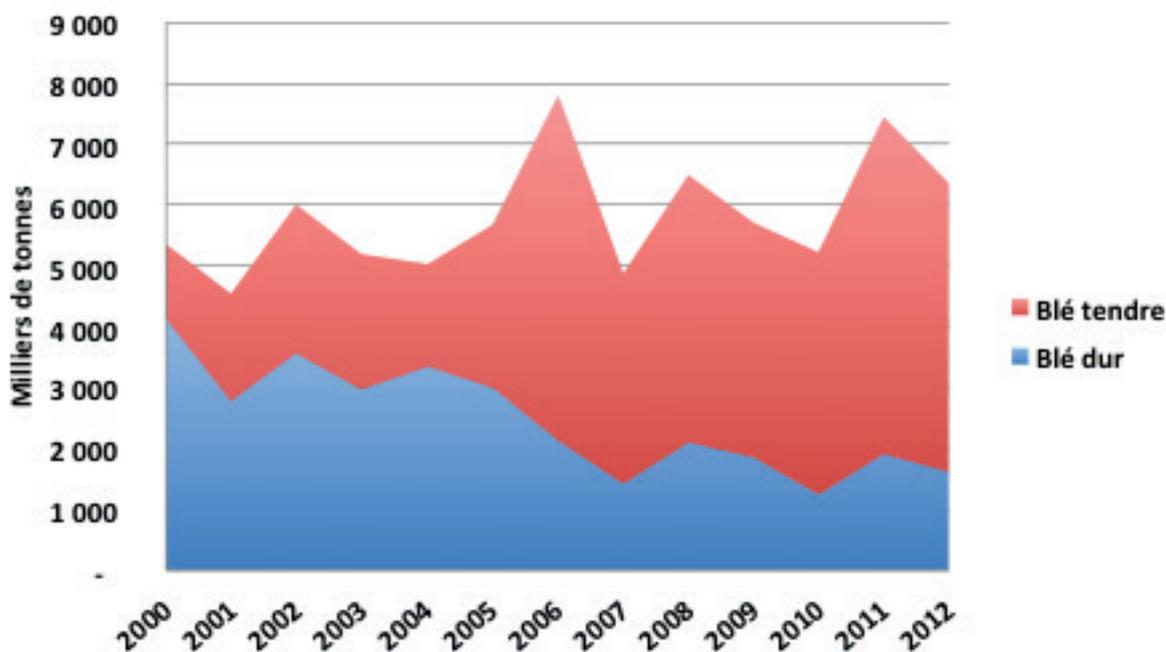
SOURCE : DONNÉES FAOSTAT, 2013

Commerce extérieur

L'écart important entre le niveau actuel de la consommation et celui de la production nationale conduit l'Algérie à importer de grosses quantités de céréales : 11 millions de tonnes en 2011, dont 68% de blé, 29% de maïs et 3% d'orge (ces deux derniers à destination d'alimentation animale). Pour le blé, il s'est agi en moyenne de 5,8 millions de tonnes par an entre 2000 et 2012, là encore avec d'importantes fluctuations en fonction de la pluviométrie locale (4,5 millions t en 2001 et 7,8 millions en 2006). Sur ce total, le blé tendre a représenté 56% et le blé dur 44%. Les importations de blé tendre sont régulièrement plus importantes du fait de l'évolution de la consommation et de la collecte localement (graphique 5).



Graphique 4 : Importations de blés - Algérie : inversion BD / BT



SOURCE : UN, COMTRADE, 2013

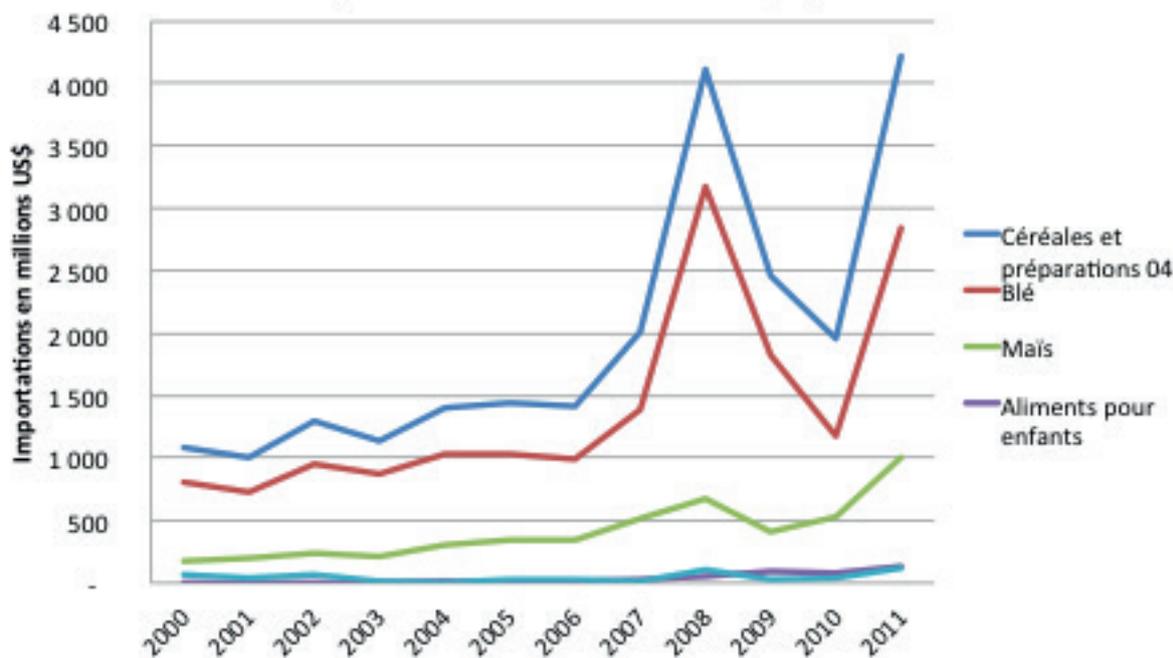
Le taux de couverture en blés par les importations s'établit à 74% sur la période 2005-2009, pour des besoins nationaux de 7,6 millions de t. Le déficit concerne beaucoup plus le blé tendre que le blé dur. Pour l'orge, les besoins en importation sont beaucoup plus faibles, de l'ordre de 15%. Par contre, la quasi-totalité des disponibilités intérieures en maïs provient de l'importation. Enfin, on constate une croissance rapide des importations de produits dérivés des céréales, notamment les aliments pour enfants (tonnages multipliés par 21 entre 2000 et 2011) et les céréales pour petit déjeuner (x 24).

L'Algérie est donc confrontée à un problème de dépendance extérieure qui s'accompagne de lourdes factures et de fortes incertitudes en raison de la volatilité des marchés. Le prix du blé dur à l'importation pour l'Algérie est ainsi passé de 156 USD/t en 2000 à 691 USD/t en 2008 et 464 USD/t en 2011. Pour le blé tendre, les chiffres sont respectivement de 129 USD/t (2000), 393 (2008) et 354 (2011) (Comtrade, 2013). En conséquence, le coût des importations de céréales et dérivés a presque quadruplé depuis 2000 pour dépasser 4,2 milliards de dollars en 2011, dont 68% pour le blé (x3,5), 24% pour le maïs (x 5,7) et 3% pour les aliments pour enfants (x 52) ainsi que pour l'orge (x 1,7) (graphique 6).

Les cinq premiers fournisseurs de céréales-grains de l'Algérie assuraient 79% des importations en 2012. Il s'agissait de la France (33%), de l'Argentine (27%), du Canada (12%), des États-Unis (3%) et du Brésil (3%). Pour les quatre premiers pays, il s'agit de blés principalement, pour le Brésil de maïs. En raison du régime politique des importations (monopole de l'office des céréales, cf. infra), les fournisseurs sont sélectionnés sur appel d'offres au « mieux-disant » et varient donc d'une année à l'autre. La France est en première position depuis 2003, avec une part de marché qui a atteint 55% en 2011.



Graphique 5 : Importations de céréales et dérivés, Algérie



SOURCE : DONNÉES FAOSTAT, 2013)

La balance commerciale de l'Algérie est globalement excédentaire, grâce aux devises pétrolières (tableau 4). Cependant, le solde s'amenuise du fait de la croissance rapide des importations qui ont été multipliées par 5,1 entre 2000 et 2011 alors que les exportations ne l'ont été que par 3,3. La balance agricole et alimentaire est lourdement déficitaire (- 11 milliards de dollars en 2011, soit 4 fois plus qu'en 2000). Les céréales et dérivés constituent de loin le premier poste des importations agricoles algériennes (37% en 2011), suivies par les produits laitiers (13%), le sucre (10%), les huiles (8%) et les fruits et légumes (7%). On note une dynamique à l'exportation pour le sucre (à près de 270 millions USD) grâce à la création d'une raffinerie à Bejaia par le groupe Cevital au début des années 2000. Aucun autre produit ne franchit la barre des 50 millions de dollars exportés.



Tableau 4 : Commerce extérieur agricole et agroalimentaire de l'Algérie

Produits	2011 (M. USD)			2011 (RÉPARTITION)			ÉVOLUTION 2000 – 2011 (x)		
	Import	Export	SOLDE	Import	Export	SOLDE	Import	Export	SOLDE
Commerce total	47 247	73 489	26 242				5,1	3,3	2,0
Produits agricoles et alimentaires *	11 489	377	-11 112	100%	100%	-100%	4,1	8,0	4,0
Céréales et préparations	4 216	4	-4 213	37%	1%	-38%	3,9	3 549,0	3,9
Produits laitiers et oeufs	1 544	1	-1 543	13%	0%	-14%	3,6	1 026,0	3,6
Sucre et miel	1 163	268	-895	10%	71%	-8%	5,2	6 699,4	4,0
Huiles animales et végétales	976	12	-964	8%	3%	-9%	5,6	2,2	5,7
Fruits et légumes	841	37	-804	7%	10%	-7%	4,3	2,2	4,5
Nourriture pour animaux	539	0	-538	5%	0%	-5%	6,1	2,6	6,1
Café, thé, cacao, épices	473	1	-472	4%	0%	-4%	3,2	14,4	3,2
Boissons et tabacs	337	28	-309	3%	7%	-3%	9,2	3,1	11,2
Préparations alimentaires diverses	267	1	-267	2%	0%	-2%	2,1	13,2	2,1
Viande et préparations	167	0	-167	1%	0%	-2%	4,7	4,6	4,7
Matières brutes	122	0	-121	1%	0%	-1%	3,4	0,5	3,5
Graines oléagineuses	42	–	-42	0%	0%	0%	14,1		14,1

SOURCES : FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 03 NOVEMBRE 2013 ET * OMC, 2013



Collecte des céréales

La collecte des céréales est assurée en Algérie par deux types d'opérateurs : public, l'Office algérien interprofessionnel des céréales (OAIC) ou privés (négociants ou transformateurs). Ces agents remplissent un rôle hautement stratégique, car de leur efficacité va dépendre la constitution de stocks et donc la sécurité alimentaire nationale.

L'OAIC contrôle environ 80% du marché algérien des céréales. Il dispose d'un vaste et puissant réseau pour assurer la collecte, le stockage et la distribution de céréales et légumes secs :

- 41 coopératives de céréales et légumes secs (CCLS), qui assurent la quasi-totalité de la collecte de la récolte nationale, à travers 600 points
- 5 unions de coopératives agricoles (UCA) pour les produits importés qui sont ensuite acheminés vers les CCLS et les autres clients nationaux
- Une filiale de transport (STG), avec 710 wagons (en partenariat avec la SNTF) et une flotte de 900 camions
- Une union des coopératives agricoles (UCC), chargée des approvisionnements en intrants agricoles, de la mécanisation (parc de 260 tracteurs, 1200 moissonneuses-batteuses et 4800 semoirs) et de la logistique pour les CCLS
- Une filiale de production de semences (UCASAP) dotée de 58 stations de multiplication et d'une capacité d'usinage, de traitement et de conditionnement de 3 millions de quintaux de semences

La capacité de stockage de l'OAIC est de 28 millions de q dont 18,5 millions de silos portuaires et continentaux. Cette capacité est considérée comme insuffisante et un programme de développement a été lancé en janvier 2013 prévoyant la construction de 39 silos d'une capacité totale de 8,2 millions de quintaux.

Depuis la crise des marchés de 2008, l'OAIC a vu ses prérogatives renforcées et les opérateurs privés sont marginalisés (cf. infra, régulation de la filière).

Transformation industrielle et distribution

L'industrie des céréales est de loin la première branche de l'industrie agroalimentaire algérienne. Elle a connu, depuis une vingtaine d'années, un ample mouvement de libéralisation (Bencharif *et al.*, 1996) qui place aujourd'hui le secteur privé largement devant les entreprises publiques (ERIAD⁴), avec 80% des capacités de trituration et la quasi-totalité de la 2^e transformation.

Cette industrie comporte les activités suivantes :

- Minoteries et semouleries
- Pâtes alimentaires et couscous

4- Les 5 ERIAD (entreprises régionales des industries céréalières et dérivés d'Alger, Constantine, Sétif, Sidi Bel Abbes et Tiaret), créées en 1987 par démantèlement de l'entreprise nationale SN SEMPAC sont des entreprises publiques économiques relevant du fonds CEGRO de la Société Générale de Participations (SGP) de l'Etat algérien.



- Boulangeries
- Biscuiteries
- Aliments pour enfants

LA PREMIÈRE TRANSFORMATION comporte 338 minoteries (dont 18 au sein des ERIAD qui assurent 18% de la production de farine) et 167 semouleries (dont 18 dans les ERIAD, avec 17% de la semoule produite). La capacité totale de trituration est de 10 millions de quintaux/an, utilisée à 55% dans le secteur privé et 45% dans le secteur public, ce qui grève la rentabilité et la compétitivité des unités industrielles.

Les entreprises sont « territorialisées » en 4 grandes régions :

- Ouest, avec les minoteries des frères Achouri (siège à Oran, capacité de trituration de 10 000 q/jour) et le groupe Metidji (siège à Mostaganem, Comptoir du Maghreb, Grands Moulins du Dahra, Moulins de Sig et Amidonnerie de Maghnia, capacité de 12 000 q/jour)
- Est, avec le groupe congloméral Benhamadi (Bordj Bou Arreridj, minoterie, semoulerie, 17 000 q/j) et le groupe Benamor (Guelma, semoulerie, pâtes alimentaires et couscous, conserves, capacité de 4 000 q/j)
- Centre, avec la filiale Agro du groupe diversifié Sim (Blida, semoulerie, minoterie, pâtes alimentaires, couscous, aliments du bétail, capacité 25 000 q/j) et le groupe Moula (Blida, Moulins l'Epi d'Or, 13 000 q/j) et le groupe Labelle (Alger, minoterie et semoulerie, 9 000 q/j)
- Sud, avec le groupe GM Sud (Grands Moulins du Sud, Biskra, meunerie et semoulerie, 9 000 q/j)

LA DEUXIÈME TRANSFORMATION (pâtes alimentaires, couscous, biscuiterie) présente dans la plupart des grands groupes mentionnés ci-dessus compterait aussi environ 250 PME (Djermoun, 2009). Sa rentabilité est bien plus élevée que celle de la minoterie-semoulerie.

À signaler également le secteur en croissance des aliments pour enfants.

LA BOULANGERIE demeure un secteur très artisanal, avec environ 12 000 établissements. La fédération nationale des boulangers (FNB) affiliée à l'UG-CAA constitue un lobby influant en Algérie comme dans tout le Maghreb en raison du caractère symbolique du pain. La première boulangerie industrielle est en cours de construction sur le site de l'ERAD Corso (contrôlé par le groupe Benamor), dans la banlieue d'Alger dans le cadre d'un partenariat entre le groupe Benamor et l'équipementier français Mecatherm.

LA DISTRIBUTION DE PRODUITS ALIMENTAIRES est en mutation, avec l'arrivée des hypermarchés dans la périphérie des grands centres urbains. La grande distribution en Algérie est aujourd'hui assurée essentiellement par des opérateurs nationaux tels que le groupe Blanky (leader, enseignes Carrefour et Promy), Cevital (enseignes Numidis, Uno), le groupe Arcofina (Ardis), et la Société des Centres Commerciaux d'Algérie (SCCA) qui exploite le centre commercial de Bab Ezzouar. Le groupe Carrefour qui s'était installé en 2006 à Alger, s'est retiré en 2009. Une nouvelle implantation serait à l'étude à Sétif, en partenariat avec Cevital et Sonae Sierra. Une majorité d'acheteurs reste cependant fidèle au commerce de proximité en raison du lien social créé et de prix inférieurs à la GD. Le commerce alimentaire de détail porterait



plus de 200 000 établissements (100 000 épiceries), dont 99% appartenant à des personnes physiques. Les GMS sont au nombre de 2865 à fin octobre 2012 dont 2469 supérettes (120-500 m²), 347 supermarchés (500-2500 m²) et 49 hypermarchés (> 2500 m²) (Abdellaoui, 2012).

Régulation de la filière céréales

Après l'indépendance de 1962, l'Algérie s'est engagée dans la voie d'une économie centralement planifiée conduisant à un contrôle généralisé des prix et des marges dans tout le secteur productif et distributif, avec pour objectif d'assurer un accès pour tous aux biens et services de base.

Dans le secteur alimentaire, cette politique a conduit à la création, pour chaque groupe de produits, d'entreprises nationales dont l'ENIAL pour les céréales et l'ENCG pour les corps gras. Après les lois de libéralisation de l'économie des années 1980, toutes les entreprises publiques du secteur agroalimentaire ont été partiellement ou totalement privatisées, mais une réglementation (fixation) des prix au consommateur a été maintenue pour le lait pasteurisé, la farine de panification et le pain, les semoules de blé dur, l'eau potable et un mécanisme de plafonnement des prix et des marges pour le sucre blanc et l'huile alimentaire raffinée ordinaire.

Malgré un pas fait en direction de la libéralisation économique à partir de 1980, avec notamment la privatisation des secteurs agricole et agroindustriel, la filière céréales demeure largement administrée, à tous ses maillons, par les pouvoirs publics à travers l'Office algérien interprofessionnel des céréales (OAIC) et le ministère du Commerce (contrôle des prix et des marges industrielles et commerciales).

L'OAIC est un EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) créé en 1962 qui assure une mission de service public de :

- Régulation du marché des céréales (collecte, vente, importation et stockage, y compris des semences) ;
- Encadrement et appui au développement de la filière céréalière (innovations technologiques, valorisation et élaboration de stratégies) ;
- Intermédiation économique par le biais de la fixation de prix dans la filière.

Pour réaliser ses missions, l'OAIC dispose d'un quasi-monopole sur l'achat (local et extérieur) et la vente des céréales en Algérie et d'un dispositif de fixation de prix à tous les stades de la filière : production, collecte, rétrocession, transformation, transport et consommation. Il reçoit à cette fin des fonds du Trésor public qui permettent de subventionner des opérations de « vente à perte » en raison du décalage entre les prix perçus et les coûts réels. Ainsi, la plus grande partie des frais de logistique et de stockage des céréales est à la charge de l'État.

En amont de la filière, il existe un prix minimal garanti à la production (PMGP)⁵ pour les céréaliculteurs. Ce prix est très supérieur à celui du marché

5 - Décret 88-153 (1988) relatif au soutien des prix agricoles à la production. Stable de 1995 à 2006, ce prix a été doublé pour les céréales à partir de la campagne 2007-2008 et maintenu ensuite malgré le reflux des prix internationaux.



international (+ 40% pour le blé dur en 2013). Le PMGP peut faire l'objet d'une bonification ou réfaction selon sa qualité. Toutefois cet ajustement n'a pas subi de modification depuis 30 ans et n'est donc pas incitatif, ce qui pose des problèmes aux industriels en termes de qualité et de coût des produits transformés. Les prix de la matière première sont compensés pour les industriels, puis fixés au stade de la première transformation pour la vente aux fabricants de la deuxième transformation (tableau 5).

Tableau 5 : Prix à la production et à la trituration des céréales en Algérie, 2013 (DA/q)

CÉRÉALE	PRIX À LA PRODUCTION	PRIX DE CESSION AUX INDUSTRIELS	COMPENSATION
Blé dur	4500	2280	49%
Blé tendre	3500	1285	63%
Orge	2500	1550	38%

SOURCE : MINISTÈRE DU COMMERCE, 2010, NOS ENTRETIENS SGP ET OAIC, 2013

Les prix des semoules et de la farine « courante » (tableau 6) sont également fixés par l'État (ministère du Commerce) à des niveaux qui évoluent peu et provoquent des tensions fréquentes entre les entreprises et les pouvoirs publics, ainsi que des refus d'application.

Tableau 6 : Prix à la commercialisation des dérivés des céréales en Algérie, 2013 (DA/q)

PRODUIT	SORTIE USINE	DÉTAILLANTS	CONSOMMATEURS
Semoule courante*	3 250	3 400	3 600
Semoule extra*	3 500	3 700	4 000
	BOULANGERS	DÉTAILLANTS	CONSOMMATEURS
Farine courante **	2 000	2 080	2 180

* DÉCRET DU 25/12/2007

** DÉCRET DU 13/04/1996

Le prix du couscous (ainsi que celui des pâtes et biscuits) est libre. Il atteint 120 DA/kg, ce qui laisse une marge de plus de 30% aux fabricants. Par contre le prix du pain est arrêté par le gouvernement (le couscous est préparé directement par les ménages à partir de la semoule, alors que le pain est acheté dans le commerce). Le prix est en 2013 (et depuis le 13/04/1996), pour la catégorie dite « pain normal » de 7,5 DA pour la baguette de 250 g (environ 7,5 centimes d'euros) et de 15 DA pour le pain de 500 g. Pour la catégorie « pain amélioré » les prix sont respectivement de 8,50 et 17 DA. Ce prix n'est guère respecté par les boulangers qui estiment que leurs coûts sont supérieurs et vendent la baguette « réglementée » jusqu'à 12 DA. Ce prix – très bas par rapport au pouvoir d'achat moyen des ménages – génère des gaspillages



en alimentation humaine et des détournements vers l'alimentation animale. Les fraudes sont fréquentes tant pour la farine destinée à la fabrication de pain subventionné et utilisée pour des produits à prix libre (pain, biscuits, pâtisserie-viennoiserie) que pour les farines issues de meunerie dont le prix officiel est de 1500 DA/q et qui sont vendues aux éleveurs jusqu'à 3 et 4000 DA/q en hiver lorsque les stocks sont épuisés. À tous les échelons de la filière, le système de prix administrés entraîne en conséquence d'énormes coûts pour le budget de l'État⁶, sans pour autant assurer l'équité.

6 - Le soutien aux produits de base (alimentaires et hydrocarbures) représenterait, en 2013, 14% du budget de l'Etat algérien.



CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Synthèse du diagnostic de filière

LA CONSOMMATION DE CÉRÉALES EN ALGÉRIE représente 25% des dépenses alimentaires et 230 kg/an d'équivalent-grains, avec une prépondérance de la semoule de blé dur. On note toutefois un déclin de ce produit au profit des dérivés du blé tendre (pain et biscuits notamment). L'importance de la consommation fait du blé un produit stratégique du point de vue de la sécurité alimentaire, ce qui justifie les efforts considérables de l'État pour augmenter la production locale, à travers le PNDA (programme national de développement agricole) lancé au début des années 2000. Les céréales occupent 35% des terres arables (près de 3 millions d'ha cultivés par près de 600 000 producteurs), pour une récolte moyenne de 32 millions de quintaux entre 2008 et 2012, dont 60% de blé et 40% d'orge, soit un doublement entre les années 1980 et aujourd'hui. Ce progrès est principalement imputable aux rendements, avec toutefois de très gros écarts interannuels (pouvant aller de 1 à 5) du fait des conditions climatiques.

La croissance démographique et donc de la demande de céréales conduit à des importations massives représentant environ 75% des besoins nationaux (environ 6 millions de t par an dans les années 2000 et une facture de 4,2 milliards de dollars en 2012, soit près de 40% des importations agricoles). En 2012, la France était le premier fournisseur de l'Algérie en blé (33%), suivie de l'Argentine (27%) et du Canada (12%).

L'industrie des céréales est de loin la première branche de l'industrie agroalimentaire algérienne. Le secteur privé est aujourd'hui largement devant les entreprises publiques (ERIAD), avec 80% des capacités de trituration et la quasi-totalité de la 2^e transformation. Le groupe Sim est leader (25 000 q de capacité journalière de trituration), suivi du conglomérat Benhamadi, du groupe Metidji, de l'entreprise des frères Achouri, du groupe Moula et enfin des Grands Moulins du Sud et du groupe Benamor. Cette industrie est moderne, mais en surcapacité de production (taux d'utilisation de 55%). La deuxième transformation est dominée par les grandes entreprises citées ci-dessus et compterait en outre environ 250 PME. Des problèmes de qualité des produits sont récurrents dans l'industrie des céréales.

Le secteur de la boulangerie regroupe environ 12 000 établissements artisanaux fédérés dans un lobby influent. Le commerce de détail reste atomisé, mais la grande distribution devrait connaître un essor dans les années à venir du fait de l'urbanisation galopante.

La filière céréale est totalement administrée par un office d'État, l'OAIC, jusqu'au stade de la première transformation (trituration de grains) dans un objectif de maintien du prix de vente du pain et de la semoule à un très bas niveau (7,5 DA pour la baguette de 250 g, soit 7,5 cts d'euro). À cet effet, l'OAIC a le monopole de la collecte et de l'importation de céréales, et dispose d'un très important dispositif de coopératives et de logistique. Les prix garantis aux producteurs algériens sont largement supérieurs au cours international. Les prix de vente aux industriels sont fortement subventionnés (à



hauteur de 40 à 60% par rapport aux prix servis aux agriculteurs), ainsi que celui de la farine de blé tendre.

Au total, ce système se révèle très coûteux pour le budget de l'État et générateur de gaspillage de produits. Il permet en contrepartie d'assurer l'objectif de couverture universelle des besoins en céréales des consommateurs.

Le pilotage des filières agroalimentaires stratégiques (céréales, oléagineux, sucre et lait) en Algérie est à replacer dans le contexte socio-économique global avec 3 paramètres essentiels :

- Démographique, la population va passer de 39 millions d'habitants en 2013 à 50 en 2035 et 54 en 2050 ;
- Social : 10 millions d'emplois sont à créer à l'horizon 2020 pour résorber le chômage, particulièrement celui des jeunes qui atteint 35% en 2013 ;
- Économique : l'accroissement des revenus provoque une hausse de la demande nationale d'hydrocarbures, en conséquence, la capacité à exporter va s'amenuiser, d'où des difficultés à payer la facture des importations alimentaires.

RECOMMANDATIONS ET PROJET D'ACTION

L'OBJECTIF DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE au sens de la Fao (assurer un accès permanent pour tous à des aliments de qualité) (CSA, 2012) doit être maintenu, en Algérie comme dans tous les PSEM. Cependant, la stratégie pour y parvenir doit être redéfinie selon 4 axes (Rastoin *et al.*, 2012a):

- Une qualité des aliments fondée sur la diète méditerranéenne (droit à l'alimentation) ;
- Un développement de la production nationale privilégiant des filières agroalimentaires territorialisées, l'entrepreneuriat et la RSE (souveraineté alimentaire) ;
- Une réduction de la précarité alimentaire basée sur le ciblage des catégories sensibles de la population et la réduction de la pauvreté (économie sociale et solidaire) afin d'éviter des coûts budgétaires dispendieux ;
- La constitution d'un marché commun agricole maghrébin.

Qualité des aliments

La qualité des aliments se construit tout au long des filières. Elle nécessite l'établissement de normes de sûreté sanitaire et de qualité nutritionnelle, la mise en place d'un dispositif de contrôle (laboratoire d'analyse), d'incitations et de sanctions, une information claire et complète des consommateurs et un programme de formation à la fois des opérateurs des filières et des consommateurs. En matière de céréales, un tel dispositif existe en Algérie, mais il demande à être renforcé et opérationnalisé. Les problèmes qualitatifs sont surtout évoqués par les opérateurs en termes de technologie (faible qualité et mélange de variétés de blés compliquant la fabrication industrielle), mais encore très peu en termes d'impact sur la santé. Or, il devient de plus en plus évident que la question de la santé publique et du lien alimentation-santé constituera l'un des problèmes majeurs des sociétés humaines de demain.



Il s'agit d'un phénomène global et polysémique qui doit être décliné produit par produit.

Actions potentielles de coopération euro-algérienne et maghrébine :

- Préparation d'assises multi-acteurs sur l'alimentation, puis rédaction d'un livre blanc pour servir de base à une loi alimentaire ;
- Création d'un observatoire de la consommation et des comportements alimentaires ;
- Recherche sur les impacts positifs de la consommation de céréales et sur les pathologies induites (mycotoxicité, allergies au gluten) ;
- Recensement et caractérisation scientifique du patrimoine culinaire à base de produits céréaliers, avec une attention particulière pour le blé dur et l'orge qui sont menacés par les changements de modèles de consommation ;
- Création ou amélioration des normes de sûreté sanitaire et de qualité nutritionnelle des céréales et dérivés ;
- Renforcement des capacités du dispositif de contrôle et d'incitation à la qualité ;
- Préparation d'une charte sur l'information nutritionnelle et la filière de production, notamment en terme d'origine des composants alimentaires, pour l'étiquetage des produits et donc une meilleure visibilité pour le consommateur ;
- Création d'un label « Diète méditerranéenne » ;
- Lutte contre le gaspillage alimentaire par la formation et la mise en place de dispositifs de récupération de la nourriture non consommée ;
- Programme éducatif scolaire (primaire, secondaire, supérieur) et grand public (multimédias).

Souveraineté alimentaire et filières territorialisées

La souveraineté alimentaire signifie que chaque pays mobilise ses ressources naturelles, humaines, économiques et technologiques pour augmenter et améliorer qualitativement sa production d'aliments et réduire sa dépendance externe. À cette fin, le concept de filières territorialisées constitue un outil pertinent. En d'autres termes, un ancrage territorial des filières contribue à constituer un système alimentaire plus autonome et adapté aux ressources naturelles et culturelles régionales, à externalités positives en termes de développement local et donc d'activité et d'emploi. Le diagnostic précédent montre qu'à tous les maillons de la filière céréales des marges de progrès existent.

POUR LA PRODUCTION AGRICOLE (blés et orge principalement), le défi posé dans plusieurs plans successifs de développement est d'augmenter fortement les surfaces et les rendements en céréales. Ainsi, la stratégie du « Renouveau agricole et rural » lancée en 2010 vise une augmentation de la production de blé de 85%, avec, à l'horizon 2020, une quasi-autosuffisance en blé dur et une couverture des besoins nationaux en blé tendre à hauteur de 30%.



Actions potentielles de coopération euro-algérienne et maghrébine en agriculture :

- Renforcement des partenariats scientifiques dans la recherche et l'expérimentation variétale et sur les itinéraires techniques de production avec Inra-Algérie et INGC (agro-sylvo-pastoralisme, assolement céréales/légumineuses, résistance aux stress biotiques et abiotiques, gestion de l'eau, économie d'intrants et d'énergie fossile, intégrer les exigences environnementales) ;
- Mise en place d'une sous-filière de multiplication de semences ;
- Mise à niveau des coopératives d'approvisionnement en intrants et en mécanisation ;
- Restructuration du dispositif de conseil technico-économique aux agriculteurs ;
- Appui à l'organisation professionnelle (syndicalisme, coopérative, crédit, mutualité) aux différentes échelles de gouvernance : locale, régionale (wilayas), nationale ;
- Appui à la restructuration de l'enseignement agricole secondaire et supérieur et à la formation professionnelle (notamment conducteurs de machines agricoles, systèmes de production, gestion des exploitations) ;
- Création d'un observatoire des filières et des marchés⁷ ;
- Co-investissements dans la production agricole (location de terres, facilités de financement, incitations fiscales), en respectant les normes de la responsabilité sociale d'entreprise ;
- Co-investissements dans la réduction des pertes post-récolte, la collecte et le stockage (logistique et silos).

L'INDUSTRIE CÉRÉALIÈRE est un maillon essentiel de la filière, car elle se situe à l'interface entre l'agriculteur et le consommateur : le poids de la grande distribution restant modeste, le commerce alimentaire est trop atomisé pour peser sur les stratégies des industriels. Ces derniers, à actionnariat familial déclarent ne pas être intéressés par des *joint ventures* avec des entreprises européennes, ce qui peut paraître contradictoire avec une analyse des lourdes contraintes managériales et financières du secteur administré. Par contre, une sécurisation des approvisionnements extérieurs au meilleur rapport qualité/prix constitue une demande, car l'Algérie sera toujours importatrice nette de céréales. Il existe cependant un tissu de PME dans la seconde transformation qui est susceptible de rechercher des partenariats financiers étrangers (à cet égard des assouplissements de la loi 49/51 relative aux investissements étrangers semble possible sous réserve de justifier auprès du CPE un transfert de technologie et/ou de compétences).

Actions potentielles de coopération euro-algérienne et maghrébine dans les IAA :

- Appui au processus de libéralisation du marché des céréales et à une transition de l'Office des céréales vers une organisation interprofessionnelle de filière ;
- Contrats d'approvisionnement en grains et constitution de stocks stratégiques ;

7 - Le principe de la création d'un « système d'information sur les marchés agricoles » (schéma AMIS issu du G20 de 2009) a été retenu dans le cadre de la première réunion des ministres de l'agriculture du Dialogue 5 + 5, tenue à Alger le 27 novembre 2013.



- Co-investissements dans la collecte et le stockage (logistique et silos, notamment portuaires) ;
- Partenariat dans la fabrication de levures boulangères (en discussion avec le groupe français Lesaffre, leader mondial) ;
- Partenariat et co-localisation de PME de transformation, appui aux porteurs de projets – notamment jeunes – issus de l’émigration (Technopôles, clusters, associations telles que <http://www.aidons.eu>);
- R&D : développement de nouveaux produits à base de blé dur ou d’orge et industrialisation de la fabrication de produits traditionnels de Méditerranée, valorisation des co-produits, gestion et recyclage des déchets, réduction de l’impact environnemental, éco-conception des ateliers de fabrication.

LES CIRCUITS COMMERCIAUX sont encore artisanaux, mais on assiste à une croissance rapide des GMS qui accompagne l’émergence d’une classe moyenne à pouvoir d’achat. Dans ce contexte à forte créativité, de nouvelles formules de vente sont appelées à se développer, avec des opportunités d’entrepreneuriat.

Actions potentielles de coopération euro-algérienne et maghrébine dans les services liés à la filière céréalière :

- Création d’une école de boulangerie à Blida (la SGP-CEGRO dispose d’une dotation sous forme d’emprunt non remboursable à cet effet) ;
- Création d’une association de défense et de promotion des produits céréaliers traditionnels (blé dur et orge) ;
- Mise au point et vente directe de produits traditionnels artisanaux fabriqués à la ferme (pains, galettes, couscous, etc.) ;
- Création d’unités d’éco-tourisme liées aux terroirs céréaliers.

Réduction de la précarité alimentaire

Les experts s’accordent aujourd’hui pour indiquer que le niveau de sécurité alimentaire des ménages est fortement corrélé avec les revenus et l’éducation. En conséquence, c’est sur ces paramètres qu’il faut agir pour réduire la précarité alimentaire.

Actions potentielles de coopération euro-algérienne et maghrébine dans la réduction de la précarité alimentaire :

- Conception d’un système d’aide ciblée aux achats alimentaires des catégories les plus pauvres de la population ;
- Appui aux associations et ONG de développement local ;
- Extension du programme ENPARD de l’UE ;
- Programmes de formation à l’ESS.



LA FILIÈRE DES OLÉOPROTÉAGINEUX EN ALGÉRIE

Caractérisation de la filière

L'analyse de la filière se fera d'aval en amont : consommation, puis segments de production (agriculture et transformation), commerce extérieur et enfin régulation⁸.

La filière des oléoprotéagineux comprend uniquement les graines oléagineuses, à l'exclusion de l'olive et de l'huile d'olive.

Consommation et bilan alimentaire

En 2009, la consommation d'huiles végétales s'établissait à un peu plus de 12 kg/personne en Algérie (contre 17 kg en Tunisie et 12 au Maroc). L'huile d'olive, produit traditionnel ne représente que 13% de cette consommation. Elle est largement supplantée aujourd'hui par l'huile de soja (49%), de tournesol (13%), de colza (7%) et d'arachide (5%). À l'exception de l'huile d'olive, les huiles sont importées (tableau 6). Au total, le marché intérieur représenterait environ 430 000 t.

Tableau 7 : Bilan des huiles végétales, Algérie, 2009

PRODUIT	MILLIERS DE TONNES							DISPONIBILITÉ ALIMENTAIRE (KG/PERSONNE/AN)
	PRODUCTION	IMPORTATIONS	VARIATION DE STOCK	EXPORTATIONS	DISPONIBILITÉ INTÉRIEURE	AUTRES UTILISATIONS	ALIMENTATION	
Huile de soja		391	-150	33	208		208	6,0
Huile d'olive	54	1	0	0	54	0	54	1,6
Huile de tournesol	1	151	-110	0	41		41	1,2
Huile de colza et moutarde	11	5	10	0	27	0	27	0,8
Huile d'arachide	22	0	0	0	22		22	0,6
Huile de palme		52	0	7	45	36	9	0,3
Huiles végétales (Total)	89	667	-250	41	465	38	427	12,2

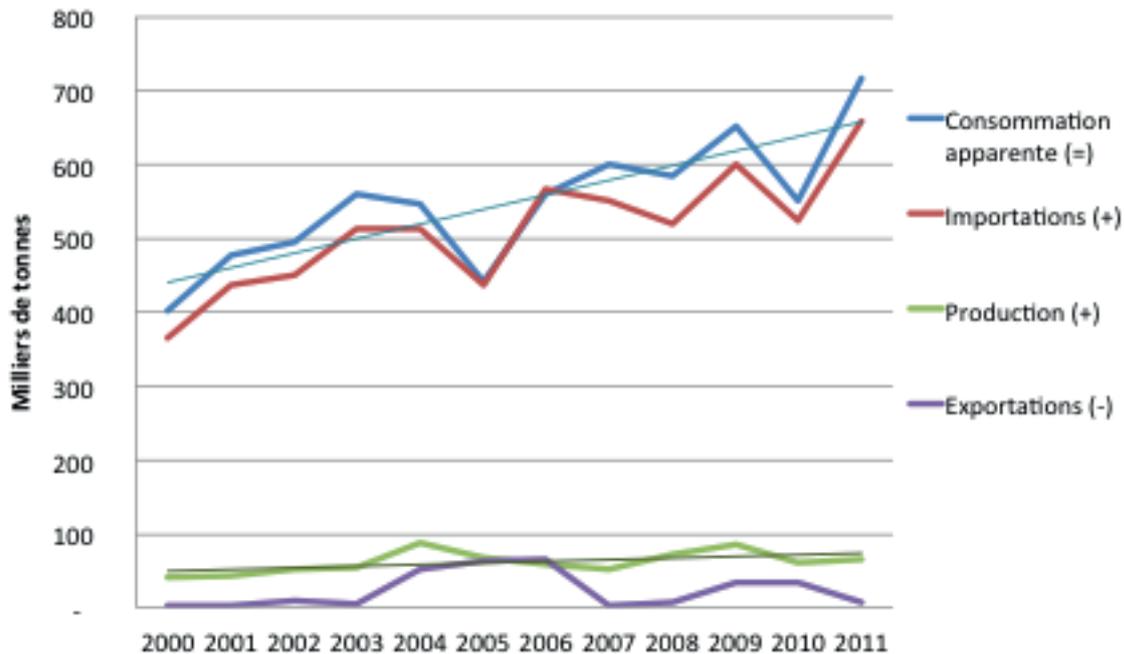
SOURCE : FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 11 AOÛT 2013

8 - Pour une présentation méthodologique de l'analyse de filières agroalimentaires, cf. Rastoin et Gherzi, 2010



Un calcul de la consommation apparente d'huiles de graines en Algérie montre une hausse importante de la demande (+ 78% entre 2000 et 2011) qui est accompagnée d'une progression des importations, la production nationale stagnant sous 70 000 t. Cette demande devrait continuer à progresser dans les années à venir (Benassi et Labonne, 2004).

Graphique 6 : Consommation apparente d'huiles végétales, Algérie



SOURCE : FAOSTAT, 2013, NOS CALCULS

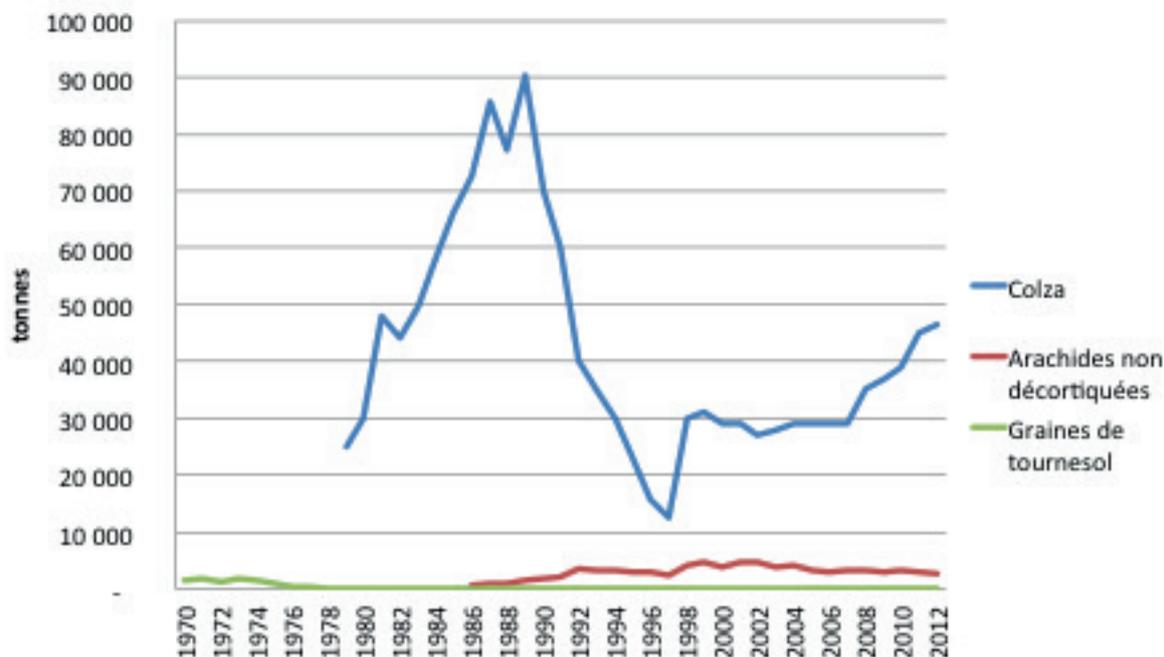
Production agricole

La production de graines oléagineuses en Algérie n'a jamais été importante en raison des conditions climatiques et de la préférence accordée à la production de céréales, avec jachère. En conséquence, le colza, l'arachide et le tournesol qui sont les seuls oléagineux de graine cultivés restent cantonnés à quelques milliers de tonnes depuis des décennies. Le colza a été introduit à la fin des années 1970. Il est monté à 90 000 t en 1989, puis a fléchi à 30 000 t dans les années 2000-2007, pour atteindre 46 500 t en 2012. L'arachide est à 2 800 t, et le tournesol, qui a connu un pic de production à 1800 t au milieu des années 1970, a disparu.

En 2012, on recensait 17 000 ha de colza et 2 300 ha d'arachide, ce qui donne des rendements de 27,4 q/ha en colza et de 12,1 q/ha en arachide, niveaux que l'on peut considérer comme tout à fait corrects en zone méditerranéenne, et qui ont sensiblement progressé dans les 20 dernières années. Les perspectives techniques et économiques de développement des cultures oléagineuses en Algérie sont favorables (Cherfaoui, 2011).



Graphique 7 : Production de graines oléagineuses, Algérie



SOURCE : FAOSTAT, 2013

Industrie des oléagineux

L'industrie des oléagineux a pour objet de triturer des graines ou des fruits en vue d'en extraire de l'huile, avec en co-produit des tourteaux destinés à l'alimentation animale dans le cas des graines (première transformation), puis de raffiner les huiles brutes pour les rendre comestibles (deuxième transformation).

L'Algérie ne dispose pas à ce jour d'unités industrielles de trituration de graines oléagineuses. On note une petite production, à caractère artisanal d'huile d'olive, d'arachide, de colza et de tournesol, pour un total de 70 000 t d'huiles végétales brutes en moyenne 2008-12 (tableau 8).

Tableau 8 : Production d'huiles végétales brutes comestibles, Algérie

PRODUIT	MOYENNE 2008-2012 (T)	VARIATION 1993-2010
Huile d'olive, vierge	36 940	1,6
Huile d'arachide	19 645	2,0
Huile de colza	12 737	1,1
Huile de tournesol	681	30,2
Total huiles brutes	70 004	1,6

SOURCE : FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 21 AOÛT 2013



Le groupe Cevital (premier groupe agroalimentaire algérien, avec un chiffre d'affaires de 3,5 milliards d'euros en 2012) a déposé auprès des Autorités algériennes un projet de construction d'une importante usine de trituration de graines oléagineuses (3,3 millions de t/an) sur son site de Bejaia qui bénéficie d'un terminal portuaire et dispose déjà de raffineries d'huile et de sucre. Ce projet, qui présente l'avantage de comporter un volet agricole (développement de la production nationale de graines oléagineuses et de tourteaux pour l'alimentation animale), est en *stand-by*.

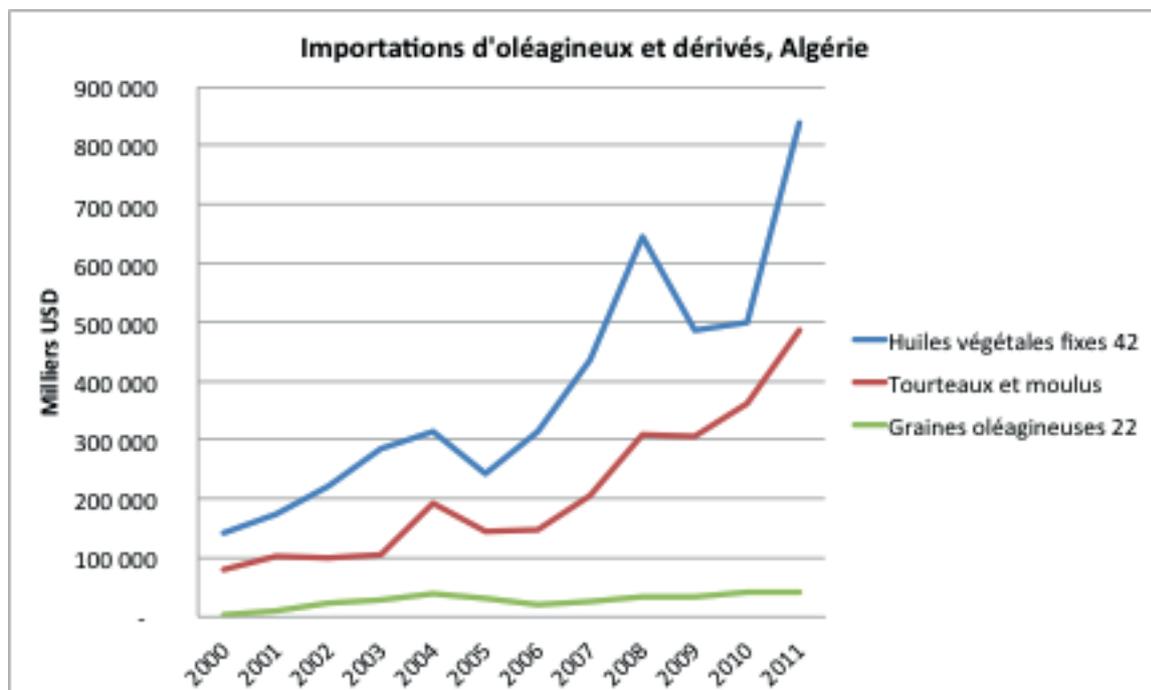
En revanche, l'industrie du raffinage d'huiles est solidement implantée en Algérie, avec 5 opérateurs :

- Cevital (Bejaia, marques Elio et Fleurial, entre 50 et 60% du marché algérien des huiles de table) ;
- Afia International Algeria (filiale du groupe saoudien Savola, une raffinerie dans la wilaya d'Oran, marques Afia et Oléor, environ 20% de part de marché) ;
- Groupe La Belle (Alger, sociétés des corps gras de Bejaia et Annaba, ex-établissements de l'entreprise nationale des corps gras ENCG, marques Goutte d'or et Huilor, 15%) ;
- Prolipos (société de production des corps gras, Aïn M'lila, filiale du groupe Bareche, 6%) ;
- Safia (division agroalimentaire du groupe Cogral, 4 unités de raffinerie d'huile, marque Safia).

Importations

Les importations de graines oléagineuses, huiles et tourteaux pour l'alimentation animale ont approché 1,4 milliard de dollars en 2011, dont 61% pour les huiles et 36% pour les tourteaux (facteur multiplicatif de 6 pour les deux produits par rapport à 2000).

Graphique 8 : Importation d'oléagineux et dérivés, Algérie





L'huile et le tourteau de soja dépassent le milliard de dollars soit les $\frac{3}{4}$ des importations totales d'oléagineux et dérivés.

L'Ukraine est le premier fournisseur d'huiles végétales brutes de l'Algérie (25% en 2012), suivie de l'Allemagne (17%), du Brésil (17%), de l'Espagne (14%) et de l'Indonésie (6%).

Les oléagineux et dérivés (1,4 milliard de dollars) constituent le 3^e poste des importations agricoles et alimentaires de l'Algérie, derrière les céréales (4,2 milliards) et les produits laitiers (1,5 milliard).

Distribution

Les huiles sont commercialisées à travers le réseau des 100 000 épiceries et 2500 GMS que compte l'Algérie à fin 2012.

Régulation de la filière des oléagineux

Après l'indépendance de 1962, l'Algérie s'est engagée dans la voie d'une économie centralement planifiée conduisant à un contrôle généralisé des prix et des marges dans tout le secteur productif et distributif, avec pour objectif d'assurer un accès pour tous aux biens et services de base.

Dans le secteur alimentaire, cette politique a conduit à la création, pour chaque groupe de produits d'entreprises nationales dont l'ENIAL pour les céréales et l'ENCG pour les corps gras. Après les lois de libéralisation de l'économie des années 1980, toutes les entreprises publiques du secteur agroalimentaire ont été partiellement ou totalement privatisées, mais une réglementation (fixation) des prix au consommateur a été maintenue pour le lait pasteurisé, la farine de panification et le pain, les semoules de blé dur, l'eau potable et un mécanisme de plafonnement des prix et des marges pour le sucre blanc et l'huile alimentaire raffinée ordinaire.

La régulation du prix des huiles prévoit 2 niveaux : un prix plafond au consommateur, des marges encadrées aux stades de gros et de détail. Les montants actuels (fin 2013) ont été fixés par Décret n° 11-108 du 06/03/2011.

Tableau 9 : Plafonnement des prix et marges de l'huile alimentaire raffinée ordinaire, Algérie, 2013

CONDITIONNEMENT	PRIX (DA)	MARGE STADE DE GROS	MARGE STADE DE DÉTAIL
Bouteille 1 litre	125	5%	10%
Bouteille 2 litres	250		
Bidon 5 litres	600		

SOURCE : DÉCRET N° 11-108 DU 6 MARS 2011, JO RA, ALGER, 9 MARS 2011

L'huile alimentaire raffinée ordinaire est définie comme un mélange à base d'huile de soja à laquelle peut être ajoutée une fraction d'autres types d'oléagineux déterminés par un arrêté du 7 novembre 1996. La marge du fabricant est plafonnée à 8% sur le coût de revient hors taxes et la marge à



l'importation de l'huile raffinée est au maximum de 5% sur la valeur CAF. Une compensation sur budget de l'État est allouée aux fabricants pour la couverture des hausses du prix de l'huile brute de soja et le maintien des prix plafonds au consommateur.

Un tel système suscite inévitablement des manipulations de prix et de flux de produits pour bénéficier des compensations budgétées et peut conduire à une « subvention de l'inefficacité économique » des opérateurs.

Le groupe Cevital indique qu'il parvient, du fait de sa position de leader sur le marché des huiles, à maintenir des prix bas sans recours aux compensations publiques.

Compte tenu de la lourdeur administrative de la régulation, de son coût élevé et croissant, de l'orientation à la hausse du marché des huiles de graine et de la demande de produits différenciés par la qualité et enfin et surtout du caractère moins basique de l'huile par rapport au pain et à la semoule, il semble qu'une évolution graduelle avec une progressivité mesurée du secteur vers davantage de concurrence soit envisageable, d'autant plus que des synergies entre les 3 pays du Maghreb existent potentiellement comme en témoigne la stratégie déployée par le groupe Sofiprotéol/Lesieur-Cristal au Maroc et en Tunisie.

Une telle perspective doit être intégrée dans une démarche de création de valeur locale par l'encouragement à la création d'une filière territorialisée à base de graines produites en Algérie et d'un marché maghrébin unique.



CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Synthèse du diagnostic de filière

Avec 12 kg /tête (dont moins de 10% d'huile d'olive), la consommation d'huiles végétales en Algérie se situe au niveau du Maroc et en dessous de la Tunisie (17 kg). La culture de graines oléagineuses étant très limitée (moins de 20 000 ha, pour une production de 50 000 t en 2012, principalement de colza), 90% des besoins algériens en huiles alimentaires (hors huile d'olive) sont couverts par l'importation d'huiles brutes (essentiellement de soja) qui sont raffinées sur place. En conséquence, la production locale de tourteaux pour l'alimentation animale est très faible et entraîne également des importations massives. Le coût des importations d'oléagineux et dérivés a atteint 1,4 milliard de dollars en 2011 (3^e poste d'importation agroalimentaire derrière les céréales et les produits laitiers), dont 61% pour les huiles et 36% pour les tourteaux, avec une forte croissance (multiplication par 6 pour les 2 produits entre 2000 et 2011). L'Ukraine est le premier fournisseur d'huiles végétales brutes de l'Algérie (25% en 2012), suivie de l'Allemagne (17%), du Brésil (17%) et de l'Espagne (14%).

L'industrie du raffinage et du conditionnement des huiles végétales est aujourd'hui largement privatisée. Elle comporte 5 opérateurs : Cevital, leader du marché avec 50%, suivi de Afia (filiale du groupe saoudien Savola, 20% de part de marché), La Belle (15%), Prolipos (groupe Bareche, 6%) et Safia.

Les huiles végétales alimentaires « ordinaires » (mélange à base de soja défini par réglementation) sont soumises à un régime administratif de plafonnement des prix et des marges aux stades industriel et commercial. Le prix plafond de l'huile est depuis 2011 de 120 DA/l en bidon de 5 litres (environ 1,10 €). En cas de réduction des marges du fait de l'augmentation des prix des huiles brutes importées, un mécanisme de compensation abondé par le budget de l'État est accessible aux industriels. Cette gestion de la filière est coûteuse pour les finances publiques et génère des fraudes, mais est conforme au principe de la « couverture universelle » des besoins alimentaires de base des citoyens.

Comme dans les autres pays du Maghreb, la stratégie d'importation est pénalisante pour le développement d'une filière territorialisée. En Algérie, la dépendance externe et le déficit de création de valeur locale sont aggravés du fait que les importations se situent non pas au stade de la matière première (graines oléagineuses), mais du produit industriel intermédiaire (huiles brutes).



RECOMMANDATION ET PROJET D'ACTION

Les enjeux pour la filière des oléoprotéagineux algérienne sont sensiblement différents de ceux de la filière céréales pour laquelle l'objectif de sécurité alimentaire doit primer. En effet, l'huile ne constitue pas un produit aussi sensible que le pain ou la semoule pour la population. Il semble donc possible, pour la filière des oléoprotéagineux, d'envisager une libéralisation progressive du marché en élargissant la part des produits non subventionnés, tout en stimulant le développement d'une filière territorialisée fondée sur la production locale de graines et donc en réduisant la dépendance externe de l'Algérie en matière de produits d'alimentation humaine et animale et en contribuant à la création d'emplois en zones rurales. À cet égard le projet de création d'unité de trituration à Béjaia du groupe Cevital adossée au développement de la culture du colza et du tournesol apparaît comme pertinent.

Il existe donc une opportunité de création d'une véritable filière d'oléoprotéagineux en Algérie qui pourrait s'appuyer sur :

- La construction de l'unité de trituration de Bejaia projetée par le groupe Cevital ;
- La création d'entreprises agricoles sur des terres concédées par l'État et leur organisation en « fermes pilotes » ;
- Le repérage d'agriculteurs motivés s'appuyant sur les fermes pilotes et pouvant jouer par la suite un rôle d'entraînement ;
- La mise à disposition d'itinéraires techniques et d'intrants adaptés (notamment semences et fertilisants) ;
- La mise en place d'un dispositif de commercialisation et de marketing de l'huile de colza et de tournesol ;
- La structuration de la filière par une organisation interprofessionnelle ;
- La conception d'un programme d'essaimage de l'expérience pilote en vue d'intégrer des agriculteurs de taille moyenne et d'atteindre ainsi un objectif de développement rural durable par l'amélioration de leurs revenus et la nécessaire diversification des systèmes de cultures, ainsi que par la création induite d'activités et d'emplois en amont et en aval de la filière.

Un tel projet pourrait s'appuyer à la fois sur la coopération bilatérale avec l'interprofession française Proléa/Sofiprotéol et européenne à travers le programme ENPARD.

Les volets suivants mentionnés à propos de la filière céréales sont également valables pour la filière oléoprotéagineux :

- Observatoire de la consommation alimentaire ;
- Éducation du consommateur (nutrition, réduction des pertes et gaspillages) ;
- Lutte ciblée contre la précarité alimentaire ;
- Observatoire des marchés et des filières agroalimentaires ;
- Formation professionnelle ;
- R&D (semences, agronomie, technologie de transformation adaptée aux petites unités).



Maroc

Une approche historique et politique



LA FILIÈRE CÉRÉALES AU MAROC : PROBLÉMATIQUE DES RÉFORMES

La question des céréales est au cœur de la problématique du développement du secteur agricole au Maroc. Elle concerne un million et demi d'exploitations agricoles. Elle concerne également 32 millions de consommateurs. Elle détermine enfin les conditions d'une insertion maîtrisée dans les flux d'échanges internationaux, régionaux et mondiaux.

Malgré ses gains de productivité, la situation actuelle de l'économie céréalière marocaine n'est pas satisfaisante. La contribution de la production nationale à la satisfaction des besoins intérieurs est au plus bas depuis plus d'un siècle, les politiques publiques de promotion de la production ne suffisent plus à compenser les effets déstructurants d'une politique de subventions à la consommation qui génère de multiples distorsions dans la commercialisation et se traduit par des coûts économiques très importants, pour les producteurs et pour l'économie dans son ensemble. Alors que le Maroc dispose d'avantages considérables pour la production d'orge et de blé dur, ces deux filières sont menacées d'effondrement face à la concurrence des blés canadiens et des importations d'aliments de bétail alternatifs (sorgho, maïs, tourteaux, luzerne...). Les industriels de la semoule et des pâtes de blé dur déclarent *urbi et orbi* qu'ils ne veulent plus travailler le blé dur marocain compte tenu de sa qualité médiocre.

Analyser le secteur céréalier au Maroc présente de nombreux défis. Il s'agit d'un secteur complexe car imbriquant trois problématiques distinctes. Il s'agit de comprendre en premier lieu la problématique de la production, de la commercialisation des céréales dans le cadre de la transformation structurelle d'une agriculture dualiste. Il s'agit également de prendre compte la problématique des subventions alimentaires, des prix et des revenus, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit enfin d'appréhender la problématique de la libéralisation intérieure du commerce des céréales, de l'insertion de ce secteur dans le marché mondial et des opportunités de gains d'efficacité par l'accroissement de la concurrence dans la filière.

Aux problématiques internes à la filière du paragraphe précédent, il faut ajouter la dimension macro-économique de la filière : à travers le support de la caisse de compensation, elle impacte directement le déficit des comptes publics. Elle pèse sur la politique de change du dirham, car une dévaluation de celui-ci accroît mécaniquement le déficit de la caisse de compensation financé par le budget général. Les importations de céréales représentent entre 4 et 5 % des importations marocaines en année normale, bien plus en situation de sécheresse ou de flambée des prix sur le marché mondial. De par sa taille, son impact sur le commerce extérieur et sur le déficit des comptes publics ainsi que son influence sur la détermination du taux de change expliquent en quoi elle se situe au cœur des débats de politique économique pour le Maroc et non simplement ceux portant sur la politique agricole.

Last but not least, la filière céréalière possède une dimension politique et sociale indéniable. Les gouvernements répugnent à réformer et les peuples sont prompts à manifester, dès lors que le prix du pain doit être ajusté. Comme l'immense majorité des exploitations agricoles produit des céréales, la politique des prix et son corollaire, la politique de protection à la frontière,



commande la formation des revenus des agriculteurs, qui restent les défenseurs du trône, selon l'heureuse formule de Rémy Leveau. Bien entendu, la prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'agir sur le revenu des agriculteurs.

La problématique se complique de l'interaction entre les dimensions macro-économiques, agricole et sociale. Ainsi, contrairement à une vision dichotomique de la relation entre la ville et la campagne, où la sécheresse ne frapperait que les ruraux, la réalité est tout autre. La plupart des urbains ont de la famille et des parts d'exploitation dans le monde rural. Une bonne année agricole voit la famille demeurée à la campagne partager la récolte avec les membres de la famille résidant en ville. À l'inverse, la solidarité familiale joue en situation de sécheresse, de mauvaises récoltes et de baisse des revenus de l'exploitation. C'est ce qui explique la très forte corrélation entre la croissance économique et l'activité agricole. Tous les revenus sont touchés, ceux des urbains et des ruraux, en bonne comme en mauvaise année. Ainsi, la politique de prix portant sur les céréales et leurs dérivés joue un rôle déterminant dans les revenus et l'activité économique des ménages marocains. Ce qui explique la très grande sensibilité de ces derniers aux initiatives de réforme et la réticence corrélative des politiques à introduire des changements dans ce secteur.

Cette introduction souligne les difficultés d'une approche de l'économie des céréales au Maroc visant à introduire des propositions de réforme de la filière. Le parti pris de cette note consiste à lier les problématiques pour conclure sur un projet de réforme propre à rompre le blocage actuel afin de rétablir un sentier de croissance pour l'agriculture céréalière et pour une politique alimentaire plus efficace et plus équitable. Elle prend le parti d'une analyse discursive et d'une présentation des faits stylisés, en réduisant les chiffres et graphiques *a minima*, afin de conserver le fil des démonstrations. Elle s'appuie pour cela sur une mise en perspective historique des politiques suivies en matière de production céréalière, de commercialisation et de financement de la filière et des interventions publiques en matière de subventions alimentaires.

Cette approche présente ce qu'il y a lieu de nommer le triple échec des politiques céréalières marocaines. Le premier échec est celui qui porte sur le développement d'exploitations agricoles viables, d'un système de commercialisation et de collecte de la production efficient et d'une amélioration de la qualité de la production. Le second échec tient au dévoiement des politiques de subventions alimentaires par la multiplication des fraudes et la généralisation d'augmentations anarchiques des prix de vente de la farine subventionnée. Le dernier échec est celui des politiques de libéralisation du commerce extérieur des céréales, perçues comme la solution à l'amélioration de la productivité et à l'approvisionnement des ménages.

Les propositions contenues en conclusion à cette note ont pour objet de favoriser la reconstruction d'un projet pour la filière, qui permettra une meilleure insertion au marché mondial, rétablira les conditions d'un accès plus élargi à la consommation de farine et permettra le rattrapage des rendements requis pour une production efficiente des céréales au Maroc.



L'échec agricole

L'origine des politiques agricoles adoptées au Maroc se trouve dans l'adaptation par les autorités du protectorat des mesures mises en œuvre par Méline à la fin du XIXe siècle. En effet, dès les premières années du protectorat les deux mesures phare du ministère Méline sont adoptées : la création des caisses locales de Crédit Agricole, ainsi que les coopératives de stockage et de commercialisation des céréales. Dans cette section, nous nous attacherons à comparer la mise en œuvre de cette politique dans le cas français et dans le cas marocain. La mise en place de barrières protectionnistes à l'importation des céréales que préconisait Méline a servi de substrat à l'adoption par le Front populaire de l'Office des blés en 1936. Une organisation identique a été adoptée par les autorités du protectorat en 1937 : l'Office Interprofessionnel Chérifien des Céréales. L'intérêt de la comparaison entre l'expérience française et celle du protectorat marocain tient au succès de l'une et à l'échec de l'autre, ce qui permet de mettre en exergue les spécificités de la politique suivie au Maroc.

Le triptyque gagnant de l'agriculture française

Le grand paradoxe tient aux effets très différents d'une même politique dans les deux pays. Dans le cas français, l'adoption du triptyque caisses locales de Crédit Agricole, stockage coopératif et financement par le nantissement des récoltes a permis un mouvement séculaire de croissance de la productivité et des revenus agricoles. Les mêmes mesures prises dans l'environnement colonial du Maroc sous le protectorat ont eu des effets très différents selon qu'elles ont été appliquées aux terres de colonisation officielle ou privée ou à l'agriculture indigène.

Les caisses locales de Crédit Agricole, le stockage coopératif et le warrantage de la récolte

Les réformes conduites à la fin du XIXe siècle et associées à la personne de Méline ont jeté les bases du développement accéléré de l'agriculture française. La plus célèbre tient à la création des caisses locales de Crédit Agricole, sous la forme de caisses mutuelles de crédit avec la participation au capital des agriculteurs, pour permettre le développement du crédit pour l'investissement et le financement de la commercialisation dans les campagnes. Les banques étaient en effet très réticentes à l'idée d'octroyer des crédits au secteur agricole, perçu comme très risqué. La pratique du cautionnement mutuel par les caisses locales leur permet de refinancer une partie des crédits qu'elles octroient auprès de l'institut d'émission directement ou bien à travers la caisse centrale du Crédit Agricole créée à cet effet par le gouvernement.

Cette innovation majeure a permis de moderniser les exploitations agricoles par un meilleur accès au financement du machinisme, mais également la consolidation foncière des exploitations – l'exode rural massif a libéré les terres.



La seconde innovation a consisté à encourager la création de coopératives céréalières pour le stockage et la commercialisation, souvent à travers les caisses locales de Crédit Agricole. Ces coopératives ont facilité le financement de la commercialisation des céréales par l'utilisation du warrantage (les stocks servent à garantir le crédit, car lorsqu'ils sont vendus, la banque est payée avant l'agriculteur). Cette utilisation du nantissement des récoltes stockées a permis de moderniser la commercialisation des céréales, d'en améliorer la qualité par les traitements phytosanitaires conduits par les silos et par les mélanges améliorants.

L'imposition de droits de douane protecteurs pour améliorer le prix perçu par les agriculteurs complète ce triptyque.

L'Office des blés

Si les réformes de Méline ont permis une modernisation progressive et puissante de l'agriculture française – malgré l'épisode de la Première Guerre mondiale – elles n'ont pas été suffisantes pour contenir la concurrence des blés américains. D'autant qu'après la crise de 29, les prix des céréales françaises ont suivi ceux des blés américains. La déflation américaine a entraîné des baisses soutenues et significatives des cours. L'arrivée au pouvoir du Front populaire a permis aux agriculteurs français d'obtenir une réforme radicale du régime de commercialisation et de soutien des blés : la création de l'Office des blés en 1936.

Dans ce nouveau régime, les prix au producteur sont fixés par décret. Les organismes stockeurs sont tenus d'acheter toute la production qui leur est offerte à ce prix. Ils sont rémunérés par le versement mensuel de primes de stockage par l'Office. Ce dernier contrôle quantitativement le commerce extérieur des blés. Les importations autorisées subissent un prélèvement au profit de l'Office, égal à la différence entre le prix d'importation et le prix intérieur accru des primes de stockage courues. Les exportations bénéficient d'une restitution de la part de l'Office pour les ramener au prix du marché mondial. Les minoteries sont obligées de s'approvisionner auprès des organismes stockeurs (coopératives et commerçants agréés). Elles ne peuvent pas s'approvisionner directement auprès des producteurs. Enfin, une grille d'agrégé définit les bonifications et les réfections à appliquer pour tenir compte de la qualité des blés livrés. L'Office des blés autorise les transactions entre les utilisateurs des blés et les organismes stockeurs pour s'assurer de l'écoulement régulier des stocks détenus et du respect des prix administrés. Les utilisateurs des blés (essentiellement les minoteries, les biscuiteries et les fabricants de pâtes alimentaires) s'approvisionnent au prix national fixé auquel s'ajoute une taxe de rétrocession au profit des organismes stockeurs car la rémunération du stockage est assurée par l'Office. Le financement de la commercialisation et des stocks est assuré par les banques par le nantissement des stocks détenus à des conditions avantageuses du fait de la garantie de commercialisation et de prix.

Ce régime de prix administrés permet de garantir aux producteurs un prix certain et une commercialisation assurée, autant de conditions pour réduire leurs risques et les inciter à la productivité. Le contrôle du commerce



extérieur permet d'éviter de déstabiliser le marché par les importations. Les garanties offertes de rémunération pour les organismes stockeurs permettent le développement à grande échelle de coopératives de stockage et de commercialisation. L'Office des blés aide ce développement par des subventions à l'investissement financées par les prélèvements à l'importation. L'adoption de ce régime en effet vise le développement de coopératives de stockage et de commercialisation regroupant les producteurs et assurant un approvisionnement collectif en intrants. Les commerçants en céréales voient leur pouvoir de marché très fortement réduit. Leur disparition à terme est envisagée.

Bien entendu, cette organisation administrée du marché des céréales jette les bases d'un développement accéléré de la production céréalière française.

L'application au Protectorat marocain

Les premières transpositions des réformes françaises de la fin du XIXe siècle ont été conduites dès le début du Protectorat, à partir de 1912. La création des caisses locales de Crédit Agricole et des coopératives agricoles de stockage de commercialisation date des deux premières années du protectorat. Mais, à l'inverse du modèle français, l'organisation mise en œuvre au Maroc est dualiste dès l'origine. Le souci de la promotion de la colonisation – de l'installation des colons dans le Protectorat – prime sur la construction d'un marché unifié. Ceci est analysé dans les paragraphes suivants en séparant la problématique du Crédit Agricole, le développement de la céréaliculture et les interventions foncières.

Le Crédit agricole et les sociétés indigènes de prévoyance

Le développement des caisses locales de Crédit Agricole a été destiné en priorité aux financements des colons et des grandes exploitations détenues par les Marocains. Les instruments de crédit et les modalités de refinancement par la caisse centrale du Crédit Agricole – publique, financée par des dotations du Trésor et dirigée par la direction des Finances du résident général – favorisent en premier lieu l'acquisition de terres agricoles par les colons, leur équipement et la commercialisation de leur production. La direction de l'Agriculture et de la Colonisation – ancêtre de l'actuel ministère de l'Agriculture – exerce une tutelle conjointe sur la caisse centrale et les caisses locales de Crédit Agricole.

Le financement de l'agriculture indigène est conduit à travers les Sociétés Indigènes de Prévoyance, disposant de peu de moyens. Il est destiné à financer les achats de semence, et à promouvoir l'équipement en charrues. Elles sont dirigées par les officiers des Affaires indigènes, relevant de la direction de l'Intérieur et des Affaires politiques de la Résidence générale. Dès l'origine, ces Sociétés Indigènes de Prévoyance sont conçues comme un outil d'aide à la pacification et non comme un instrument de financement du développement du secteur. Leur refinancement est assuré par une caisse centrale dépendant du Trésor. L'examen des encours comparés entre les deux



systemes de crédit à l'agriculture montre une énorme différence de moyens au profit du financement de la colonisation.

Développement du stockage et de la commercialisation

À l'image des développements français, les Caisses Locales Agricoles et les Sociétés Indigènes de Prévoyance participent à la création de coopératives de stockage et de commercialisation des céréales. Les caisses locales agricoles, en association avec les agriculteurs coloniaux, créent les Sociétés Coopératives Agricoles Marocaines (SCAM). Celles-ci assurent le financement de la commercialisation en utilisant le nantissement des récoltes stockées. Elles développent des silos situés dans les principales régions de production et dans les ports.

Les Sociétés Indigènes de Prévoyance participent quant à elles à la création des Coopératives indigènes agricoles sur le même modèle. Celles-ci créent également des silos installés dans des zones complémentaires à celles couvertes par les SCAMs. Elles assurent les mêmes fonctions pour les producteurs indigènes.

Développement de la production céréalière

Dès les premières années du Protectorat, le blé est la spéculation agricole privilégiée pour le développement des fermes coloniales. Le blé tendre est introduit quasi exclusivement dans les fermes coloniales. C'est ainsi que le Maroc devient excédentaire en blés en l'espace de quelques années. Cette transformation est aidée par un accès privilégié au marché français, dans le cadre de quotas exonérés de droits. Ce qui assure aux producteurs du Maroc une rémunération largement supérieure à celle obtenue sur le marché mondial du fait de la protection douanière dont bénéficient les producteurs français.

À la fois pour éviter les importations qui auraient été réexpédiées en métropole dans le cadre du quota et contrôler les bénéficiaires des restitutions à l'exportation qu'il permet, un contrôle rigoureux du commerce extérieur des céréales est instauré par les autorités du protectorat en contradiction avec la politique de « Porte ouverte » prévue par les accords d'Algésiras conclus entre les grandes puissances avant la colonisation.

Organisation de la propriété foncière agricole

Dès les premières années du Protectorat, la Résidence générale jette les bases d'une organisation de la propriété foncière articulée autour de deux statuts fonciers principaux. Le premier, celui des terres collectives tribales, définit pour ces dernières une propriété inaliénable et incessible au profit des membres de la collectivité ethnique. Il est introduit en pleine guerre de pacification pour apaiser la révolte des tribus contre l'envahisseur, révolte motivée par le souci de protéger leurs terres. Le second, celui de l'immatri-culation foncière, introduit un mécanisme de reconnaissance de la propriété



privée, propre à assurer la sécurité juridique des acquisitions destinées à l'installation des colons. Ce mécanisme prévoit qu'un propriétaire présumé puisse introduire une réquisition d'immatriculation qui lui est accordée au terme d'une enquête publique lorsqu'aucune opposition à cette requête n'est exprimée.

Les terres en propriété privée selon le droit musulman, dites Melk, sont maintenues dans ce statut, l'immatriculation à la conservation foncière reste facultative pour ces terres.

Ces statuts, l'application du principe de domanialité publique aux forêts, à la quasi-totalité des ressources hydriques et des terres limitrophes au réseau hydrographique, aux terres récupérées par l'assèchement des marécages ont permis la constitution progressive d'une propriété privée coloniale supérieure à 1 million d'hectares à la veille de l'indépendance.

Les terres collectives tribales sont soumises à la tutelle de la direction de l'Intérieur. Elles sont appropriées par les spéculateurs et les colons par le recours à un artifice juridique – la transformation des locations en droit de jouissance perpétuelle cessible.

Fidèle à son approche dualiste, l'administration coloniale consolide les exploitations agricoles de colonisation en leur permettant d'acquérir des tailles largement supérieures aux seuils de viabilité économique régionaux communément admis. Dans le même temps, rien n'est fait pour limiter la fragmentation et le morcellement des exploitations indigènes.

L'agriculture coloniale en crise

Après une phase de croissance très rapide jusqu'au début des années 30, l'agriculture coloniale subit de plein fouet les effets de la crise américaine. Le prix des céréales à l'exportation s'effondre et les agriculteurs sont incapables de faire face aux échéances de leurs crédits.

Face à cette situation de crise, l'administration du Protectorat décrète un moratoire sur les dettes et recapitalise la Caisse Centrale du Crédit Agricole. Elle adopte en 1937 le modèle de l'Office des blés français et crée l'Office Chérifien Interprofessionnel des Céréales. Elle amorçe également un mouvement de diversification de la production agricole au profit des cultures maraîchères de contre saison et de la production d'agrumes. Un office de commercialisation construit selon le modèle des *marketing board* américains est créé pour assurer l'exportation coordonnée de ces productions et leurs promotions sur les marchés internationaux : l'Office Chérifien des Exportations.

Bien entendu, ces efforts de réforme bénéficient également aux producteurs et aux productions marocaines. Néanmoins, les adaptations au contexte local du modèle Français de gestion les marchés céréaliers portent en eux les germes des problèmes à venir. Les organismes stockeurs ne sont pas des coopératives véritables malgré leur dénomination. Les agriculteurs sont représentés très indirectement dans leur structure de gouvernance à travers les Sociétés Indigènes de Prévoyance. Ce qui permet le contrôle de ces orga-



nismes stockeurs par l'administration dans le meilleur des cas ou bien par de grands producteurs régionaux. Ces derniers achètent à vil prix la production des petits agriculteurs par leurs intermédiaires et la livre à la coopérative au prix de soutien. De même, la limitation délibérée du nombre de coopératives agréées pour le stockage et la commercialisation des céréales renforce le rôle et le pouvoir des commerçants agréés par l'Office Chérifien des Céréales. Ainsi, le mécanisme de soutien des prix bénéficie pleinement aux colons qui reçoivent l'essentiel des restitutions à l'exportation dans le cadre des quotas d'accès au marché français. Il bénéficie beaucoup moins aux petits agriculteurs marocains obligés de commercialiser auprès des intermédiaires leur production.

La modernisation de l'agriculture indigène

Soucieux du développement agricole indigène pour contrecarrer l'influence des nationalistes, la direction de l'Intérieur et des Affaires politiques met en œuvre deux programmes audacieux. Le premier s'appuie sur le développement de l'irrigation collective au profit des exploitants marocains. Il est appliqué avec succès pour développer l'irrigation de la plaine du Tadla sous la houlette de l'Office d'irrigation des Beni Amir. Le second projet s'appuie sur les Secteurs de Modernisation du Paysannat pour développer l'agriculture dans des zones focales en concentrant les moyens : crédit, mécanisation, vulgarisation des semences et des fertilisants, encadrement et groupement des producteurs. Il est conduit sous la houlette des officiers des affaires indigènes. Son illustre promoteur est Jacques Berque.

Le leg agricole du protectorat

Le protectorat a transformé en profondeur l'agriculture marocaine. La politique du million d'hectares irrigués, le développement et l'organisation des productions à haute valeur ajoutée (maraîchage de contre saison et agrumes), le positionnement sur les marchés d'exportation, les modalités d'intervention en zones pluviales autour des secteurs de modernisation du paysannat, la structuration du marché des céréales sont autant de contributions léguées à la veille de l'indépendance.

À son débit, le caractère dualiste marqué de cette agriculture avec un secteur moderne d'entreprises agricoles et un secteur traditionnel somme toute peu transformé. À son débit également une transposition qui fait la part trop belle aux intermédiaires du modèle de l'Office des blés et une législation foncière plus tournée vers la sécurité juridique de la propriété que le souci de développer des exploitations viables et productives.

Les politiques agricoles et agraires à l'indépendance

La politique agricole du Maroc indépendant a connu quatre périodes nettement marquées. De 1956 à 1971, elle se caractérise par la poursuite des plans du protectorat avec de légères inflexions dans le domaine agraire. De 1972 à 1981, elle est conditionnée par le boom des phosphates et la crise qui



marque sa fin. De 1981 à 1995, elle est déterminée par l'ajustement structurel mené sous l'égide du FMI. Depuis, elle est à la recherche d'une voie pour la conduite des réformes nécessaires.

La poursuite des plans du protectorat de 1956 à 1971

En s'appuyant sur les succès et les institutions des secteurs de modernisation du paysannat, le gouvernement marocain met en œuvre une politique très ambitieuse d'accroissement de la productivité dans les zones pluviales: l'Opération Labour. Il s'agira d'introduire une mécanisation collective des opérations de préparation des sols et de vulgarisation des semences sélectionnées de céréales. La participation financière des bénéficiaires est très vite excessive au regard des résultats obtenus, en particulier lors de la troisième année du programme du fait de la sécheresse que connaît le Maroc à ce moment-là. Ce qui conduit à son abandon.

Dans la foulée, le gouvernement conduit une opération massive de promotion de la fertilisation, l'opération engrais avec des résultats là aussi mitigés.

La grande question du début des années 60, à l'occasion de la préparation du premier plan quinquennal, est celle de la réforme agraire. Les partis politiques progressistes obtiennent l'inscription du projet dans le plan avec des mesures radicales de limitation de la taille des propriétés agricoles, d'expropriation des fermes des propriétaires absentéistes et une récupération/distribution des fermes des colons. La volonté expresse des rédacteurs du programme fut de mettre en œuvre une politique de structures, propre à consolider une agriculture familiale et de réduire l'importance du secteur agricole capitaliste. Ce fut un échec politique. Malgré quelques distributions de terre et la constitution de coopératives de la réforme agraire, l'opération ne concerne qu'une part infime des terres de colonisation. La plupart des exploitations détenues par les colons sont revendues à des investisseurs marocains ou bien récupérées en 1972 par des entreprises d'État lors de la marocanisation.

Boom et crise de 1972 à 1981

L'accroissement vertigineux des prix du phosphate qui accompagne la crise du pétrole se traduit par des disponibilités financières importantes pour l'État marocain. Celui-ci se lance alors dans un plan d'équipement en infrastructures très ambitieux. Pour le secteur agricole, l'axe central est le développement accéléré de l'irrigation. Plusieurs centaines de milliers d'hectares sont réalisés durant cette période. Plusieurs projets de développement agricole intégré sont conduits dans les zones d'agriculture en sec.

Très rapidement, le prix des phosphates s'effondre et l'endettement extérieur se substitue pour financer la réalisation des projets. Et ce, jusqu'à la crise de balance des paiements en 1978, et à la crise de la dette de 1981.



Ajustement structurel agricole 1981 - 1995

Sous la tutelle des organisations financières internationales, le Maroc est contraint d'adopter un programme d'ajustement structurel. Pour le secteur agricole, cela se traduit par l'abandon des politiques publiques de support des prix de la plupart des céréales et des légumineuses, qui ont été exclues du système de l'Office des Céréales. Cela s'est également traduit par l'abandon des travaux à façon conduit par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole et un recentrage de ceux-ci sur la distribution de l'eau d'irrigation.

L'objectif d'autosuffisance alimentaire est abandonné au profit d'une notion plus souple de sécurité alimentaire. Le prix des principales productions est fixé en référence au marché mondial. Le programme d'investissement du ministère de l'Agriculture est restructuré de manière drastique.

Ainsi, les modalités d'intervention du ministère sont transformées. Au lieu d'une intervention directe, il s'agira de plus en plus d'intervenir sur les incitations et les prix et de laisser au marché le soin d'allouer les ressources et d'inciter au développement.

Crise de modèle et difficultés de la réforme

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la politique agricole hésite sur la meilleure manière de conduire les réformes nécessaires. Le modèle prévalant avant l'ajustement structurel n'est plus de mise compte tenu des modifications de l'environnement international. Néanmoins, les réformes du secteur de l'eau d'irrigation, du foncier, de la politique de prix et de la commercialisation n'ont pas encore été mises en œuvre. Les hésitations sont compréhensibles du fait des enjeux. Chacune d'entre elles a des impacts sur la distribution des revenus considérables et peut de ce fait générer des résistances et des troubles. Ce que ne souhaite pas le gouvernement.

Plusieurs tentatives de développer une stratégie agricole nouvelle ont été tentées, sans pour autant obtenir l'adhésion de l'ensemble du secteur. Le plan Maroc Vert entre dans sa cinquième année et, malgré des succès évidents dans l'accélération des investissements dans le secteur, reste incomplet au regard des besoins de réformes identifiées.

En conséquence, les transformations structurelles souhaitables du secteur agricole n'ont pas eu lieu. L'échec est particulièrement clair dans la réduction du dualisme et la résolution des problèmes fonciers. Il est également patent dans la stagnation relative de la productivité agricole. Enfin, le défi de la construction d'un système de commercialisation efficient, capable de promouvoir la rémunération de la qualité des produits reste entier.



L'échec social : des subventions alimentaires dévoyées

À partir de 1972, et concomitamment au boom des phosphates, le gouvernement marocain est conduit à recourir à des mécanismes de subventions de produits alimentaires pour faire face à l'accroissement considérable des prix sur les marchés mondiaux des blés, du sucre et des huiles de graines. Il active pour cela le dispositif hérité de l'économie de guerre :

- il met en place le contrôle des prix et des marges, passant d'un régime de liberté à celui de l'administration des prix ;
- il met en place un contrôle quantitatif du commerce extérieur pour ces produits ;
- il instaure un contrôle des capacités et des installations des minoteries ;
- Le succès des deux premières années s'efface devant la montée des déséquilibres. Les subventions de la consommation de la farine, en accroissant la demande et déclenche un mouvement d'investissement dans le secteur de la minoterie. Faute d'un ajustement des prix, et dans un environnement de forte inflation, la demande en farine augmente considérablement.

Faute d'un système de contrôle adéquat, les fraudes se multiplient. Les minoteries fabriquent de la farine dite «de luxe» et la déclarent comme étant une farine nationale plus fortement subventionnée. De leur côté, les commerçants en farine ne respectent pas le prix officiel et augmentent indûment leurs prix.

Le coût budgétaire de la politique de subventions alimentaires s'accroît dangereusement faute d'ajustement dans le prix et du fait de l'accroissement de la demande en produits subventionnés.

La réforme par la Banque Mondiale

La réforme de ce système devient cruciale pour assurer l'ajustement structurel de l'économie marocaine après la crise de 1981 et le rééchelonnement de sa dette publique. La Banque Mondiale, dans son partage des tâches avec le FMI, est chargée de développer un programme de réformes qui réduit les charges pour l'État de cette politique.

Son diagnostic est brutal. Le système de compensation et d'administration des prix est bureaucratique, il coupe les liens avec le marché mondial, garant des coûts d'opportunité. La politique de prix des produits agricoles à la production taxe les producteurs soit parce que les prix qu'ils reçoivent sont inférieurs aux cours mondiaux, soit à travers un taux de change surévalué (ce qui favorise les importations au détriment de la production nationale). Faute de ciblage et du fait de la prévalence des fraudes sur les prix et la qualité, le système de compensation est régressif socialement. Il profite davantage aux classes aisées, qui consomment relativement plus de produits subventionnés.

Les propositions qu'elle fait au gouvernement sont traduites par une série de mesures :



- un quota quantitatif de farine subventionnée de 10 millions de quintaux est instauré limitant ainsi l'exposition des finances publiques à l'accroissement de la demande ;
- Seule la farine nationale de blé tendre, de moindre qualité, est subventionnée. Le prix de la farine de luxe devient fixé par le jeu de l'offre et de la demande ;
- Le financement de la subvention de ce quota est assuré par les prélèvements à l'importation sur les céréales ;
- Les interventions publiques de garantie de commercialisation sont abandonnées pour l'orge et le blé dur. La politique de production et de commercialisation est recentrée sur le blé tendre.

Enfin, elle obtient la promesse d'une substitution de la politique de compensation par une politique de filets sociaux de sécurité. Un engagement est pris de supprimer les subventions alimentaires avant décembre 1990. Elle engage également des réflexions et des études sur la libéralisation du marché des céréales et l'abandon du régime de prix administrés pour toutes les spéculations céréalières.

Ce compromis présente rapidement ses limites :

- La libéralisation de la commercialisation des céréales (à l'exception du blé tendre) se traduit par un recul massif de la production de blé dur et d'orge.
- Les fraudes se multiplient. Les minotiers trichent sur la qualité de la farine nationale de blé tendre en augmentant les taux d'extraction. Ils déclarent également de la farine de luxe comme farine nationale pour bénéficier indûment de la subvention. Les commerçants pratiquent à grande échelle la vente liée, conditionnant l'enlèvement de la farine nationale par des achats de farine de luxe. Les prix ne sont pas respectés. Celui de la farine nationale augmente de près de 25 % du fait de la pression de la demande populaire. Celui de la farine de luxe est réduit – elle se vend à un prix inférieur à son coût de production – compte tenu des ventes liées et des fraudes sur les quantités produites effectivement de farine nationale. Autrement dit, la subvention à la farine nationale sert effectivement à subventionner la farine de luxe.

La mise en place des filets sociaux de protection ne se fait pas avec l'ampleur requise pour permettre la sortie du système de compensation. L'échec de la libéralisation du commerce du blé dur et de l'orge conduit à reporter la libéralisation du marché du blé tendre.

Cet échec tient pour une large part au jeu des lobbys et aux hésitations des politiques. Les premiers défendent un régime de subventions qui leur profitent indûment du fait des fraudes. Les seconds sont tétanisés à l'idée d'accroître le prix de la farine et du pain, compte tenu des émeutes qui ont été causées au début des années 80 par les mesures d'augmentation (ces dernières ont très vite été abandonnées). L'amélioration progressive de la situation budgétaire de l'État a réduit l'urgence de la réforme et maintenu le *statu quo*.



L'échec extérieur : une insertion dans le marché mondial qui accroît la dépendance

La libéralisation du marché des céréales a également été motivée par les obligations découlant de l'accord de Marrakech, qui a créé l'Organisation Mondiale du Commerce. Cet accord stipule en effet la disparition du commerce d'État et des monopoles d'importation ainsi qu'une réduction drastique des restrictions quantitatives à l'importation. Compte tenu du régime de commercialisation des céréales mise en œuvre par l'Office National Interprofessionnel des Céréales, une réforme s'imposait.

C'est ainsi que le Maroc adopte une loi sur le commerce extérieur qui limite les interventions du gouvernement et entérine le principe de la liberté du commerce international. Les textes régissant l'Office des céréales sont également réformés dans le sens d'une plus grande libéralisation. C'est ainsi que ce dernier perd son monopole d'importation et le gouvernement renonce à fixer les prix intérieurs au profit d'une régulation par les droits de douane des importations.

Ces réformes se traduisent directement par des conflits d'objectifs dans la politique de l'État dans le domaine des céréales. Sa volonté de stabiliser les prix intérieurs et la libéralisation du commerce extérieur sont antinomiques. La liberté d'importer se traduit par la transmission des prix du marché mondial sur le marché intérieur et importe la volatilité extérieure. La qualité des céréales importées réduit la part de marché des céréales locales moins homogènes dans leur qualité compte tenu des modalités traditionnelles de commercialisation. L'absence de référentiels de prix et la perception des risques de baisse transmise par le marché mondial remettent en question les modalités de financement de la commercialisation intérieure du fait de la réticence du système bancaire, motivées par l'incertitude sur la valeur des récoltes (qualité et prix). Les différentes modalités de protection à la frontière expérimentées pour concilier l'objectif de stabilité des prix et de liberté d'importation ne sont pas probantes. L'expérience des droits de douane variant en fonction des prix du marché mondial incite les importateurs à frauder sur la valeur de leurs importations pour réduire leurs droits de douane, ce qui accroît les importations et réduit le prix sur le marché intérieur. L'adoption de droits spécifiques à la tonne importée est confrontée à la difficulté d'ajuster ceux-ci lorsque les cours sur le marché international évoluent trop brutalement.

Aussi, cette libéralisation s'est-elle traduite progressivement par la marginalisation de la production intérieure de blé dur et d'orge, par la quasi-disparition de la culture du maïs et par l'orientation de la production de blé tendre vers la transformation en farine nationale subventionnée – autrement dit, par la dégradation de sa qualité. L'industrie de la semoule s'approvisionne exclusivement sur le marché mondial.

Une tentative de réforme plus radicale est discutée au début des années 2000. Elle s'appuie sur des aides directes à l'hectare combinées à la libéralisation du commerce et la réduction des droits de douane. Ainsi conçue, elle



aurait permis de soutenir les producteurs nationaux par le transfert des aides directes et de bénéficier des mécanismes de marché pour améliorer la commercialisation et la qualité de la production en différenciant les prix perçus par les agriculteurs. Elle présente également l'avantage d'être compatible avec les dispositions de l'Organisation Mondiale du Commerce qui privilégient les aides directes aux interventions sur le commerce extérieur. Cette réforme est finalement abandonnée, car elle visait à aligner le prix de la farine à ceux prévalant sur le marché – bien supérieur au prix officiel. Ce qui aurait obligé le gouvernement à reconnaître une augmentation des prix officiels.

QUE FAIRE?

Pour rompre la spirale d'échec, un programme de réformes doit être adopté. Il doit s'appuyer sur le projet d'aide directe à l'hectare aux producteurs pour relancer la production. Il doit encourager la constitution de groupements de producteurs autour de capacité de stockage pour que ces derniers puissent commercialiser convenablement leur production et en améliorer la qualité à fin de reprendre des parts de marché aux céréales importées. Il doit enfin substituer la politique dévoyée de subventions alimentaires par des aides monétaires aux plus démunis.

Ce programme peut être mis en œuvre et bénéficier de l'appui de l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune méditerranéenne défendue par IPEMED.

PRODUCTION DES OLÉAGINEUX AU MAROC : UNE ANALYSE PAR L'HISTOIRE DES POLITIQUES

La quasi-disparition des tournesols et du colza de l'assolement agricole au Maroc en l'espace de très peu d'années interpelle l'économiste et l'agronome. Les superficies cultivées ont culminé à 200 000 ha dans les années 90 et se situent aujourd'hui à moins de 40 000 ha.

La présente note analyse la thèse selon laquelle les réformes de politique agricole dans le secteur constituent l'explication principale de cette rapide régression des cultures oléagineuses. À cette fin, elle s'appuie sur une mise en perspective historique des interventions publiques depuis la Seconde Guerre mondiale – ce qui correspond la période d'introduction des cultures oléagineuses au Maroc.

Dans la première partie, les politiques sont présentées en mettant l'accent sur les arguments qui les justifient et les explications économiques usuelles attachées à la mise en œuvre de leurs mesures d'application.

La notion de sentiers de dépendance, en anglais *Path Dependency* (David, 1985), est essentielle à l'analyse. Elle postule que les décisions de l'instant T sont très largement déterminées par le passé, d'où le terme sentier de dépendance (temporelle).



Fort d'une compréhension de la régression de la production fondée sur l'analyse des politiques menées, la deuxième partie s'attache à développer un cadre propre à relancer cette production. Ceci, en prenant en compte les contraintes de politique qui ont justifié et motivé les choix passés.

La création de la Caisse de Compensation

La plupart des problèmes associés à la filière oléagineuse ont eu pour origine les interventions publiques de fixation des prix. La montée des charges budgétaires associées aux subventions à la consommation et à la production ont toujours été à l'origine des principales réformes politiques mises en œuvre.

L'économie de guerre

Il est intéressant de revenir sur l'origine d'une intervention publique pour fixer les prix des oléagineux au Maroc. Jusqu'en 1941, la liberté des prix constituait la norme. Le résident général du protectorat promulgue plusieurs Dahirs dans le cadre de l'organisation de l'économie de guerre. Le premier introduit le contrôle des prix. Le second crée une caisse de compensation pour intervenir sur les prix par des subventions et des prélèvements. Le troisième suspend la liberté d'importer et la soumet à une autorisation administrative préalable. Le quatrième suspend la liberté de circulation des capitaux et soumet les transactions sur les devises à l'autorisation administrative de l'Office chérifien des changes. Enfin, un régime de rationnement sur les produits essentiels (farine, sucre, lait, huile, savon et vin) complète le dispositif d'une économie de guerre administrée. Un service des prix est créé sous la tutelle directe du résident général. Plusieurs délits économiques ont été requalifiés pour relever du droit pénal, comme le stockage clandestin, le marché noir et l'absence de respect des prix officiels. Les fonctionnaires du service des prix et ceux de la direction de l'intérieur sont chargés de les réprimer.

Initialement, la caisse de compensation prélevait des taxes à l'exportation sur les produits bruts (phosphate, manganèse, minéraux divers et produits agricoles). Le service des prix fixe le prix à la consommation, le service des approvisionnements définit le programme d'importation et le fait exécuter par les importateurs privés, la caisse de compensation assure à l'importateur une marge garantie en intervenant par des subventions lorsque le prix de revient est supérieur au prix à la consommation fixe (et par des prélèvements dans le cas inverse).

Très vite, la question de la production d'huile de graines par trituration a été posée. La caisse de compensation et le service de contrôle des prix ont étendu leur emprise sur les importations et la production de graines locales, ainsi que sur les unités de trituration. Ceci, de manière à réaliser le contrôle des prix des huiles alimentaires. Des fonctionnaires de la douane sont chargés de la surveillance des stocks de graines et d'huiles au sein des unités de trituration. Le service des prix a commencé à fixer les barèmes de trituration des différents types de graines, importées et locales. En effet, pour fixer le prix



de l'huile, il faut également fixer le prix des graines, celui des tourteaux et la marge de l'industriel pour chacune des graines¹⁰.

Le dahir établissant le régime de l'économie de guerre a prévu un retour à la liberté des prix, après la fin des hostilités, par décret. Dans cette économie de guerre, la responsabilité de l'approvisionnement du pays et de ses habitants (colons et indigènes) ne relève plus des forces du marché, mais de décisions administratives planifiées.

Ce qu'il importe de retenir de cette première incursion de l'administration dans la gestion du secteur des suites oléagineuses tient à son legs administratif, le dahir du contrôle des prix, celui de la pénalisation des délits commerciaux et l'institution du service des prix et de son corps de contrôle ainsi que le savoir-faire développé pour administrer une telle filière.

Une Caisse de péréquation des professionnels en 1953 pour alimenter les usines de trituration et de raffinage

Après la guerre, les interventions de la caisse de compensation sont progressivement réduites et le rationnement levé. Les prix des huiles ne sont plus fixés administrativement et les conditions d'un fonctionnement concurrentiel du marché des huiles sont rétablies. Mais les problèmes d'instabilité des prix à l'importation des huiles de graines restent entiers du point de vue des importateurs et des industriels de ce secteur. La guerre de Corée s'est traduite par un accroissement considérable des prix des matières premières alimentaires, ainsi que de leur volatilité, alimentés par les craintes d'extension du conflit.

Les autorités du protectorat avaient transformé le service d'approvisionnement en un organisme plus ouvert à la participation du secteur privé en 1948, le comptoir d'achats et de répartition des oléagineux. C'est cette instance qui est chargée de trouver des solutions à l'approvisionnement du pays en huile dans ce contexte de guerre froide, ouverte en Corée. La proposition du comptoir, très largement soutenu par les professionnels, fut de rétablir les mécanismes de compensation à l'importation, mais par une caisse de péréquation financée par les professionnels eux-mêmes. Concrètement, les professionnels s'associent dans une entreprise d'importation et de stockage, le Burapro (Bureau des approvisionnements), et ce dernier organise l'importation des huiles brutes et des graines pour le compte de l'ensemble des industriels. Les huiles brutes et les graines sont livrées à un prix unique, de péréquation, par le bureau des approvisionnements. Des prélèvements et des restitutions sont opérés pour assurer la stabilité du prix d'approvisionnement en matières premières des industriels. La deuxième initiative politique porte sur la limitation de l'installation des unités industrielles de trituration et de raffinage. Le dahir du 28 octobre 1953 soumet à autorisation administrative «la création, l'extension, la cession et le transfert des établissements

10 - La teneur en huile des graines oléagineuses diffère selon les espèces. Le soja donne environ 18 % de son poids en huile, le tournesol et le colza près de la moitié. Cela signifie qu'il faut triturer 5 t de soja pour obtenir 1 t d'huile et deux tonnes de colza environ pour la même quantité d'huile. Si les coûts de trituration sont identiques, les coûts de trituration doivent être deux fois et demi plus grands pour le soja que pour le colza. Si les prix de l'huile ne distinguent pas entre les origines (le type de graines triturées), le service des prix doit ajuster le prix des tourteaux et les barèmes de trituration pour rémunérer les industriels sans distorsions.



industriels de trituration d'extraction de graines oléagineuses et des usines se livrant au raffinage des huiles comestibles ».

Cette politique assure une garantie sur le prix d'approvisionnement pour les industriels du raffinage et de la trituration. Il assure également que la concurrence sur le marché ne jouera pas par la création de capacités nouvelles. Les autorités administratives garantissent une part de marché et des conditions d'approvisionnement qui réduisent le jeu de la concurrence entre les opérateurs.

La logique économique d'une telle intervention ne peut se comprendre sans prendre en compte la taille du marché marocain à cette époque. Malgré la compétitivité des huiles de graines en comparaison à huile d'olive, le marché reste petit. Et donc, l'importation d'un bateau suffit à l'approvisionnement pour un ou plusieurs mois. Dans un tel contexte, les importateurs courent un risque de prix très élevé une fois leur importation réalisée. Il suffit que les prix baissent sur les marchés internationaux pour qu'une autre importation soit réalisée avec un prix de revient inférieur au leur. Dans ce cas, deux solutions sont possibles. La première est une entente entre les importateurs au détriment des consommateurs pour maintenir les prix élevés. La seconde est une concurrence féroce qui met en faillite celui qui a importé à un prix élevé. C'est pour éviter ces deux solutions, toutes deux problématiques au regard de l'approvisionnement du pays, que l'administration du protectorat a mis en place cette caisse de péréquation qui garantit aux importateurs un prix d'importation unique par l'imposition de prélèvements et de restitution. Ce faisant, elle évite une entente entre les importateurs qui se ferait au détriment des consommateurs. Elle évite également une concurrence dite « destructrice » qui réduit le nombre d'importateurs et met en péril les conditions d'approvisionnement du pays.

Ce souci se retrouve dans la mise sous tutelle administrative des investissements du secteur. Avec le régime d'autorisation administrative pour la création ou l'extension des capacités, les autorités réduisent les possibilités de concurrence et contribuent à figer les positions acquises des principaux opérateurs. L'une des justifications à cette mesure exorbitante tient à la participation des opérateurs à la caisse de péréquation des oléagineux. Elle est mesurée en fonction des capacités de production. Donc leur contrôle s'impose pour gérer cette caisse.

Une autre lecture économique de cette intervention publique mettrait en avant la réduction des risques portés par les importateurs à travers cette intervention publique. En situation de grande incertitude sur l'évolution des prix, les importateurs doivent nécessairement appliquer des marges élevées pour constituer des réserves propres à les protéger en cas de variation défavorable des cours. La réduction des risques d'évolution défavorable des prix, du fait de l'intervention de la caisse de péréquation, permet de réduire les marges des importateurs au profit des consommateurs et de l'économie en général.



Indépendance politique et oléagineux

L'indépendance politique obtenue en 1956 consacre la victoire du mouvement indépendantiste. La principale question de politique agricole portée par ce changement politique est relative au foncier, au devenir des terres de colonisation et aux modalités de reprise des fermes des colons. Les questions relatives à la commercialisation des productions agricoles ne reçoivent qu'un intérêt limité dans les premières années de l'indépendance. Les dispositifs mis en place par les autorités du protectorat sont maintenus. Ainsi, les coopératives de commercialisation des céréales et des légumineuses sont maintenues, avec une modification progressive de leur rôle et de leurs modalités de fonctionnement. Elles s'ouvrent aux agriculteurs marocains. Elles abandonnent progressivement le principe d'une commercialisation exclusivement réservée aux membres – elles achètent la production qui leur est proposée par des commerçants, des collecteurs ou des producteurs indépendants.

La politique de prix des produits agricoles principaux – céréales, plantes sucrières, oléagineux et lait – demeure identique à celle suivie par les années précédant l'indépendance. Elle repose sur la liberté des prix et un mécanisme d'aide au crédit pour inciter les établissements financiers à prêter aux commerçants les ressources nécessaires à l'achat de la récolte. L'État garantit 20 % des crédits de warrantage consenti aux coopératives et à leur union. Autrement dit, les coopératives donnent leurs stocks en gage aux banques qui financent leurs achats. Les banques se remboursent sur les ventes de la production aux minoteries et aux unités de trituration. L'État garantit 20 % de ces crédits, contribuant ainsi à réduire le risque de contrepartie et d'évolution défavorable des prix.

Pour la filière oléagineuse, le système est maintenu tel quel avec son régime d'autorisation administrative pour les extensions et l'installation des capacités de raffinage et trituration et ses mécanismes d'importation collective à travers le bureau des approvisionnements.

Les années 70 : crises et réformes

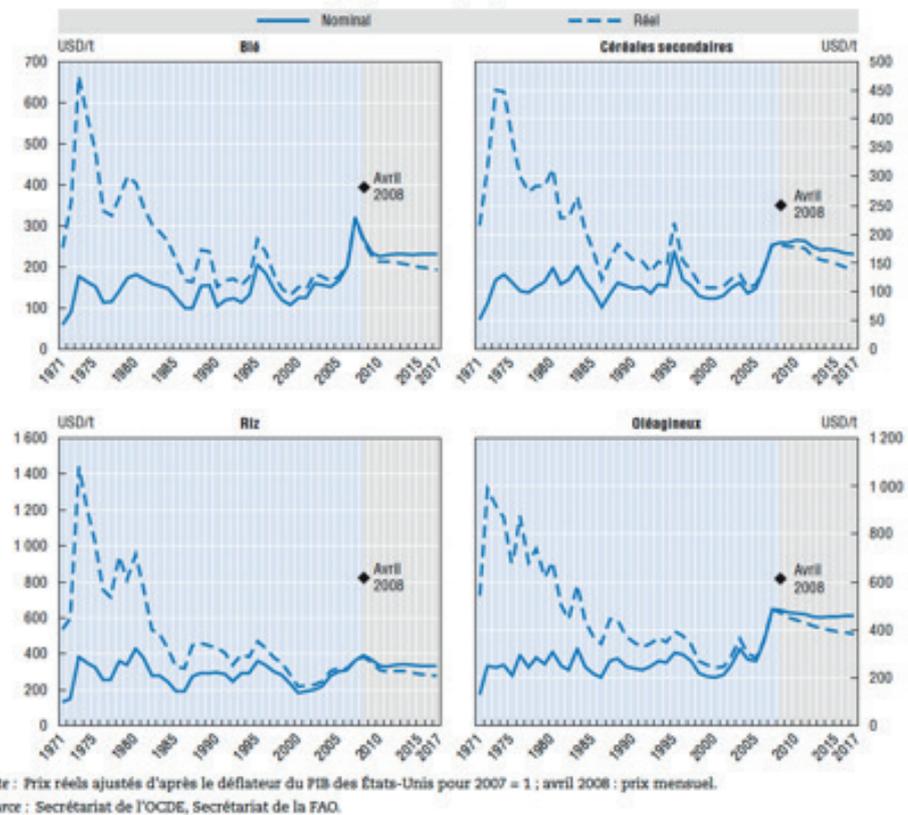
La crise des matières premières

Le graphique suivant retrace l'évolution des prix des matières premières agricoles en termes réels entre 1971 et 2007. Il met en relief l'extraordinaire augmentation des prix constatés au début des années 70, en accompagnement de ce qui a été qualifié comme le premier choc pétrolier. Ils permettent de relativiser le choc récent de l'accroissement des prix agricoles de la crise de 2008.

L'accroissement des prix s'est fait sur plusieurs années. Il s'est arrêté avec la récession de 1975.



Graphique 2.1. Évolution du prix des matières premières agricoles entre 1971 et 2007 et projections jusqu'en 2017



Pour le gouvernement marocain, ce contexte international s'est traduit à la fois par un accroissement très substantiel de ses ressources, car le prix du phosphate est passé de 12 \$ la tonne à près de 250 \$ la tonne, suivant ainsi l'évolution du prix des matières premières agricoles. Il s'est également traduit par une pression très considérable de la population pour qu'il limite les effets de cette crise sur leurs revenus.

Le retour de la caisse de compensation

Face à l'accroissement très rapide des prix des huiles de graines, les professionnels industriels et importateurs tentent d'abord d'ajuster progressivement les prix à la consommation en s'appuyant sur les réserves de la caisse professionnelle de péréquation des oléagineux. Ils souscrivent un prêt auprès d'un consortium de banques pour éviter un accroissement brutal des prix, car ils considèrent les chocs sur le marché mondial temporaire. Malheureusement, au lieu de redescendre au niveau escompté, les prix des produits oléagineux (et des matières premières agricoles et énergétiques) continuent de s'accroître. La caisse de péréquation professionnelle est incapable de faire face à ses obligations financières. Les professionnels se tournent alors vers le gouvernement pour trouver des solutions. Celui-ci commence par garantir la dette de la caisse de péréquation. Il décide de remettre en place le dispositif hérité de l'économie de guerre : contrôle des prix, caisse de compensation, contrôle de la transformation industrielle et pénalisation des crimes économiques associés. Les recettes exceptionnelles de l'Office Chérifien des Phosphates permettent dans un premier temps de financer les subventions



alimentaires et de relancer l'investissement public. Pour le secteur des oléagineux, l'une des premières mesures consista à fusionner la caisse de péréquation dans la caisse de compensation, en application de la garantie sur les dettes, et pour faire face à la montée des charges de subventions à la consommation.

La filière administrée

Après avoir réintégré la caisse professionnelle de péréquation dans la caisse de compensation et pris à son compte les dettes de cette dernière à l'égard des banques, l'administration a réactivé l'ensemble des dispositifs hérités de l'économie de guerre.

Les dispositions du dahir sur l'organisation de la filière ont été mises à jour octroyant au ministère de l'Industrie et du Commerce la responsabilité des autorisations administratives de création et d'extension des unités de trituration et de raffinage. L'administration est allée plus loin dans la gestion de ces autorisations. Elle a fixé des quotas de raffinage par unité.

En matière d'importation, l'administration a repris la totalité des prérogatives du service d'approvisionnement établi pendant la guerre. C'est le service des industries agroalimentaires de la direction de l'industrie qui fixe le programme d'importation et qui attribue les marchés d'importation. Les industriels n'intervenant plus que comme conseil du ministère.

Les importations sont réalisées par le Burapro. La distribution de l'huile brute entre unités de raffinage est ordonnée par l'administration, en volume, en date et en moyens de transport. La distribution des graines obéit aux mêmes principes.

Les prix de tous les produits et sous-produits de la filière sont fixés par la commission des prix : ceux des graines oléagineuses, des huiles et des tourteaux. Très rapidement, l'administration a retenu le principe d'un prix unique sur l'ensemble du territoire pour une huile de graine indifférenciée. Autrement dit, les différences de prix observables sur le marché mondial entre les différents types d'huiles ne sont pas répercutées sur le consommateur marocain. D'un autre côté, la composition de l'huile de table qui lui est proposée varie en fonction des importations et de la production intérieure de graines oléagineuses – elle peut-être une huile de soja, ou bien un mélange entre différents types d'huiles.

Bien entendu, la fixation administrative des prix des graines, de l'huile brute, des tourteaux et de l'huile de table fixe les marges de trituration et de raffinage. Ces marges font l'objet d'une négociation entre les industriels et le service des industries agroalimentaires sur ses composantes (énergie, main-d'œuvre, maintenance, amortissement, intrants...). Pour chaque modalité de production de l'huile, un barème est établi. Ainsi, un barème de raffinage est fixé pour déterminer le prix de revient de l'huile produite par le raffinage de l'huile brute. Pour chaque graine importée, un barème de trituration est négocié. Enfin, pour chaque type de graines produites au Maroc, un barème de trituration est également fixé. Un barème de mise en bouteille est égale-



ment fixé par l'administration. Enfin, la marge des commerçants grossistes et des détaillants est également administrée.

Bien entendu, pour assurer un prix unique sur l'ensemble du territoire, le transport est pris en charge par l'administration. Cela peut-être le transport des graines ou des huiles importées par le bureau des approvisionnements vers les unités industrielles. Cela peut-être le transport des graines produites localement des stocks des coopératives et des commerçants vers les unités de trituration...

Cette intervention de l'administration à toutes les étapes de la production et de la transformation des graines oléagineuses a été la réponse à l'accroissement des prix sur le marché mondial. Les autorités ont refusé de transmettre cette augmentation sur le marché intérieur et ont voulu protéger les consommateurs marocains d'une augmentation des prix, synonyme d'une réduction des revenus.

Les implications pour la production des graines oléagineuses

Le régime de contrôle des prix et des importations institué pour mettre en œuvre les subventions à la consommation a créé une opportunité considérable pour le développement des cultures oléagineuses. En effet, les dispositifs mis en place permettent de fixer les prix des graines à la production de manière indépendante des conditions prévalant sur le marché mondial. Le contrôle exercé par l'administration sur la circulation des graines assure une étanchéité entre la production intérieure et les importations.

Cette opportunité est mise à profit par le ministère de l'Agriculture pour développer une politique volontariste de production et de commercialisation des graines oléagineuses. À partir de 1974, les prix sont relevés de 70 à 120 DH/q. Ils sont également garantis lorsque l'agriculteur livre sa production au centre de collecte. Les conditions d'agrèage sont établies par arrêté ministériel et sont plus favorables aux producteurs que celles établies par les unités de trituration avant la mise en œuvre du contrôle des prix.

Cette politique est mise en œuvre dans le cadre d'un plan intégré : Le Plan Tournesol. Une des pièces maîtresses du dispositif de ce plan est la société Comapra¹¹. Cette entreprise publique est chargée, à partir de 1975, de collecter la production de graines de tournesol, de la stocker jusqu'à sa livraison aux unités de trituration. C'est par son intermédiaire que les prix sont garantis au stade de la livraison au centre de collecte. C'est elle qui applique la grille d'agrèage pour évaluer la qualité de la production livrée et ajuster le prix en conséquence.

La Comapra est également chargée, aux côtés des services de vulgarisation du ministère de l'Agriculture, de la promotion de la culture du tournesol. Elle mène à ce titre de nombreuses campagnes de sensibilisation des agriculteurs à la culture en dérobé du tournesol. En termes de recherche appli-

11 - La Comapra a été créé pour la commercialisation du coton produit par l'Office du Tadla. Elle a créé et géré plusieurs unités d'égrenage du coton et a commercialisé les graines de coton auprès des unités de trituration. Jusqu'au début des années 70, les graines de coton représentaient la culture oléagineuse principale du pays (en dehors de l'Olivier).



quée, elle s'associe avec l'INRA pour sélectionner les meilleures variétés de semence et avec la Sonacos pour la multiplication des semences. En étroite coopération avec le ministère, elle teste les formules d'engrais les mieux adaptées. Elle développe enfin la commercialisation des intrants requis pour la production du tournesol : semences, engrais, produits phytosanitaires.

Enfin, le ministère de l'Agriculture met à profit le contrôle des prix des tourteaux pour encourager la production d'aliments composés pour l'élevage. Plusieurs unités de production d'aliments composés sont créées pour faire face à la demande des élevages avicoles.

Le ministère de l'Agriculture a utilisé très intelligemment le cadre du contrôle des prix et de la subvention à la consommation pour promouvoir la production intérieure. Les barèmes de trituration des graines locales permettaient de fixer les prix de ces dernières à niveau plus élevé que celui des graines d'importation. Et, les subventions de la caisse de compensation intervenaient pour égaliser le prix des huiles brutes à l'entrée des unités de raffinage. Autrement dit, la différence de prix entre graines locales et graines importées était annulée par l'intervention de la caisse de compensation.

Le caractère intégré de la planification de la production a permis de développer concurremment la recherche appliquée sur les techniques de production du tournesol, la sélection variétale et les modalités de vulgarisation de cette spéculation et de ses techniques de production auprès des agriculteurs.

La garantie des prix et leur annonce avant la campagne de semi constituaient une incitation supplémentaire à la production de graines oléagineuses.

Organisation des producteurs

À ce stade du développement de la filière oléagineuse, les seules organisations structurées de professionnels sont celles qui regroupent les unités de trituration et de raffinage. Les agriculteurs sont organisés dans les cadres anciens : coopératives de stockage et de commercialisation des céréales, associations d'agriculteurs et chambres d'agriculture. Il faudra attendre plusieurs années pour que se développe une organisation spécifiquement dédiée à la défense des intérêts des producteurs de graines oléagineuses.

Il faut souligner qu'à travers la politique de «marocanisation» mise en œuvre au début des années 70, les unités de trituration et de raffinage sont passées sous le contrôle de capitaux marocains. Ce qui a favorisé la constitution d'un lobby très actif dans la négociation des barèmes de raffinage et de trituration avec le ministère de l'Industrie et la commission centrale des prix.

La logique économique de l'intervention publique

En réalité, deux logiques différentes sont à l'œuvre pour expliquer les décisions politiques d'intervention dans le secteur des oléagineux. La première est strictement politique. Le gouvernement considère que la trans-



mission des prix internationaux sur le marché intérieur serait insupportable pour les consommateurs. Dès lors, l'intervention du contrôle des prix et de la caisse de compensation s'est naturellement imposée. Le choix de barèmes de trituration et de raffinage, celui d'un prix unique à l'échelle du pays pour une huile de graines indifférenciées et la prise en charge des coûts du transport qui en découle tiennent pour beaucoup à l'expérience acquise et au savoir-faire institutionnel hérité de l'économie de guerre pendant le protectorat.

La seconde logique, celle du ministère de l'Agriculture, est fondée sur la recherche d'une plus grande autosuffisance du pays pour les corps gras. Elle s'inspire largement de l'organisation des marchés mise en œuvre au sein de la communauté économique européenne dans le cadre de la politique agricole commune. Elle est interventionniste, méfiante du mécanisme de marché et soucieuse de garantir des prix élevés et stables aux agriculteurs pour les inciter à produire.

Le contrôle des prix instaurés pour subventionner la consommation offre une opportunité unique au ministère de l'Agriculture de conduire un plan intégré de développement de la filière, prenant en compte le paquet technique, des modalités de commercialisation, les incitations par les prix, la recherche scientifique et l'organisation de la vulgarisation.

Les effets économiques de la politique

En ce qui concerne le volet agricole de la politique, ce fut un franc succès. Les incitations encouragèrent les agriculteurs à étendre les superficies emblavées en cultures oléagineuses. La garantie de prix et de commercialisation offerte par l'intervention de la Comapra contribua au succès de cette introduction. Enfin, du point de vue économique, cette politique n'a pas généré de distorsions majeures compte tenu de l'évolution des prix sur les marchés mondiaux. Le ministère de l'Agriculture pouvait valablement défendre les augmentations de prix à la production en arguant qu'il s'agissait de rattraper les prix mondiaux et de produire pour économiser les devises au pays. De temps que les incitations économiques offertes ont dynamisé la production de graines oléagineuses, tournesol en particulier.

En ce qui concerne l'industrie, les choses sont bien différentes. La suppression de l'aiguillon de la concurrence fige les positions commerciales et ralentit la productivité des unités industrielles. Leurs dirigeants sont incités à négocier des conditions favorables avec le ministère de l'Industrie, et non à accroître la productivité de leurs unités. Les investissements sont figés. Il n'y a pas d'innovation technologique ou marketing introduite. Seule compte la décision de la commission des prix d'inclure telle ou telle composante dans le barème et d'en ajuster l'évolution. La comparaison des indicateurs de profitabilité montre des rendements sur fonds propres au Maroc double de ceux des unités françaises comparables.

Du point de vue de la consommation, les résultats ne sont pas plus probants. La baisse des prix de l'huile de table – en termes réels – a incité les ménages à consommer davantage de ce produit, au détriment de l'huile d'olive qui constituait précédemment le produit le plus consommé.



Du point de vue des finances publiques, les dépenses de compensation ont changé de nature durant la décennie. D'abord, elles ont permis de réduire le choc des prix du marché mondial sur les consommateurs marocains. Après, malgré la baisse des prix sur le marché mondial, elles se sont accrues par le jeu de la baisse en termes réels des prix (l'inflation moyenne des années 70 tourne autour de 10 % par an alors que les prix de l'huile de table subventionnée ne bougent pas autant), par l'accroissement de la consommation induite par la baisse des prix et par l'arrêt des gains de productivité provoquée par le contrôle des prix et des investissements.

La crise économique 1979/1981

La crise économique que connaît le Maroc à partir des années 1978 est d'abord et avant tout une crise liée à la réduction brutale des flux d'emprunt internationaux, crédits internationaux bancaires qui avaient pris le relais des recettes de l'OCP dans le financement des déficits publics. Cette réduction aboutit en 1981 à une crise de changes et un défaut du Trésor marocain sur ses engagements internationaux.

Austérité et émeutes

La première réaction du gouvernement à la réduction drastique de ses ressources – recettes de monopole de l'OCP, crédits internationaux bancaires et recettes fiscales – a été d'interrompre la réalisation du plan quinquennal et de mettre en œuvre un plan de stabilisation dans le cadre du plan triennal. En sus des mesures classiques de réduction des budgets publics d'investissement et de fonctionnement, et des tentatives de restructuration des établissements publics, le gouvernement s'est attaqué aux charges de la caisse de compensation. Il a ainsi décrété des augmentations sur les produits compensés. Ces augmentations ont lancé un vaste mouvement de protestation populaire, dégénérant parfois en émeutes. Ce qui a conduit à l'abandon du projet gouvernemental.

Ces mouvements populaires de protestation ont montré l'extrême sensibilité des réformes de prix à la classe politique. Cette leçon sera retenue à ce jour.

Le plan structurel d'ajustement 1981/90

Ne pouvant réduire directement les charges de la caisse de compensation, le gouvernement, de concert avec La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, met en œuvre un programme d'ajustement structurel.

Du point de vue du secteur agricole, l'ambition est de réduire l'intervention directe de l'État et de promouvoir des politiques agricoles fondées sur les avantages comparatifs de l'agriculture marocaine. La recherche à tout



prix de l'autosuffisance alimentaire est abandonnée au profit d'une logique d'insertion raisonnée dans le marché mondial.

À cette fin, La Banque Mondiale conduit une étude sur la politique des prix et des incitations dans le secteur agricole pour mesurer les avantages comparatifs des différentes spéculations. Cette étude conclut à la nécessité d'un accroissement des prix des cultures oléagineuses, pénalisées par la politique suivie. Au-delà des techniques de calcul des indicateurs d'avantages comparatifs, cette étude fait ressortir l'importance des arbitrages entre importations des graines, importation de l'huile brute et production intérieure de graines oléagineuses. Elle indique que les arbitrages conduits jusqu'alors ont privilégié la réduction des charges de compensation au détriment de l'expansion de la production intérieure. Son analyse a également porté sur la rentabilité relative des différentes spéculations oléagineuses. Elle a conclu au caractère insoutenable de la poursuite de la culture du soja et à la spécialisation nécessaire dans le tournesol et le colza.

En conséquence, les prix des cultures oléagineuses ont été brutalement et substantiellement augmentés pour la campagne agricole 84/85. Les autres éléments du dispositif n'ont pas été modifiés. La Comapra assure la collecte de la production, elle gère les centres de collecte et de stockage et elle livre la production collectée aux unités de trituration. Elle est rémunérée par une marge fixée administrativement, prélevée sur le prix de vente à la trituration.

Le plan d'ajustement structurel agricole a amélioré les incitations à la production des graines oléagineuses. Comme le dispositif de commercialisation a été maintenu, avec l'assurance de débouchés et de prix, les agriculteurs ont réagi très positivement : les superficies, les rendements et la production se sont accrus substantiellement à la suite des augmentations de prix.

Fort de la caution économique de la Banque Mondiale, le ministère de l'Agriculture continue d'augmenter régulièrement les prix des cultures oléagineuses. L'autre grande composante du plan d'ajustement structurel, celle portant sur la caisse de compensation, n'avance pas malgré l'engagement formel du gouvernement de libéraliser les prix des produits compensés avant décembre 1990.

Le gel des prix de 1991

Face à l'accroissement des charges de compensation, le gouvernement décide de revoir sa politique de prix agricoles. En effet, l'accroissement du prix officiel du blé tendre, conjugué à celui de la consommation de farine subventionnée, pèse sur l'équilibre financier de la caisse de compensation. En conséquence, le gouvernement revisite sa politique de prix des produits agricoles en les figeant en termes nominaux. Autrement dit, le prix des spéculations les plus importantes pour l'agriculture marocaine – le blé tendre, la betterave et la canne à sucre, le lait et le tournesol – ne sera pas ajusté pour prendre en compte l'inflation. Le gouvernement compte ainsi sur l'inflation pour réduire les prix en termes réels des principales spéculations agricoles. Il est escompté de ce gel que les prix rejoindront ceux du marché mondial, permettant de libéraliser les trois filières.



Cette concession à la Banque Mondiale et au FMI permet de réduire progressivement le surcoût pour la caisse de compensation du soutien de la production locale. Le rapprochement des prix de la production locale de celui des produits importés assurera une neutralité pour la caisse de compensation de son approvisionnement.

Cette politique suppose bien entendu que les prix sur le marché mondial continuent leur lent déclin. Aucune mesure d'accompagnement n'est envisagée pour amortir la réduction attendue des marges des agriculteurs (lorsque les prix de leurs produits sont figés et que le coût de leurs intrants augmente, leurs marges diminuent).

La réforme de 1996

La réforme de 1996 constitue une exception dans la logique des interventions publiques sur la filière. Elle n'est pas motivée par la montée des charges de la politique de compensation. Elle est due à la ratification par le Maroc des accords de Marrakech qui clôturent le cycle de négociations de l'*Uruguay round* et consacrent la création de l'OMC.

Rappelons que le secteur agricole et les échanges agricoles internationaux avaient été exclus de la discipline de l'accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) à l'initiative des États-Unis dans les années 50. Les pays en développement avaient droit au même traitement dès leur adhésion. Les autres grandes puissances agricoles se sont engouffrées dans la brèche créée par l'exemption américaine (*Weaver*). Aussi, lorsque le cycle de l'*Uruguay round* débute, la totalité des échanges internationaux de produits agricoles ne relève pas d'une discipline multilatérale. Chaque membre est libre de fixer les prix intérieurs, de contrôler les échanges par des droits prohibitifs, des licences d'importation ou des systèmes de quotas. Chaque pays est libre de subventionner ses exportations sur le marché mondial sans aucune limitation et sans recours pour *dumping*.

Cette situation s'est traduite par des guerres commerciales entre les États-Unis et l'Union européenne à coup de subventions à l'exportation pour réduire les stocks accumulés de céréales, de sucre, de poudre de lait, de beurre et de viande. En effet, ces deux ensembles conduisaient des politiques agricoles (PAC et Farm Bill) très favorables à leurs agriculteurs en termes de prix et génératrices d'excédents agricoles record pour les productions concernées.

L'accord de *Blair House* a permis à ces deux puissances agricoles de se mettre d'accord pour introduire le secteur agricole dans la discipline commerciale multilatérale du GATT. Elles ont accepté de borner leurs subventions aux exportations agricoles dans un premier temps, puis de les réduire progressivement. Elles ont également accepté d'inclure les politiques de soutien à la production agricole dans le cadre de la discipline multilatérale alors même qu'il s'agissait du domaine d'intervention souverain des États.



Afin d'intégrer en douceur l'agriculture dans la discipline multilatérale, les États sont invités à s'engager sur un niveau maximal de support auquel sera appliquée une formule de réduction progressive. Autrement dit, les États s'engagent sur un niveau de droits de douane pour un produit agricole, même si cette protection n'est pas appliquée au moment de l'engagement, puis de réduire ce droit de douane selon une formule convenue d'un commun accord. Les États s'engagent également à démanteler les restrictions quantitatives (licences et quotas d'importation) et à n'utiliser que les droits *ad valorem* comme mécanisme de protection. La liste d'engagements du Royaume du Maroc a été construite conformément à ces deux principes : tarification¹² de la protection et fixation des bornes maximales de la protection des produits agricoles.

Aussi, le gouvernement du Maroc dans le cadre du respect de ces obligations à l'égard de l'OMC est-il contraint de réformer sa politique de prix et de soutien au secteur des oléagineux. En particulier, le régime d'importation fondé sur des décisions publiques doit être libéralisé et la protection doit être tarifée, basée sur des droits *ad valorem*.

L'application est claire. Si les droits d'importation sont tarifés, la fixation administrative des prix des graines, des tourteaux et des huiles n'est plus possible. La structure des barèmes de trituration et de raffinage doit donc être modifiée.

La réforme introduite par le gouvernement en 1996 est ambitieuse et globale. Elle libéralise la fixation des prix agricoles et introduit un régime de subvention forfaitaire à la tonne d'huile pour subventionner la consommation. Les dispositions du dahir soumettant à autorisation administrative les extensions de capacités et la création des unités sont abrogées.

À la fixation des prix à la consommation, un accord de modération est substitué. Les associations professionnelles représentant les industriels et les commerçants s'engagent sur le respect d'un prix maximal dans un cadre conventionnel : l'accord de modération.

Le régime de commercialisation est modifié. La Comapra perd le monopole de la collecte des graines oléagineuses et voit sa marge de commercialisation réduite. Elle est mise en concurrence avec les commerçants, les coopératives et les courtiers mandatés des unités de trituration.

Afin de maintenir une rentabilité suffisante pour la trituration des graines locales, les droits de douane sur les tourteaux importés sont augmentés.

La logique économique de la réforme de 1996

Il s'agit probablement de la première réforme d'inspiration libérale de la politique agricole marocaine.

12 - En réalité, la tarification de la protection n'a pas été appliquée par tous les membres. Les États-Unis et l'Union Européenne ont circonvenu cette disposition en utilisant très largement les droits spécifiques (droits à la tonne) pour contourner la tarification.



Au lieu de s'appuyer sur un monopole public, la commercialisation des graines agricoles est portée par la concurrence entre les commerçants publics, coopératifs et privés. Une réduction des coûts de commercialisation et une meilleure transmission de la politique de soutien aux agriculteurs sont attendues de cette mise en concurrence.

En ce qui concerne les subventions à la consommation, l'inspiration est identique. Le recours à une subvention forfaitaire à la tonne produite d'huile de table permet de libérer la concurrence entre industriels et de les inciter à gagner en productivité au lieu de négocier des marges avec l'administration de tutelle.

Enfin, la liberté des prix des produits agricoles constitue une rupture radicale par rapport à la politique conduite depuis l'instauration de l'économie de guerre en 1939. Les arguments usuels sur les vertus incitatives de la stabilisation et de la garantie des prix agricoles n'ont pas suffi à préserver le régime administré ancien. Les prix intérieurs seront, dans cette réforme, pilotés par le régime d'importation et les droits de douane sur les produits concurrents importés. Le marché arbitrera entre importations et collecte intérieure.

Les effets économiques

La réforme mise en œuvre est loin d'avoir réalisé son ambition d'une politique agricole s'appuyant sur les mécanismes du marché pour transmettre ses impulsions. La situation financière de la Comapra s'est très fortement dégradée suite à l'ouverture à la concurrence de la collecte des graines oléagineuses. Les écarts entre les prix payés aux agriculteurs et ceux perçus par les commerçants des unités de trituration se sont accrus, en relation directe avec le régime d'agrégation plus opaque et moins favorable aux agriculteurs.

L'accord de modération est interprété de manière très restrictive par l'administration, qui l'assimile à un mécanisme de fixation administrée des prix.

Les contraintes constitutionnelles¹³ à l'ajustement des droits de douane réduisent la portée de la libéralisation des prix des produits agricoles, où les prix intérieurs sont pilotés par lesdits droits de douane. Ainsi, lorsque les prix sur les marchés mondiaux sont à la baisse, ils se répercutent de manière amplifiée sur les marchés intérieurs.

La liberté retrouvée d'investir et de créer de nouvelles unités s'est traduite par une concentration extrême de l'industrie du raffinage et de la trituration. La firme dominante a racheté l'ensemble des unités concurrentes, protégées jusqu'alors par le régime des quotas de raffinage, et les a fermées pour accroître le taux d'utilisation de ces unités industrielles et gagner ainsi en productivité.

13 - La modification des droits de douane est un acte fiscal, soumis à l'approbation du Parlement. Même lorsque ce dernier délègue son autorité à l'exécutif, la modification des quotités doit être prise par un décret en conseil des ministres. La procédure est longue et souvent en décalage avec l'évolution des marchés internationaux.



La réforme de 2000/2001

Assez paradoxalement, la réforme de 2001 n'est pas due à un accroissement des prix sur le marché mondial qui déséquilibre la situation financière de la caisse de compensation et impose à l'État d'accroître les prix des produits compensés. Au contraire, elle a été rendue possible par la baisse importante des prix sur le marché mondial des huiles de graines.

La baisse des prix était telle qu'elle permettait de supprimer la subvention forfaitaire et d'obtenir des prix des huiles de soja en bouteille sur le marché intérieur inférieurs au prix fixé par l'accord de modération (le prix subventionné). Autrement dit, si les industriels importaient les huiles brutes sans droits de douane et les raffinaient puis les commercialisaient en bouteille sur le marché arrière, leur prix serait inférieur à celui obtenu par le système compensé.

Dans un tel contexte, l'idée de base de la réforme consiste à libéraliser les prix des huiles de graines, supprimer les droits de douane sur l'importation des huiles brutes et sur les graines importées et à ajuster les mesures de soutien pour les graines produites localement et pour l'industrie de la trituration.

Traitement des graines locales

Afin de permettre la production d'huile brute à partir des graines importées, tout en préservant la compétitivité de la trituration nationale, il était nécessaire de supprimer les droits de douane sur les graines oléagineuses importées. Elles ont été réduites au minimum prévu par la loi sur le commerce extérieur, soit 2,5 % *ad valorem*.

Afin d'éviter que la concurrence par les graines d'importation n'élimine la production locale, un système de « deficiency payment » a été mis en place. Il repose sur l'octroi d'une subvention variable en fonction des prix mondiaux aux producteurs nationaux. Et il suffit que cette subvention soit légèrement supérieure à la différence entre le prix cible ancien et le prix du marché mondial pour assurer la compétitivité de la production intérieure. C'est ce qui a été fait.

Traitement de l'industrie de la trituration

L'enjeu de la préservation de l'industrie de trituration est très important. Il n'y a pas de production intérieure de graines oléagineuses sans capacité installée de trituration. Et la réduction des droits de douane sur les importations d'huile brute réduit la profitabilité de la trituration locale. Une réduction trop brutale peut amener à la fermeture des unités avec des conséquences extrêmes sur la production intérieure de graines.

Afin de mieux concilier ces deux impératifs, la solution retenue a été de protéger la production de tourteaux en instaurant un droit de douane de 25% sur les importations. De cette manière, la trituration nationale est protégée



tout en permettant la commercialisation d'une huile de table à des prix compétitifs au regard du système prévalant précédemment.

Ainsi, le taux de protection douanière des tourteaux joue un rôle décisif dans l'équilibre économique de la filière. Il assure une rentabilité suffisante pour maintenir en activité l'industrie de trituration locale et créer ainsi le débouché de la production de graines au Maroc.

En ce qui concerne la commercialisation intérieure des graines, la réforme a préconisé le retour au système de la Comapra. Il a été envisagé initialement de distribuer les paiements compensatoires à travers les unités de trituration, mais cette solution a été écartée pour favoriser le contrôle des opérations.

La réforme a été conduite en étroite coordination avec les associations professionnelles des industriels et des agriculteurs.

La logique économique de la réforme

La réforme a été opportuniste. Elle a profité d'une situation favorable sur les marchés mondiaux pour libéraliser la filière tout en maintenant profitables la production et la trituration des graines locales.

Bien entendu, la libéralisation des prix se traduirait par plus de concurrence entre les unités et par une différenciation de la production avec des huiles économiques et d'autres plus coûteuses.

Enfin, la réforme s'appuyait sur le fait d'offrir aux consommateurs une huile de table à un prix inférieur substantiellement à celui de l'huile compensée par l'État. En contrepartie, les consommateurs subiraient dorénavant les hausses du marché mondial. Une fois le système de compensation démantelé et la différenciation des produits installée, le retour en arrière deviendrait difficile.

Les effets économiques de la réforme

La mise en œuvre de la réforme s'est déroulée comme prévu. La libéralisation des importations s'est traduite par une baisse des prix des huiles de table sur le marché intérieur, signant l'arrêt du système de compensation pour cette filière. Le système de paiement compensatoire a encouragé la production intérieure de graines. La protection des unités de trituration de la concurrence des importations de tourteaux les a incités à accroître leur capacité de production et leur activité.

Du point de vue de l'industrie, une compétition acharnée entre de nouveaux venus, attirés par la taille du marché et l'environnement favorable, et les opérateurs anciens s'est déroulée au grand profit des consommateurs. Le rendement sur fonds propres de l'industrie s'est progressivement aligné, à la baisse, sur les ratios internationaux. L'activité de lobbyistes des industriels a quasiment disparu.



Les années qui ont suivi la mise en œuvre de la réforme ont également été marquées par une extension des emblavements et une contribution des graines locales à l'approvisionnement du pays importante au regard des années précédentes.

Le seul échec dans la réforme tient à la restriction du système de paiement compensatoire au tournesol. Son extension au colza a été rejetée, privant ainsi les agriculteurs d'une opportunité de diversification de leurs productions oléagineuses.

L'accord de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique

L'accord de libre-échange avec les États-Unis a été négocié entre 2002 et 2003 et mis en application après ratification au 1er janvier 2006. Pour ce qui concerne le volet agricole de cet accord, il est bon de souligner qu'il a été marqué par une opposition entre les éleveurs, soucieux d'obtenir un accès sans droits de douane aux fourrages, céréales et tourteaux destinés à l'alimentation du bétail, et les producteurs de ces mêmes produits. Forts du soutien politique à un accord, les premiers ont prévalu.

Concrètement, pour le secteur des oléagineux, cela s'est traduit par deux concessions d'importance. Les négociateurs américains ont obtenu un accès libre pour les graines oléagineuses et leurs tourteaux, avec un démantèlement rapide des droits et une suppression du minimum de 2,5 % de droits de douane.

La concession la plus dévastatrice pour la filière de la production et de la trituration des graines oléagineuses a été celle relative aux droits de douane des tourteaux. En effet, dans un environnement caractérisé par la liberté des importations des huiles brutes et des graines oléagineuses, seule la protection tarifaire du tourteau permet de maintenir la profitabilité de l'industrie de la trituration et garantir ainsi un débouché industriel à la production des graines.

Ainsi, la mise en œuvre de cet accord s'est traduite par un accroissement très important des importations de tourteaux de soja en provenance exclusivement des États-Unis et l'arrêt corrélatif des unités de trituration locale. Les 500 000 t de capacité de trituration installée au Maroc ont été purement et simplement arrêtées. Elles ne pouvaient pas concurrencer les tourteaux d'importation, car elles ne disposaient ni d'un accès comparable à la matière première ni de l'échelle requise pour réduire leurs coûts de trituration.

Comme les droits de douane ont été maintenus pour les autres origines, le surcroît d'importation a bénéficié exclusivement à l'origine américaine.

L'arrêt des unités de trituration a sonné le glas à la production intérieure de graines oléagineuses. Sans débouchés industriels, la production de tournesol a été utilisée quasi exclusivement pour une consommation de bouche. Avec une réduction drastique des superficies cultivées et des productions



collectées, la Comapra a fait faillite. L'Association Nationale des Producteurs de Plantes Oléagineuses et Textiles (ASPOT) s'est retrouvée sans ressources financières suffisantes, car les redevances à la tonne versées par l'industrie de la trituration ont disparu. Elle a donc cessé ses activités. Le centre technique développé conjointement avec la profession a cessé ses activités de recherche-développement dans le secteur des oléagineux faute d'intérêt.

C'est la situation actuelle du secteur.

L'accord interprofessionnel et les possibilités de reprise de la production

Suite au rachat par Sofiprotéol de la principale entreprise du secteur, le ministère de l'Agriculture a initié une réflexion sur la relance de la production des oléagineux. Celle-ci s'inscrit dans un contexte international particulièrement favorable. En effet, depuis 2008 les prix des matières premières agricoles se sont accrus dans des proportions importantes, rendant ainsi compétitive la production locale de graines oléagineuses.

La stratégie mise en œuvre par le ministère s'est appuyée d'abord sur la création d'associations professionnelles de producteurs de plantes oléagineuses. Il s'agissait de développer des interlocuteurs pour un accord interprofessionnel qui verrait des engagements des industriels, des agriculteurs et de l'État pour relancer la production des graines locales.

L'agrégation des producteurs par l'industrie, au sens du plan Maroc Vert, serait le fer de lance de cette reconquête. Les industriels contracteraient avec les agriculteurs pour leur production, avec une assistance financière du ministère de l'Agriculture. Les industriels fourniraient un appui technique et les intrants requis, en contrepartie, les agriculteurs s'engageraient à commercialiser leur production chez les industriels.

Le débat sur l'ajustement du paiement compensatoire pour le tournesol et son extension au colza n'a pas été conclusif. La question du financement du paiement compensatoire dans un environnement caractérisé par la liberté des prix et l'absence d'intervention de la caisse de compensation reste posée.

Compte tenu des engagements pris dans le cadre des accords de libre-échange, l'utilisation de la protection à la frontière pour rétablir la rentabilité de la trituration n'est ni envisagée ni envisageable.

En conséquence, et sans préjuger sur les suites qui seront données à l'accord interprofessionnel, il ne semble pas répondre aux contraintes principales dont souffre le secteur des oléagineux. Les conditions d'un équilibre financier stable de la filière de production de graines et de trituration locale ne sont pas traitées de manière satisfaisante. Même si le niveau des paiements compensatoires est augmenté et leur application étendue au colza, cela ne suffira pas pour rétablir la rentabilité de l'industrie de la trituration confrontée à la concurrence des tourteaux importés en exonération de droits.



D'autre part, cet accord ne précise pas les conditions de relance de la commercialisation propice à rétablir la confiance des agriculteurs dans les mécanismes de transmission de la politique de prix.

PROPOSITIONS POUR UNE RELANCE DE LA FILIÈRE

Il s'agit de compléter les propositions de l'accord interprofessionnel en développant les conditions d'un équilibre économique et financier stable pour la filière de production des graines et de trituration locale.

Les contraintes

Plusieurs contraintes doivent être prises en compte.

La première concerne les obligations internationales du Maroc à l'égard de l'OMC. Les clauses de l'accord de Marrakech prévoient l'égalité de traitement entre produits importés et production intérieure. Autrement dit, en dehors des droits de douane, il ne peut y avoir de mesures discriminatoires entre les produits importés et locaux. Une mesure fiscale doit être appliquée aux deux.

La seconde contrainte porte sur les obligations convenues dans le cadre des accords de libre-échange qui lient le Maroc à l'Union européenne et aux États-Unis d'Amérique. Ceux-ci stipulent qu'aucune augmentation des droits à l'importation ne peut être promulguée par le Maroc sans un accord préalable de la partie contractante. Autrement dit, le Maroc ne peut mettre en place une surtaxe à l'importation sans négocier des contreparties avec ses partenaires.

La troisième contrainte porte sur le financement des mesures envisagées. Autant que faire se peut, ce financement doit être interne à la filière. En effet, la situation budgétaire du gouvernement marocain n'est pas bonne. Le déficit public est proche de 7 % du PIB, ce qui limite considérablement la possibilité d'inscrire de nouvelles dépenses dans la loi de finances.

La proposition

Pour dégager les ressources nouvelles et rétablir la rentabilité de la trituration locale, il est proposé de prélever une TVA sur les graines et les tourteaux, puis d'affecter les ressources ainsi collectées au financement d'un système de paiement compensatoire étendu et renforcé pour le tournesol et le colza.

La TVA est un impôt qui s'applique aussi bien aux importations qu'à la production intérieure. Il est conforme aux clauses de l'OMC portant sur le traitement national, car il ne discrimine pas entre les origines. La TVA n'est pas une taxe sur les importations. À ce titre, son imposition ou son accroissement sont conformes aux obligations du Maroc à l'égard de ses partenaires commerciaux des accords de libre-échange. Enfin, compte tenu de l'impor-



tance des importations dans l'approvisionnement du pays en graines et en tourteaux, les recettes ainsi générées seraient suffisantes pour le financement des paiements compensatoires requis pour la relance de ce secteur.

Afin de rétablir la rentabilité de la trituration intérieure, il est nécessaire d'opérer une différence entre les taux appliqués aux graines oléagineuses et aux tourteaux. La TVA sur les graines doit être inférieure à celle sur les tourteaux. Cela permettra de garantir une rentabilité minimale pour la trituration. Ce qui constitue la condition sine qua non d'une reprise de leur activité et de celle de la production à l'amont.

Les mesures d'accompagnement

Le contrat programme devrait être complété par des mesures propres à favoriser la commercialisation directe par les agriculteurs de leur production. À ce titre, le développement du groupement de producteurs ou de coopératives autour de capacité de stockage propre constitue probablement la meilleure réponse possible.

Les modalités d'intervention du plan Maroc Vert pourraient être utilement mises à contribution pour le développement de ces groupements de producteurs.

Les autres mesures, celles relatives à la recherche et au développement de paquets techniques appropriés et à un cadre contractuel liant les industriels aux producteurs agricoles, sont bien couvertes par l'accord interprofessionnel.



Tunisie

Le poids des institutions



LA FILIÈRE CÉRÉALES EN TUNISIE

Caractérisation de la filière

L'analyse de filière se fera d'aval en amont : consommation, puis segments de production (agriculture et transformation), commerce extérieur et enfin régulation¹⁴.

Consommation et bilan alimentaire

Les Tunisiens consacrent une part importante de leur budget à l'alimentation : 35% en moyenne (contre 15% en France), avec de notables différences entre les classes aisées (24%) et pauvres (52%), en 2005 (INS, 2007).

Les produits à base de céréales représentaient, en 2005, 6% des dépenses des ménages, soit 16% des dépenses alimentaires. Le blé dur demeure la base de l'alimentation en Tunisie (semoule et pâtes). On observe cependant une progression rapide du blé tendre (pain, biscuiterie, pâtisserie) avec l'occidentalisation du modèle de consommation (graphique 2). L'orge est destinée principalement à l'alimentation animale, même si des plats traditionnels continuent à l'incorporer (par exemple la bsissa servie au petit déjeuner). Les disponibilités en céréales (ou consommation apparente théorique) s'élevaient en 2009 à 206 kg par habitant contre 200 en Algérie et 175 au Maroc.

Tableau 1 : Bilan céréales, Tunisie, 2009

Produit	MILLIERS DE TONNES									Disponibilité alimentaire (kg/personne/an)
	PRODUCTION	IMPORTATIONS	VARIATION DE STOCK	EXPORTATIONS	DISPONIBILITÉ INTÉRIEURE	ALIMENTS POUR ANIMAUX	SEMENCES	PERTES	ALIMENTATION	
Blé	1 654	1 240	-200	141	2 553	144	53	225	2 135	206
Orge	850	80	-	-	930	803	24	18	63	6
Céréales, autres	79	1	-	-	80	67	-	1	10	1
Riz (ég. blanchi)		10	-	-	10			-	9	1
Maïs		674		-	674	665				
CÉRÉALES (TOTAL)	2 585	2 009	-200	142	4 253	1 680	77	245	2 221	214

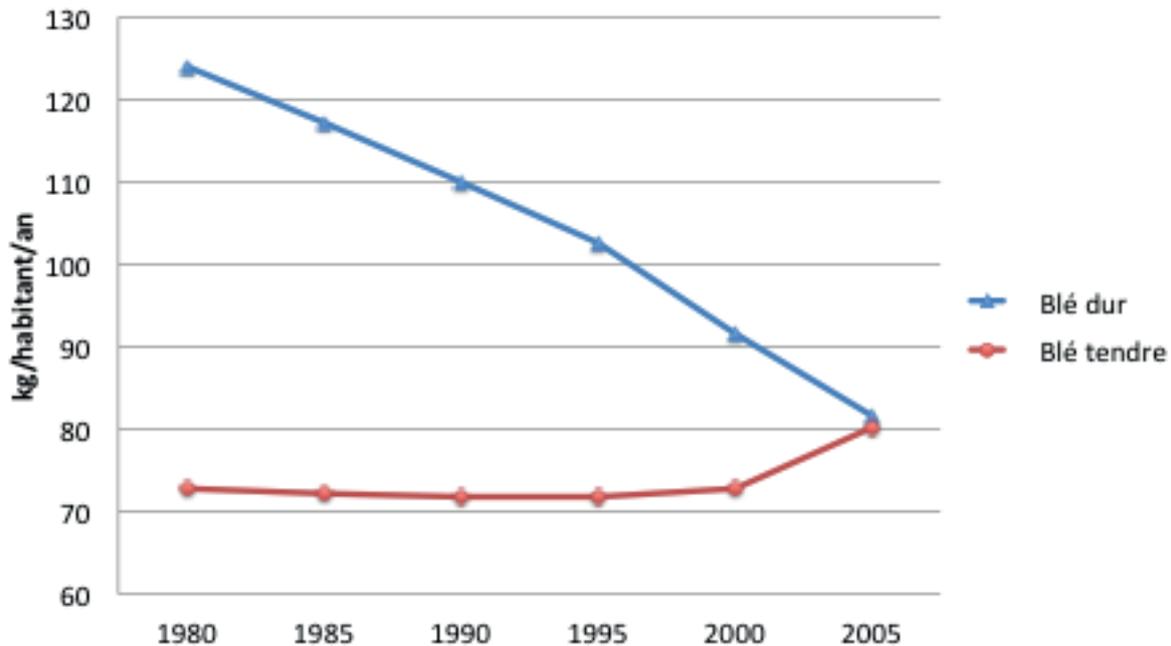
FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 11 AOÛT 2013

14 - Pour une présentation méthodologique de l'analyse de filières agroalimentaires, cf. Rastoin et Gherzi, 2010



La consommation effective, mesurée par les enquêtes auprès des ménages s'élevait en Tunisie en 2005 à 183 kg répartis en parts égales entre blé dur et blé tendre. Le déclin du blé dur (124 kg/tête en 1980, 82 kg en 2005) explique la baisse des produits céréaliers (210 kg au total en 1980) et caractérise une « transition alimentaire » vers davantage de produits animaux, de sucre et de corps gras.

Graphique 1 : Consommation de blé dur et blé tendre, Tunisie



SOURCE : INS, 2007, ENQUÊTE NATIONALE SUR LE BUDGET, LA CONSOMMATION ET LE NIVEAU DE VIE DES MÉNAGES 2005.

Production agricole

Les céréales, socle historique de la diète méditerranéenne, occupent encore aujourd'hui une place prépondérante à la fois dans la production agricole et agroalimentaire de la Tunisie et dans la consommation alimentaire des ménages.

Les céréales occupent environ 1,2 million d'ha (moyenne 2000-2012), soit le quart des terres arables et de cultures permanentes (22% en moyenne 2009-2011, mais avec des écarts importants : 9% en 2002, 33% en 2004, du fait de la pratique de la jachère). Leur production est pluviale (10% en irrigué seulement) et majoritairement localisée en zone humide, dans le nord du pays (55%). Les céréales concernent environ 250 000 producteurs (43% des exploitants agricoles), majoritairement petits (156 000 exploitations de moins de 10 ha, soit 62%, 80 000 entre 10 et 50 ha, soit 33%). Les grands agriculteurs 11 000 (soit 5%). À noter que ces derniers occupent près de 40% des superficies céréalières (tableau 1). On peut toutefois estimer que la moitié de la production de céréales en Tunisie est réalisée par des exploitations de taille modeste (moins de 50 ha). Près de 80 000 exploitations auraient comme activité principale la production de céréales et seraient donc spécialisées, avec des rendements supérieurs à la moyenne et les problèmes agronomiques induits par la monoculture.



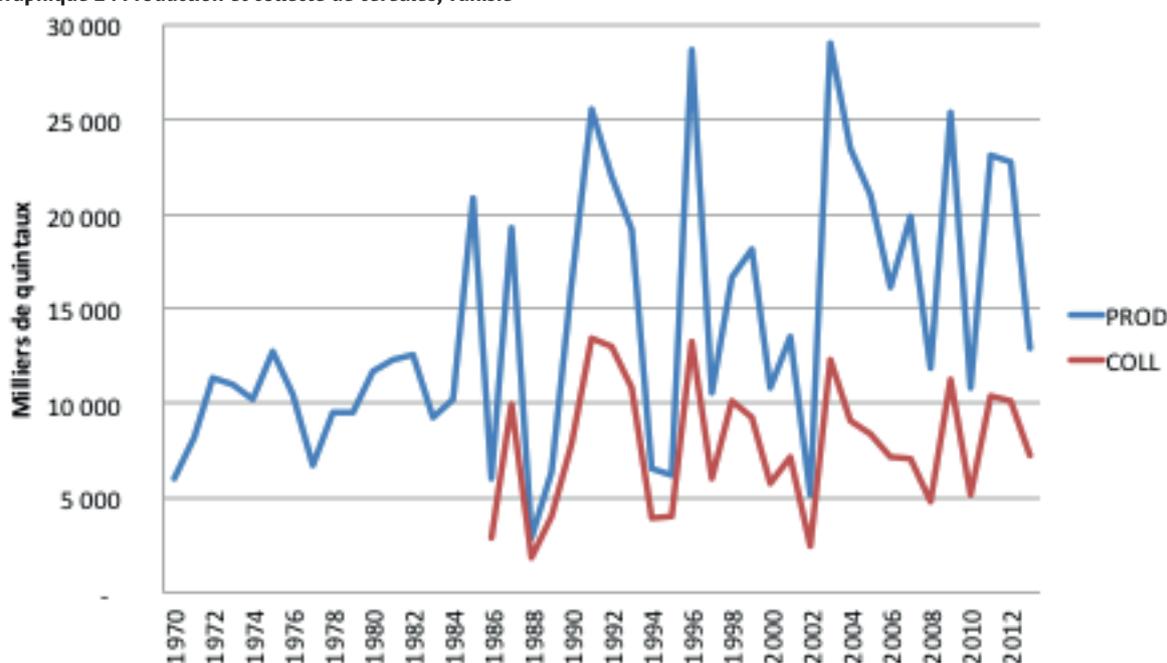
Tableau 2 : Répartition des exploitants agricoles cultivant des céréales, 2005

TAILLE DE L'EXPLOITATION	NOMBRE D'EXPLOITATIONS	%	SUPERFICIE CÉRÉALIÈRE (1000 HA)	%
0-10 ha	156 838	63%	348	23%
10-50 ha	80 078	32%	597	40%
> 50 ha	11 542	5%	563	37%
TOTAL	248 458	100%	1 508	100%

SOURCE: MARH, DGEDA, ENQUÊTE STRUCTURE 2004-2005, TUNIS

La production de céréales en Tunisie est marquée par une forte irrégularité, elle-même conditionnée par les aléas climatiques. Ainsi, sur les 40 dernières années, on enregistre un écart de 1 à 10 entre une année calamiteuse (2,9 millions de q en 1988) et une année d'abondance (29 millions de q en 2003) (graphique 1). Cependant, les progrès technico-économiques, s'ils ne parviennent pas à stabiliser la production du secteur, ont permis de l'augmenter significativement : la moyenne décennale a ainsi presque doublé entre 1970-1979 (9,5 millions de q) et 2000-2009 (17,6 millions de q), avec une progression régulière qui a permis d'accompagner la progression démographique (de 5 à 11 millions d'habitants entre 1970 et 2012).

Graphique 2 : Production et collecte de céréales, Tunisie



SOURCE : MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, TUNIS, 2013

La collecte représente, selon les années, entre 40 et 50% de la récolte, ce qui traduit deux caractéristiques : l'importance de l'autoconsommation en zones rurales et celle des pertes post-récolte.



La production moyenne de céréales des 10 dernières années (2004 à 2013) se répartit de la façon suivante :

- Blé dur, 11 millions de q (59%), taux de collecte, 52%
- Orge, 5 millions de q (27%), taux de collecte, 17%
- Blé tendre, 2,5 millions de q (13%), taux de collecte, 59%
- Triticale, 170 mille q (0,9%), taux de collecte, 13%

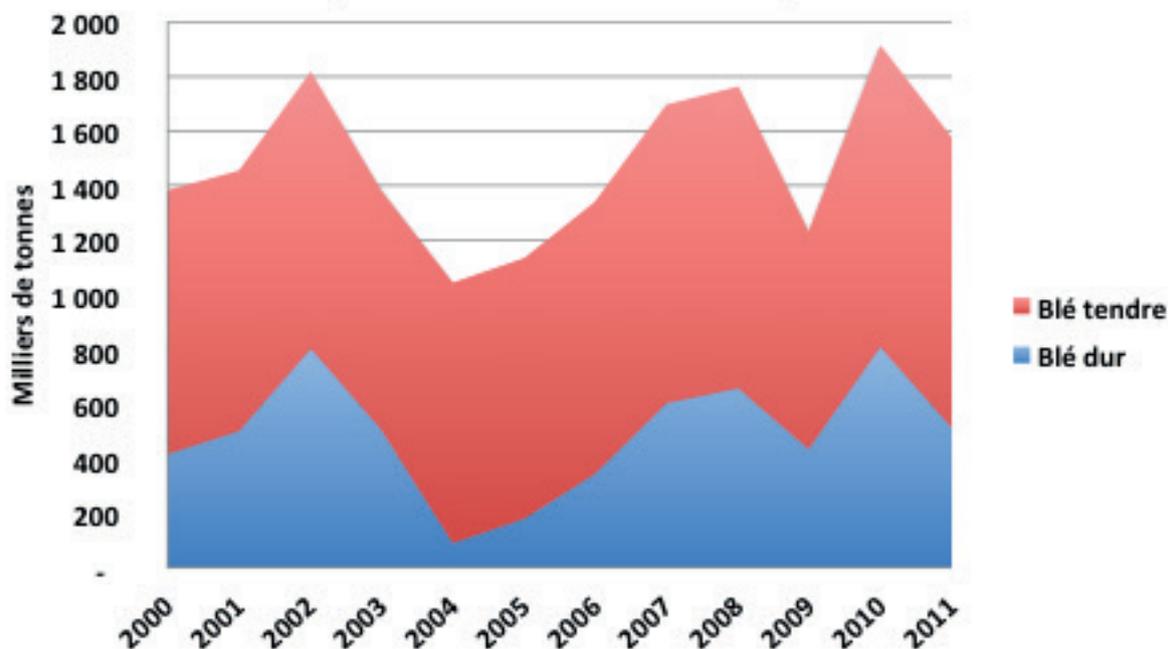
Le blé dur reste donc la céréale prépondérante en Tunisie. Généralement bien adapté aux conditions locales, sa production progresse plus vite que celle du blé tendre (+ 66% entre la décennie 1980 et la décennie 2000, contre + 54% pour le blé tendre et + 46% pour l'orge, tandis que le triticale est en forte diminution, - 49%).

En dépit d'indéniables progrès, les rendements céréaliers demeurent faibles et irréguliers : 16 q/ha pour le blé dur en moyenne sur 2002-2012, 19 pour le blé tendre et 10 pour l'orge, ce qui se situe loin derrière la productivité des pays méditerranéens de l'Europe et s'explique à la fois par des causes naturelles (sol et climat), techniques (semences, pratiques culturales) et humaines (organisation et formation des producteurs).

Commerce extérieur

L'écart important entre le niveau de la consommation et celui de la production nationale conduit la Tunisie à importer de grosses quantités de céréales : en moyenne 1,8 million de tonnes sur 2002-2012, là encore avec d'importantes fluctuations en fonction de la pluviométrie locale (1 million t en 2004, 2,4 millions en 2002 et 2004). Sur ce total, le blé tendre a représenté 51%, l'orge 25% et le blé dur 24%. Les importations de blé tendre sont régulièrement plus importantes du fait de l'évolution de la consommation et de la collecte localement (graphique 3).

Graphique 3 : Importations de blés, Tunisie : 2/3 BT



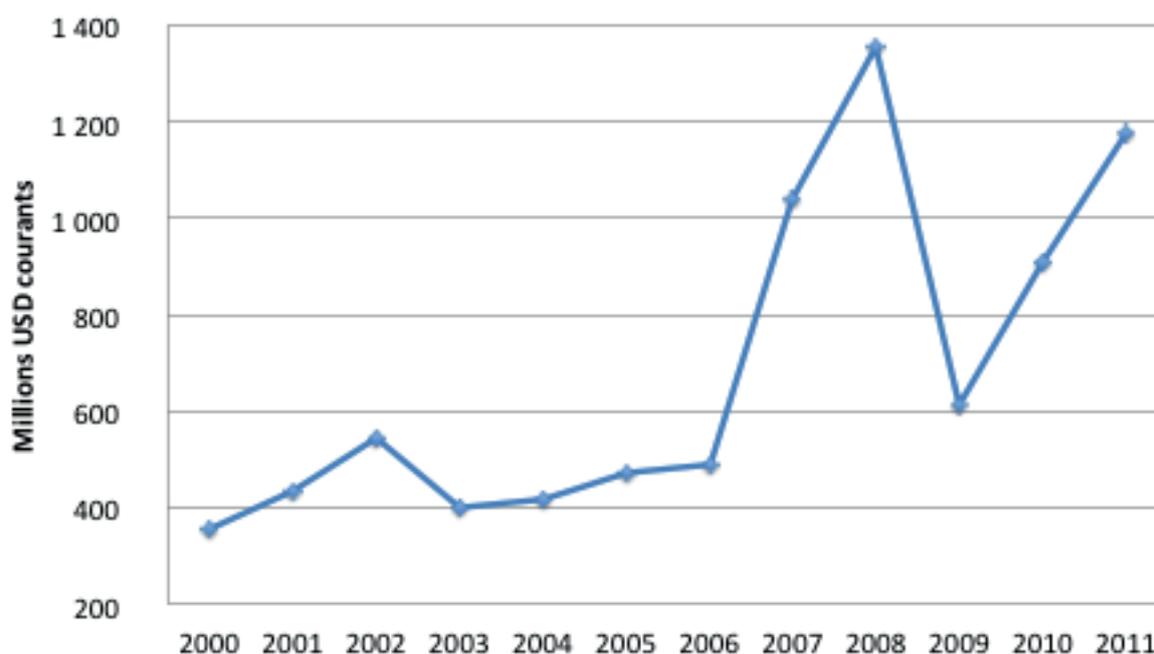


Le taux de couverture en céréales par la collecte s'établit à 32% sur la période 2002-2012, pour des besoins nationaux de 25 millions de q. Le solde, soit près de 70%, est assuré par des importations. Le déficit concerne beaucoup plus le blé tendre que le blé dur.

La Tunisie est donc confrontée à un problème de dépendance extérieure qui s'accompagne de lourdes factures et de fortes incertitudes en raison de la volatilité des marchés. Le prix du blé dur à l'importation pour la Tunisie est ainsi passé de 132 USD/t en 2000 à 587 USD/t en 2008 et 418 USD/t en 2011. Pour le blé tendre, les chiffres sont respectivement de 109 USD/t (2000), 384 (2008) et 318 (2011) (Comtrade, 2013). En conséquence, le coût des importations de céréales a plus que triplé depuis 2000 pour frôler 1,2 milliard de dollars en 2011 (graphique 4).

Les cinq premiers fournisseurs de céréales de la Tunisie assuraient 63% des importations en 2011. Il s'agissait de l'Ukraine (19%), de la Russie (12%), de la France (11%), de l'Italie (11%) et du Brésil (10%). Pour les quatre premiers pays, il s'agit de blé ou d'orge, pour le Brésil de maïs. En raison du régime politique des importations (monopole de l'office des céréales, cf. infra), les fournisseurs sont sélectionnés sur appel d'offres au « mieux-disant » et varient donc d'une année à l'autre. L'Ukraine est cependant en première position depuis 2009.

Graphique 4 : Valeur des importations tunisiennes de céréales



SOURCE : UN, COMTRADE, 2013)

Les céréales et dérivés constituent de loin le premier poste des importations agricoles tunisiennes (35% en 2011), suivies par les huiles (18%) et le sucre (13%). On note une dynamique à l'exportation pour les produits céréaliers transformés (x 3,5 entre 2000 et 2011, à un peu plus de 200 millions USD), ce qui allège la balance sectorielle en devise (tableau 2).



Tableau 3 : Commerce extérieur agricole et agroalimentaire de la Tunisie

produit	2011 (M. USD)			2011 (RÉPARTITION)			ÉVOLUTION 2000 – 2011 (x)		
	IMPORT	EXPORT	SOLDE	IMPORT	EXPORT	SOLDE	IMPORT	EXPORT	SOLDE
Commerce total	23 952	17 847	-6 105				2,8	3,1	2,2
Produits agricoles, total*	2 772	1 620	-1 152	100%	100%	100%	3,7	3,8	3,5
Céréales et prépar. 04	958	209	-748	35%	13%	65%	3,3	3,5	3,2
Huiles Anim+Veget 4	493	627	133	18%	39%	-12%	5,8	2,9	1,0
Sucre et miel 06	356	29	-327	13%	2%	28%	6,0	9,7	5,8
Graines oléagineuses 22	273	0	-273	10%	0%	24%	20,8	27,0	20,8
Café+Thé+Cacao+Epices 07	130	65	-65	5%	4%	6%	2,9	10,7	1,7
Boissons et tabacs 1	125	81	-44	4%	5%	4%	2,4	1,8	7,1
Fruits et légumes 05	83	393	311	3%	24%	-27%	2,4	5,4	8,0
Nourriture pour animaux 08	69	16	-53	3%	1%	5%	1,1	7,6	0,8
Prép. alim. diverses 09	53	82	29	2%	5%	-3%	3,6	9,7	-4,5
Prod. laitiers+oeufs 02	50	64	15	2%	4%	-1%	2,2	7,5	-1,0
Viande et préparat. 01	18	8	-10	1%	1%	1%	2,3	12,6	1,4

* Hors produits de la pêche et de l'aquaculture

FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 03 NOVEMBRE 2013

Collecte des céréales

La collecte des céréales est assurée en Tunisie par trois types d'opérateurs : directement par l'Office des céréales (ODC) ou par l'intermédiaire de sociétés mutuelles de service agricoles (SMSA, ex-coopératives) et d'opérateurs privés (négociants ou transformateurs). Ces trois types d'agents remplissent un rôle hautement stratégique, car de leur efficacité va dépendre la constitution de stocks et donc la sécurité alimentaire nationale.

La capacité de stockage (12,2 millions de q) se répartissait ainsi en 2012 :

- Opérateurs privés : 3,7 M. q (30%) ;
- ODC : 2,72 M. q (22%) ;
- SMSA : 3,35 M. q (28%) ;
- Minoteries et semouleries : 2,45 M. q (20%).



L'ODC assurant la gestion des SMS contrôle ainsi directement 50% de la collecte.

La localisation géographique des silos de stockage concerne l'ensemble du pays :

- Silos dits « de repli » dans les zones de consommation : 5,53 M. q (46%) ;
- Silos de collecte en zones de production : 3,45 M. q (29%) ;
- Minoteries et semouleries : 2,45 M. q (20%) ;
- Silos portuaires : 0,77 M. q (6%).

Selon les responsables rencontrés, la capacité de stockage (environ 45% des besoins) demeure insuffisante pour faire face à une crise de la production ou du marché international. En particulier, les silos portuaires sont notoirement insuffisants et, étant implantés dans des ports en eau peu profonde, ne peuvent recevoir de gros navires (maximum 25 000 t). Un programme additionnel de 2,7 M. q a été lancé en 2010, mais il ne concerne pas les zones portuaires. Par ailleurs, le parc de silos est vieillissant et pas toujours aux normes technico-économiques modernes (système de vrac ne permettant pas de différencier les blés par leur qualité et mélange de variétés autorisé ou toléré à l'importation pour des raisons de prix).

Depuis la loi de désengagement de l'État des activités à caractère concurrentiel de 2005, la part de l'ODC dans la collecte physique a fortement diminué passant de 32% en 2005 à 2% en 2012, au profit des opérateurs privés désormais majoritaires (58%), les SMSA régressant également à 40% (tableau 3)

Tableau 4 : Évolution de la collecte de céréales par type d'opérateur en Tunisie

OPÉRATEUR	2005	2012
ODC	32%	2%
SMSA	67%	40%
Privés	1%	58%
TOTAL	100%	100%
Collecte (M.q)	8,4	10,2

SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES, TUNIS, 2013

Toutefois, le marché des céréales étant administré à tous les stades de la filière par l'ODC, l'Office reste maître de la régulation.

Les SMSA intervenant dans la collecte des céréales (environ 4 M.q en 2012) sont au nombre de trois : la CCGC (coopérative centrale des grandes cultures), la COCEBLE (coopérative centrale du blé) et la SMCSA (société mutuelle de commercialisation et stockage agricole). Ces structures connaissent de sérieux problèmes de management (statuts peu souples, gestion très dépendante de l'Office



des céréales, endettement, insuffisance des investissements, manque de confiance des agriculteurs).

Les opérateurs privés sont en croissance rapide et misent sur une privatisation totale à terme du commerce des grains en Tunisie et, selon leurs déclarations, investissent pour le moment à perte dans le secteur.

Tableau 5 : Collecteurs privés de céréales en Tunisie (millions de quintaux)

LES COLLECTEURS PRIVÉS	2009	2010	MOYENNE 2009-10	%
Comptoir Multiservices Agricoles (CMA)	1,94	1,10	1,52	48,9%
Société des Grands Silos de Jendouba (GSJ)	0,63	0,29	0,46	14,8%
Société des Grands Silos de Béja (GSB)	0,39	0,36	0,37	12,0%
Société Tunisienne des Engrais Chimiques (STEC)	0,34	0,17	0,26	8,3%
Société Céréales Collecte (SCC)	0,38	0,03	0,21	6,6%
Société Collecte Céréalière du Nord (COGENORD)	0,17	0,11	0,14	4,5%
Compagnie Tunisienne d'Activités Agricoles (CTAA)	0,17	0,07	0,12	3,9%
Société Matmoura Sfina (SFINA)	0,03	0,01	0,02	0,8%
Société de Promotion Agricole (SPA)	0,01	0,01	0,01	0,4%
TOTAL COLLECTEURS PRIVÉS	4,07	2,16	3,12	100,0%

SOURCES : OFFICE DES CÉRÉALES ET FAO, 2011

Les industriels ont également investi dans les opérations de collecte et de stockage (capacité de 2,5 M. q) pour des raisons stratégiques (maîtrise des approvisionnements) et également d'opportunité de marché dans l'hypothèse d'une libéralisation des activités de l'Office des céréales.

Transformation industrielle et distribution

L'INDUSTRIE DES CÉRÉALES est de loin la première branche de l'industrie agroalimentaire tunisienne

Cette industrie comporte les activités suivantes :

- Minoteries et semouleries
- Pâtes alimentaires et couscous
- Boulangeries
- Biscuiteries
- Aliments pour enfants



LA MINOTERIE-SEMOULERIE comporte 23 établissements principalement répartis sur le littoral et le Nord (Tunis, Sousse, Sfax, Gabès, Béja), triturant environ 20 millions de q de blé par an, pour une capacité de 33 millions de q, soit une utilisation moyenne d'environ 60%. Pour cette raison et suite à un important plan de « mise à niveau » ayant permis la modernisation de nombreuses unités, le secteur est en voie de concentration rapide, sous une forme généralement conglomérale à capitaux familiaux. Les 10 minoteries de tête assurent d'ores et déjà les $\frac{3}{4}$ des fabrications (tableau 6).

Tableau 6 : Principales entreprises de minoterie-semoulerie en Tunisie, moyenne 2008-2010

ENTREPRISES	GOUVERNORATS	BLÉ TRITURÉ (MILLIERS Q)	%	% CUMULÉ
Minoteries du Centre et Sahel Réunis (La Rose Blanche)	Sousse	2 315	12,3%	12,3%
Sté Meunerie	Tunis	1 846	9,8%	22,1%
Epi d'or	Sousse	1 843	9,8%	31,9%
SMID	Sousse	1 343	7,1%	39,1%
G.I.A.N	Béja	1 237	6,6%	45,6%
G.M. de Tunis	Tunis	1 169	6,2%	51,8%
COTUSEM	Tunis	1 121	6,0%	57,8%
STPA	Sfax	1 093	5,8%	63,6%
SOUKRA	Tunis	982	5,2%	68,8%
SOTUMIS	Tunis et Gabès	984	5,2%	74,1%
TOTAL 23 MINOTERIES	TUNISIE	18 812	100,0%	100,0%

SOURCES : OFFICE DES CÉRÉALES ET FAO, 2011

LE SECTEUR DES PÂTES ALIMENTAIRES ET DU COUSCOUS compte une douzaine d'entreprises dont les plus importantes sont intégrées à des minoteries-semouleries en raison de la nécessité d'atteindre une taille critique de fabrication pour abaisser les coûts du fait de marges très faibles. Les cinq premières entreprises du secteur assurent 80% de la capacité de production de pâtes et 60% de celle du couscous. Du fait d'investissements récents de modernisation, les entreprises du secteur sont technologiquement à niveau, mais économiquement chargées : les capacités industrielles seraient utilisées à 42% pour les pâtes et 38% pour le couscous, en dépit d'une percée à l'exportation vers la Libye et l'Afrique au sud du Sahara (Fao, 2011).



LE SECTEUR DE LA BISCUITERIE est composé d'une douzaine d'unités industrielles. Le leader est la SOTUBI en partenariat avec Lu (ex-Danone, aujourd'hui Kraft), avec 60% de part de marché. D'autres joint ventures avec des multinationales existent ou sont en cours d'étude. Les marchés domestiques et d'exportation africains sont très dynamiques (+5 à 10% de croissance annuelle). Ce secteur n'étant pas administré bénéficie de bonnes marges et se révèle donc attractif aux IDE.

À signaler également le secteur en croissance des aliments pour enfants.

LA BOULANGERIE demeure un secteur très artisanal, avec 2686 établissements en 2011, dont 2091 de type A (fabrication de gros pain subventionné) et 595 de type C (baguettes subventionnées et à prix libres), utilisant mensuellement 507 000 quintaux de farine (79% A et 21% C). Il existe également quelques boulangeries industrielles produisant des pains surgelés, grillés et des pains tranchés sous emballage.

LA DISTRIBUTION DE PRODUITS ALIMENTAIRES est en mutation, avec l'arrivée des GMS dans les grands centres urbains. La grande distribution (GD) réalise un chiffre d'affaires d'environ 800 millions de dinars (606 millions de dollars), soit 2% du PIB, contre 23% en Europe, avec 171 points de vente. Le groupe Mabrouk/Monoprix, avec 37 magasins et actionnaire de Géant Casino-Tunisie, est leader avec 36% du marché de la GD. Le groupe Chaibi/Bonprix, 47 magasins et actionnaire de Champion/Carrefour-Tunisie est n°2, avec 31% de part de marché. Le groupe Magasin Général, n°3, 20% du marché, est en voie de privatisation, et étudie un projet de partenariat avec Auchan. Enfin les enseignes cash & carry, Promogro et Magro (contrôlées par Magasin Général), disposent de 13% du marché. On note cependant l'existence et la résistance d'un nombre élevé de petites épiceries de quartier en ville comme en zone rurale (environ 17 500) qui assure encore 85% du commerce de détail en Tunisie et dont la plupart vendent du pain. Une majorité d'acheteurs reste fidèle à ce commerce de proximité en raison du lien social créé et de prix inférieurs à la GD.

Régulation de la filière céréales

Malgré un pas fait en direction de la libéralisation des marchés agricoles et alimentaires à partir de 1990¹⁵ suite au PAS (plan d'ajustement structurel imposé par le FMI), puis en 2005¹⁶, la filière céréales demeure administrée à tous ses maillons par les pouvoirs publics à travers l'Office des céréales (ODC) et la Caisse générale de compensation (CGC).

L'ODC est un EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) créé en 1962 (décret modifié en 1970) qui a pour mission de :

15 - 1990 : autorisation des opérateurs privés à exercer la fonction de collecteurs de céréales
 1991 : désengagement de l'importation et de la commercialisation des pommes de terre
 1992 : libéralisation de l'import-export et de la commercialisation des tourteaux de soja et de luzerne
 1993 : libéralisation du prix à la production et de la commercialisation locale de l'orge
 16 - Encouragement à l'intervention du secteur privé dans les opérations de collecte et stockage



- Réguler le marché des céréales (collecte, vente, importation et stockage, y compris des semences) ;
- Encadrer et appuyer le développement de la filière céréalière (innovations technologiques, valorisation et élaboration de stratégies) ;
- Assurer une intermédiation financière entre la CGC, les organismes de collecte et de stockage et les industriels.

Pour réaliser ses missions, l'ODC dispose d'un monopole sur l'achat (local et extérieur) et la vente des céréales en Tunisie et d'un dispositif de fixation de prix à tous les stades de la filière: production, collecte, rétrocession, transformation, transport et consommation. Il reçoit à cette fin des fonds de la CGC qui permettent de subventionner des opérations de « vente à perte » en raison du décalage entre les prix perçus et les coûts réels. Ainsi, la plus grande partie des frais de logistique et de stockage des céréales est à la charge de l'État (97% à fin 2013). L'ODC emploie 1300 salariés. Ses frais de fonctionnement sont assurés par des marges forfaitaires prélevées sur les subventions accordées (tableau 7).

Tableau 7 : Décomposition du coût complet des blés locaux en Tunisie, 2012

TND/q	BLÉ DUR	BLÉ TENDRE	ORGE
Prix à la production	43,000	35,000	30,000
Prime de prompt livraison (avant 31/08)	17,000	10,000	12,000
Prix de base aux producteurs	60,000	45,000	42,000
Marge nette de rétrocession	2,068	2,068	2,068
Prime de magasinage	3,133	2,700	2,478
Péréquation du transport	1,374	1,374	1,374
Fonds d'équipement de l'Office	0,100	0,100	0,100
Marge totale de l'office	6,675	6,242	6,020
PRIX ENTIER DES CÉRÉALES	66,675	51,242	48,020

SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES, TUNIS, 2013

Le coût de revient complet des céréales (locales ou importées) pour l'ODC va être minoré par une « indemnité compensatrice » ou subvention aux minotiers et semouliers afin qu'ils puissent vendre la farine ou la semoule à leurs clients (qualifié de « prix réduit »), de manière à ce que ces derniers soient en mesure de respecter les prix de vente des produits finis (pains, couscous) fixés par le gouvernement (ODC, 2013). Cette « compensation » a connu une très forte augmentation dans les dix dernières années du fait de la tendance haussière des bourses internationales de commodities. Elle a été multipliée par plus de deux aussi bien pour les céréales produites localement que pour celles qui ont été importées, à l'exception de l'orge (tableau 8), ce qui a provoqué une dérive très importante du budget de la CGC (cf. infra).



Tableau 8 : Compensation moyenne par quintal de céréales, en TND

Années	CÉRÉALES LOCALES				CÉRÉALES IMPORTÉES		
	BD	BT	ORGE	TRITICALE	BD	BT	ORGE
2001	13,635	12,031	1,903	2,077	9,514	5,094	2,538
2010	34,673	26,928	12,956	13,02	24,283	9,499	0,344
Variation 2010/2001	2,5	2,2	6,8	6,3	2,6	1,9	0,1

SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES, 2011

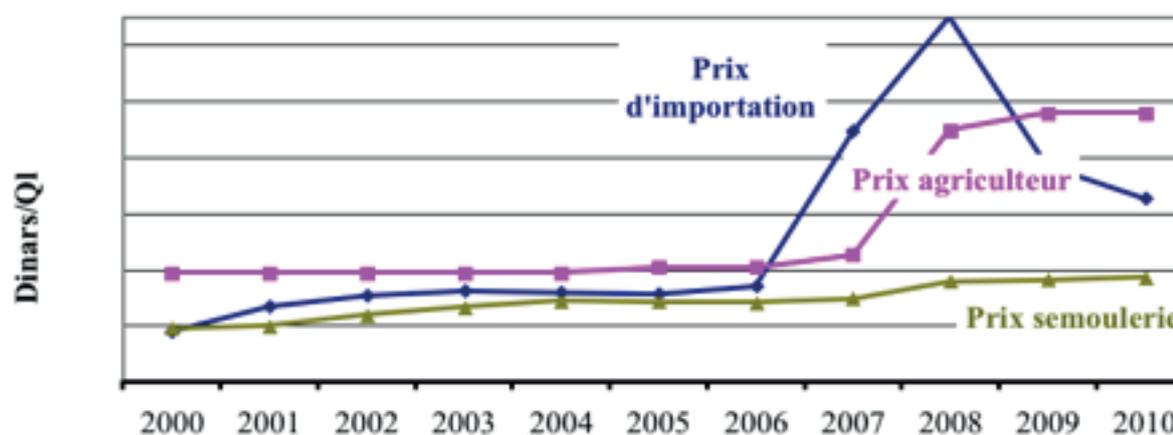
En d'autres termes, l'Etat utilise le monopole de l'ODC pour maintenir à un niveau supérieur au marché international le prix payé au producteur et à un niveau inférieur le prix payé par l'ensemble des consommateurs, pour les produits de base (Fao, 2011). Entre consommateur final et producteur agricole, l'industriel et le boulanger bénéficient également de prix inférieurs aux cours mondiaux.

Les prix à la production sont fixés par l'ODC en début de campagne. Après une période de stagnation (2000-2004), ils ont été progressivement augmentés à partir de 2005 pour accompagner les prix internationaux. Ils ont été maintenus nettement au-dessus des prix aux frontières pour encourager la production nationale (+ 22% pour le blé dur et +34% pour le blé tendre par rapport au prix international en 2009 et 2010). Par contre, durant la flambée de 2007 et 2008, les prix intérieurs sont restés inférieurs aux prix spots, ce qui a conduit à des « détournements de trafic » vers des clients des pays voisins payant au prix fort.

À partir de 2008, une prime de « prompt livraison » a été instaurée pour encourager les producteurs à livrer leurs blés avant le 31 août afin d'assurer une meilleure gestion de stocks. Un tel système d'administration indifférenciée des prix, pour être attractif pour les producteurs, doit laisser des marges, ce qui n'est pas semble-t-il le cas pour les petits et moyens agriculteurs dont les coûts de production sont élevés du fait d'une faible productivité des facteurs et de l'absence d'économies d'échelle. Le système profite donc principalement aux grandes exploitations céréalières spécialisées, ce qui peut aller à l'encontre des préoccupations de durabilité (perte de fertilité des sols et de biodiversité).



Graphique 5 : Prix à la production, à l'importation (C&F) et à la transformation du blé dur en Tunisie



SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES, TUNIS, 2011

Le différentiel entre les prix fixés par l'État via l'ODC au niveau des producteurs agricoles et des industriels et le prix international constitue – théoriquement – soit une taxe (prix domestiques inférieurs), soit une subvention (prix domestiques supérieurs) implicite : en 2000, année de faibles prix internationaux, l'agriculteur a bénéficié d'une subvention de 35% par rapport au spot et l'industriel a subi une légère taxe de 2%. Au contraire en 2007, année de pic international, l'agriculteur est pénalisé (-67%) et le semoulier fortement subventionné (+121%) (tableau 9).

Tableau 9 : Subventions et taxes implicites des prix intérieurs par rapport aux prix d'importation pour le blé dur tunisien

Années	% DE SUBVENTION (+) OU DE TAXE (-)	
	À LA PRODUCTION AGRICOLE	À LA TRANSFORMATION INDUSTRIELLE
2000	35%	-2%
2007	-67%	121%
2010	26%	49%

SOURCE : FAO 2011, À PARTIR D'ODC

Les mécanismes pour le blé tendre sont identiques, avec des impacts comparables.

Le coût de la farine PS rendue au chef-lieu de Délégation (Commune) de la boulangerie est, à compter du 5/03/2013, de 29,024 TND/q. Cette farine est vendue 6,089 TND /q aux boulangeries A pour la fabrication de pains de 400 g et 22,668 TND/q aux boulangeries C pour la fabrication de baguettes de 220 g. Le minotier reçoit donc une compensation (subvention) de 23,205 TND/q de farine destinée aux boulangers A et de 6,626 TND/q de farine livrée aux boulangers C. Au même moment, la farine PS-7 à prix libre est facturée 51,2 TND/q aux autres boulangeries.



Le taux de réduction accordé aux boulangers sur le prix de la farine PS (prix d'achat de la farine / coût total de revient) s'établit donc en 2013 à :

- Boulangerie de catégorie A (pains de 400 g), 79% ;
- Boulangerie de catégorie C (baguette de 220 g), 21%.

Le calcul de la réduction fait l'objet d'une nomenclature sophistiquée et d'après discussions entre parties prenantes (cf. annexe 1). La « marge de mouture » des minotiers et semouliers comporte de nombreux postes dont les révisions se font parfois longtemps attendre. Ainsi le dernier réajustement des charges financières, d'assurance, de sacherie, d'entretien et réparations qui représentent 14% des frais de mouture date de 1988, 1991 et 1993 (cf. annexe 2)

La complexité de ce système de prix, la difficulté du contrôle et la tentation de la fraude font que les « pertes en ligne » doivent être considérables et donc le rapport coût/efficacité bien médiocre.

Les produits céréaliers dont les prix sont fixés par l'Etat à la consommation sont les pains de 400 et 220 g, la semoule (paquet de 1 kg), le couscous (1 kg) et les pâtes alimentaires. La subvention aux fabricants est calculée à partir d'un coût de revient, par différence avec le prix de vente officiel. Elle s'échelonnait en 2011 entre 30% (baguette de 220 g) et 56% (semoule) (tableau 9).

Tableau 10 : Prix, coût et subvention des produits céréaliers encadrés, 2011

PRODUIT	COÛT REVIENT	PRIX DE VENTE	SUBVENTION	SUBVENTION
	TND	TND	TND	
Gros pain (400 gr)	0,430	0,230	0,200	47%
Pain en baguette (220gr)	0,272	0,190	0,082	30%
Semoule (1 kg)	1,030	0,450	0,580	56%
Couscous (1 kg)	1,415	0,795	0,620	44%
Pâte alimentaire (1 kg)	1,425	0,805	0,620	44%

SOURCE: MINISTÈRE DE COMMERCE ET DU TOURISME, TUNIS, 2011

Même rapportés au salaire minimum, les prix des produits à base de céréales soutenus par la CGC sont devenus dérisoires, car il apparaît politiquement très difficile d'y toucher, s'agissant de produits « psychologiques » dont la moindre hausse déclencherait des émeutes. Ces prix très faibles (10 centimes d'euro pour le gros pain) entraînent des gaspillages et des détournements d'usage en tout genre (par exemple vers l'alimentation animale, ou encore une utilisation des farines A ou C destinée à leur fabrication et donc subventionnées pour élaborer des produits à prix libres : autres pains, pâtisseries-viennoiseries, biscuits).



Une telle politique de « protection sociale universelle », pour louable qu'elle soit sur le plan des principes, se heurte finalement à l'équité (le riche comme le pauvre en profite) et conduit à de dangereux dérapages au plan budgétaire comme le montre l'évolution des données de la CGC.

Le coût de la compensation des céréales, supporté par le budget de l'État à travers la CGC a plus que triplé entre 2000 et 2010 et sextuplé entre 2000 et 2008, au plus fort de l'envolée des prix internationaux atteignant cette année-là près de 500 M.USD.

Tableau 11 : Évolution du coût de la compensation des céréales par la CGC en Tunisie

	2010 (M. TND)	RÉPARTITION 2010	ÉVOLUTION 2000-2010	ÉVOLUTION 2000-2008
Céréales locales	219	46%	2,3	1,3
Blé dur	160	34%	1,9	1,1
Blé tendre	33	7%	2,2	2,3
Céréales importées	216	45%	4,7	18,3
Blé dur	126	27%	6,9	24,0
Blé tendre	88	19%	4,3	16,9
Marges industrielles et complément	40	8%	3,7	0,9
TOTAL	475	100%	3,1	6,3

SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES IN FAO, 2011

Le coût du soutien aux céréales est équilibré entre la production locale et les importations, le blé dur accaparant plus de 60% du total en 2010.

Les céréales absorbaient, en 2009, 86% des subventions de la CGC aux produits alimentaires et les huiles végétales 14%. Le lait et le sucre ont cessé d'être subventionnés en 2009.

Les produits alimentaires représentaient 53% du budget de la CGC en moyenne sur 2007-2009 (dont 44% pour les céréales et 9% pour les huiles), les carburants 36% et les transports 9%. Sur la même période les dépenses de la CGC ont atteint près de 1,6 milliard de TND, soit environ 800 M. €, à 9,8% du budget public et 2,9% du PIB. Les compensations accordées à la filière céréales pesaient donc à la fin de la décennie 2000 (hors subventions relevant du ministère de l'Agriculture) 4,3% du budget de l'État. Une telle situation n'est pas tenable à moyen terme.

Une étude récente montre que les ménages pauvres en Tunisie (16% de la population totale) ne touchent que 9% des subventions allouées par la CGC



aux produits alimentaires, les classes moyennes et aisées 68%, le solde, soit 23% bénéficiant aux restaurants et cafés et au commerce illégal aux frontières (subvention totale : 1150 M. TND en 2011). Même si ces subventions ont un impact positif sur la situation nutritionnelle des ménages à faibles revenus et contribuent à réduire légèrement la pauvreté, l'étude démontre que cette aide universelle aux produits alimentaires est significativement, mais faiblement moins efficace qu'une aide forfaitaire aux ménages pauvres : le premier quintile de la population (ménages les plus pauvres) ne reçoit que 82% de la subvention qu'il aurait reçu avec une allocation forfaitaire. Par ailleurs, certains biens subventionnés comme la baguette et le couscous industriel augmenteraient les inégalités sociales (INS et CRES, 2013).



CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Synthèse du diagnostic de filière

La filière céréales constitue de loin la première activité agricole et agro-alimentaire en Tunisie en occupant le quart des terres cultivables et mobilisant 250 000 exploitations agricoles dont à peine 11 000 de plus de 50 ha (40% des superficies). La production est très fluctuante, car soumise aux aléas pluviométriques (écart de 1 à 10 entre une très bonne et une très mauvaise année). Elle a atteint en moyenne 18 millions de quintaux entre 2000 et 2009, soit un doublement par rapport à 1970-79, imputables à l'augmentation des rendements qui demeurent toutefois inférieurs au potentiel agronomique. On note une suprématie du blé dur (60%), suivi de l'orge (30%) et du blé tendre (10%).

La consommation de céréales reste élevée en Tunisie (plus de 180 kg par an et par habitant) du fait d'un enracinement de la diète méditerranéenne, même si l'occidentalisation du modèle de consommation semble s'accélérer, générant de redoutables maladies chroniques (obésité, diabète, MCV, cancers). Par exemple, le blé tendre (pain, biscuiterie, pâtisseries et viennoiseries) tend à supplanter le blé dur (couscous et pâtes).

Cette évolution, amplifiée par la démographie (doublement de la population depuis 1970, +30%, à 13 millions, à l'horizon 2050) et l'écart entre la production et la collecte de céréales (de l'ordre de 50%) génèrent d'importants flux d'importation (18 millions de q en moyenne annuelle sur 2002-2012) et, en conséquence, une lourde facture en devises (1,1 milliard USD en 2011).

La collecte des grains est entièrement gérée par l'Office des céréales qui en assure le financement, même si des opérateurs privés sont présents et en croissance : ils sont passés de 1% à 58% des enlèvements entre 2005 et 2012 et détiennent 30% de la capacité de stockage. Le parc de silos est cependant insuffisant en volume (notamment dans les ports), vieillissant et souvent hors normes.

L'industrie des céréales (minoterie, semoulerie, fabrication de pâtes, couscous et biscuits) est de loin la branche la plus importante des IAA en Tunisie. Le secteur a fait l'objet, dans les années 1990-2010 d'un plan de mise à niveau ayant conduit à disposer aujourd'hui d'unités modernes et performantes. On observe un processus rapide de concentration (les 10 premiers minotiers-semouliers sur 22 contrôlent les 3/4 de la trituration de grains et les 5 premiers fabricants 80% de la production de pâtes). On relève cependant un excédent de capacité qui couplé à des prix d'intrants (grains) et de vente (produits intermédiaires et finaux) totalement administrés pour les produits de base (farine, semoule, pain, couscous, pâtes) plombent la compétitivité internationale. Le secteur non encadré (pâtes et biscuits) se montre dynamique à l'exportation vers les pays africains et le Moyen-Orient.

Il existe près de 2700 boulangers et 17 500 épiciers en Tunisie. Ce tissu très dense résiste, pour des raisons culturelles et sociales à l'essor de la grande



distribution qui occupe environ 15% des ventes au détail. Il assure la commercialisation des produits alimentaires de base subventionnés.

La filière céréales reste totalement administrée avec le monopole de l'Office des céréales sur l'achat et la vente de grains et d'une grande partie des produits de première (farine et semoule) et de deuxième transformation (pain de 400 g, baguette de 220 g, un type de semoule, couscous et pâtes alimentaires). C'est le gouvernement qui fixe les prix aux différents stades de la filière en faisant en sorte que le prix aux producteurs reste supérieur au prix international et que le prix au consommateur y soit inférieur, ce qui relève d'une stratégie de sécurité alimentaire nationale destinée à assurer la stabilité sociale. Dans cet objectif, des « compensations/subventions » sont versées aux opérateurs économiques (agriculteurs, industriels, boulangers). Les différentiels entre prix domestiques et internationaux ont été de l'ordre de +30 à +60% selon les années depuis 2000 (sauf lors du pic de 2008 sur le marché spot).

Le financement de l'encadrement des prix dans la filière céréales est assuré par la Caisse générale de compensation (CGC) qui relève du budget de l'Etat et en délègue l'exécution à l'Office des céréales. Les subventions aux céréales ont atteint 700 millions TND (350 M. €) à la fin des années 2000, soit 44% des dépenses totales de la CGC qui représentent près de 10% du budget de l'Etat et 3% du PIB.

Ce mécanisme de régulation quasi complète de la filière céréales est légitimé par une volonté politique et s'est révélé efficace du point de vue du maintien de prix très bas au niveau des consommateurs. Il se révèle cependant très coûteux pour la collectivité et génère de nombreux dysfonctionnements : perte de compétitivité et de dynamisme pour les opérateurs économiques, gaspillages et fraudes, faible équité sociale.

Le pilotage des filières agroalimentaires stratégiques (céréales, oléagineux, sucre et lait) en Tunisie est à replacer dans le contexte socio-économique global avec 3 paramètres essentiels :

- Démographique, la population va passer de 11 millions d'habitants en 2013 à 12,5 en 2030 et 13,2 en 2050 ;
- Social : au moins 1 million d'emplois sont à créer à l'horizon 2020 pour résorber le chômage, particulièrement celui des jeunes qui atteint 35% en 2013 ;
- Économique : l'accroissement des revenus provoque une hausse de la demande de biens de consommation, d'où des difficultés à payer la facture des importations et à maintenir l'équilibre budgétaire national, notamment en raison du contrôle des prix alimentaires.



RECOMMANDATIONS ET PROJETS D'ACTION

L'OBJECTIF DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE au sens de la Fao (assurer un accès permanent pour tous à des aliments de qualité) (CSA, 2012) doit être maintenu, en Tunisie comme dans tous les PSEM. Cependant, la stratégie pour y parvenir doit être redéfinie selon quatre axes :

- Une qualité des aliments fondée sur la diète méditerranéenne (droit à l'alimentation) ;
- Un développement de la production nationale privilégiant des filières agroalimentaires territorialisées, l'entrepreneuriat et la RSE (souveraineté alimentaire) ;
- Une réduction de la précarité alimentaire basée sur le ciblage des catégories sensibles de la population et la réduction de la pauvreté (économie sociale et solidaire) ;
- La création d'un marché commun agricole maghrébin.

Qualité des aliments

La qualité des aliments se construit tout au long des filières. Elle nécessite l'établissement de normes de sûreté sanitaire et de qualité nutritionnelle, la mise en place d'un dispositif de contrôle (laboratoire d'analyse), d'incitations et de sanctions, une information claire et complète des consommateurs et un programme de formation à la fois des opérateurs des filières et des consommateurs. En matière de céréales, un tel dispositif existe en Tunisie, mais il demande à être renforcé et opérationnalisé. Les problèmes qualitatifs sont surtout évoqués par les opérateurs tunisiens en termes de technologie (faible qualité et mélange de variétés de blés compliquant la fabrication industrielle), mais encore très peu en termes d'impact sur la santé. Or, il devient de plus en plus évident que la question de la santé publique et du lien alimentation-santé constituera l'un des problèmes majeurs des sociétés humaines de demain. Il s'agit d'un phénomène global et polysémique qui doit être décliné produit par produit.

Actions potentielles de coopération euro-tunisienne et maghrébine :

- Préparation d'assises multi-acteurs sur l'alimentation, puis rédaction d'un livre blanc pour servir de base à une loi alimentaire ;
- Création d'un observatoire de la consommation et des comportements alimentaires ;
- Recherche sur les impacts positifs de la consommation de céréales et sur les pathologies induites (mycotoxicité, allergies au gluten) ;
- Recensement et caractérisation scientifique du patrimoine culinaire à base de produits céréaliers, avec une attention particulière pour le blé dur et l'orge qui sont menacés par les changements de modèles de consommation ;
- Création ou amélioration des normes de sûreté sanitaire et de qualité nutritionnelle des céréales et dérivés ;
- Renforcement des capacités du dispositif de contrôle et d'incitation à la qualité ;
- Préparation d'une charte sur l'information nutritionnelle et la filière de production, notamment en termes d'origine des composants alimentaires,



pour l'étiquetage des produits et donc une meilleure visibilité pour le consommateur ;

- Création d'un label « Diète méditerranéenne » ;
- Lutte contre le gaspillage alimentaire par la formation et la mise en place de dispositifs de récupération de la nourriture non consommée ;
- Programme éducatif scolaire (primaire, secondaire, supérieur) et grand public (multimédias).

Souveraineté alimentaire et filières territorialisées

La souveraineté alimentaire signifie que chaque pays mobilise ses ressources naturelles, humaines, économiques et technologiques pour augmenter et améliorer qualitativement sa production d'aliments et réduire sa dépendance externe. À cette fin, le concept de filières territorialisées constitue un outil pertinent. En d'autres termes, un ancrage territorial des filières contribue à constituer un système alimentaire plus autonome et adapté aux ressources naturelles et culturelles régionales, à externalités positives en termes de développement local et donc d'activité et d'emploi. Le diagnostic précédent montre qu'à tous les maillons de la filière céréales des marges de progrès existent.

POUR LA PRODUCTION AGRICOLE (blés et orge principalement), le défi posé dans plusieurs Plans successifs de développement est d'augmenter la productivité de la terre. Ainsi, la stratégie agricole 2011-2030 recommandée par la Fao vise à accroître la production de céréales de 3% par an contre une moyenne de 1,8% sur 1984-2010, par une intégration entre la céréaliculture, les cultures fourragères (notamment légumineuses) et l'élevage dans le nord de la Tunisie (Fao, 2011). On ne peut que souscrire à une telle approche de type agroécologique. Les superficies céréalières étant constantes, les rendements devront progresser significativement pour atteindre cet objectif. À cette dimension technique doit s'ajouter une composante humaine et organisationnelle de structuration d'exploitations agricoles familiales durables et de filières et un socle institutionnel (statut foncier et remembrement, statut professionnel de l'agriculteur ou agricultrice et des travailleurs familiaux).

Actions potentielles de coopération euro-tunisienne et maghrébine en agriculture :

- Renforcement des partenariats scientifiques dans la recherche et l'expérimentation variétale et sur les itinéraires techniques de production (agro-sylvo-pastoralisme, résistance aux stress biotiques et abiotiques, économie d'intrants et d'énergie fossile, intégrer les exigences environnementales) ;
- Mise en place d'une sous-filière de multiplication de semences ;
- Réhabilitation/création de coopératives (SMSA) d'approvisionnement en intrants et en mécanisation performantes ;
- Restructuration du dispositif de conseil technico-économique aux agriculteurs ;
- Appui à l'organisation professionnelle (syndicalisme, coopérative, crédit, mutualité) aux différentes échelles de gouvernance : locale (délégations), régionale (gouvernorats), nationale ;



- Appui à la formation professionnelle (notamment conducteurs de machines agricoles, systèmes de production, gestion des exploitations) ;
- Création d'un observatoire des filières et des marchés ;
- Refonte du système de financement des exploitations agricoles (prêts bonifiés, garanties, assurances : voir des propositions détaillées dans Centre d'investissement de la Fao, 2013) ;
- Co-investissements dans la production agricole (location de terres domaniales) en respectant les normes de la responsabilité sociale d'entreprise ;
- Co-investissements dans la réduction des pertes post-récolte, la collecte et le stockage (logistique et silos).

L'INDUSTRIE CÉRÉALIÈRE est un maillon essentiel de la filière, car elle se situe à l'interface entre l'agriculteur et le consommateur : le poids de la grande distribution restant modeste, le commerce alimentaire est trop atomisé pour peser sur les stratégies des industriels. Ces derniers, à actionnariat familial déclarent ne pas être intéressés par des joint ventures avec des entreprises européennes, ce qui peut paraître contradictoire avec une analyse des lourdes contraintes managériales et financières du secteur administré. Par contre, une sécurisation des approvisionnements extérieurs au meilleur rapport qualité/prix constitue une demande, car la Tunisie sera toujours importatrice nette de céréales. Reste un tissu de PME dans la seconde transformation qui est susceptible de rechercher des partenariats financiers étrangers.

Actions potentielles de coopération euro-tunisienne et maghrébine dans les IAA :

- Appui au processus de libéralisation du marché des céréales et à une transition de l'Office des céréales vers une organisation interprofessionnelle de filière ;
- Contrats d'approvisionnement en grains et constitution de stocks stratégiques ;
- Co-investissements dans la collecte et le stockage (logistique et silos, notamment portuaires) ;
- Partenariat et co-localisation de PME de transformation, appui aux porteurs de projets – notamment jeunes – issus de l'émigration (Technopôle de Bizerte, associations telles que <http://www.aidons.eu>) ;
- R&D : nouveaux produits à base de blé dur ou d'orge et industrialiser la fabrication de produits traditionnels de Méditerranée, valorisation des co-produits, gestion et recyclage des déchets, réduction de l'impact environnemental, éco-conception des ateliers de fabrication (appui au centre de recherche du technopole agroalimentaire de Bizerte et du CTA).

LES CIRCUITS COMMERCIAUX sont encore artisanaux, mais on assiste à une croissance rapide des GMS qui accompagne l'émergence d'une classe moyenne à pouvoir d'achat. Dans ce contexte à forte créativité, de nouvelles formules de vente sont appelées à se développer, avec des opportunités d'entrepreneuriat.



Actions potentielles de coopération euro-tunisienne et maghrébine dans les services liés à la filière céréalière :

- Création d'une école de boulangerie ;
- Création d'une association de défense et de promotion des produits céréaliers traditionnels ;
- Mise au point et vente directe de produits traditionnels artisanaux fabriqués à la ferme (pains, galettes, couscous, bsissa, etc.) ;
- Création d'unités d'éco-tourisme liées aux terroirs céréaliers.

Réduction de la précarité alimentaire

Une étude de l'INS montre que si la pauvreté a été réduite de moitié (de 32 à 16%) entre 2000 et 2010 en Tunisie, les inégalités entre régions du littoral et régions du centre-ouest et du sud-ouest ont sensiblement progressé. Ainsi, le taux de pauvreté dans la région centre-ouest était de 32% en 2010, contre 8% dans le centre-est (Sahel). Par ailleurs, les taux de pauvreté les plus élevés se situent en zones rurales (INS, 2012). Cette fracture entre villes et campagnes est un argument supplémentaire pour privilégier un développement fondé sur des filières territorialisées, dans les régions intérieures (Loriot et al., 2013).

Les experts s'accordent aujourd'hui pour indiquer que le niveau de sécurité alimentaire des ménages est fortement corrélé avec les revenus et l'éducation. En conséquence, c'est sur ces paramètres qu'il faut agir pour réduire la précarité alimentaire.

Actions potentielles de coopération euro-tunisienne et maghrébine dans la réduction de la précarité alimentaire :

- Appui aux associations et ONG de développement local ;
- Extension du programme ENPARD de l'UE ;
- Programmes de formation à l'ESS.



Annexe 1

Structure du coût de revient des farines et semoules en Tunisie au 5 mars 2013

DÉSIGNATION DES POSTES	FARINE PS	FARINE PS-7	SEMOULE PS-10
Poids du sac de farine	78 kg	71 kg	70 kg
Prix de cession d'un q de blé	20,049	20,049	27,014
Bonification	0,281	0,493	0,378
Marge de mouture	4,818	4,818	4,818
Redevance		14,983	
1) Coût d'un q de blé trituré	25,148	40,343	32,210
Son (22 kg BT, 17 kg BD)	3,960	3,960	3,060
Farine fourragère (6 kg)			1,080
Gruaux (7 kg)			1,260
Farine seconde (7 kg)		1,806	
2) Récupération par q de blé trituré	3,960	5,766	5,400
3) Coût net du produit fini (1) – (2)	21,188	34,577	26,810
4) Coût net 100 kg farine	27,164	48,700	38,300
5) Fonds d'équipement	0,080		
6) Emballage	0,700	1,000	
Contribution boulanger	-0,270		
Contribution minotier	-0,060		
Amortissements	-0,090		
Coût net de l'emballage	0,280		–
7) Forfait transport	1,500	1,500	1,500
Coût d'un q de farine PS rendu chef-lieu de Délégation	29,024	51,200	39,800



Contribution boulanger par sac perdu		0,270		
Coût d'un q de farine PS rendu chef-lieu de Délégation, avec emballage		29,294	51,200	39,800
Prix de vente q de farine rendu chef-lieu de Délégation, avec emballage	Boulangerie A	6,089	51,200	39,800
	Boulangerie C	22,668		
Compensation servie au minotier par q de farine PS	Boulangerie A	23,205		
	Boulangerie C	6,626		
Prix de vente q de farine / coût de revient	Boulangerie A	21%	100%	100%
	Boulangerie C	77%		

SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES, TUNIS, 2013



Annexe 2

Structure de la marge de trituration des céréales en Tunisie au 5 mars 2013

INTITULÉ	MARGE AU 05/03/2013	%	DERNIÈRE RÉVISION
Salaires et charges sociales	2 100	43,6%	2012
Energie	991	20,6%	2013
Transport	515	10,7%	2013
Bénéfice avant impôts	398	8,3%	2013
Amortissements	217	4,5%	1991
Frais financiers	148	3,1%	1993
Contributions et taxes	120	2,5%	2013
Sacherie	91	1,9%	1988
Entretien et réparations	82	1,7%	1993
Frais généraux	44	0,9%	1993
Loyer	41	0,9%	1988
Eau	38	0,8%	2004
Assurance	20	0,4%	1988
Commissions	8	0,2%	1956
Fonds de l'habitat	5	0,1%	1969
TOTAL	4 818	100,0%	

SOURCE : OFFICE DES CÉRÉALES, TUNIS, 2013



LA FILIÈRE OLÉOPROTÉAGINEUX EN TUNISIE

Caractérisation de la filière

Cette filière comprend uniquement les graines oléagineuses, à l'exclusion de l'olive et de l'huile d'olive dont on connaît l'importance en Tunisie : les oliviers occupent 1/3 des terres cultivées et fournissent 80% de la production d'huiles végétales (Faostat, 2009), sachant que le solde de 20% est élaboré à partir de graines de soja importées.

Consommation et bilan alimentaire

En 2009, la consommation d'huiles végétales s'établissait à un peu moins de 17 kg/personne en Tunisie (contre 12 kg en Algérie et au Maroc). L'huile d'olive, produit traditionnel ne représente que 8% de cette consommation, elle est largement supplantée aujourd'hui par l'huile de soja (56%), de palme (18%) et de tournesol (10%). L'huile d'olive est exportée en quasi-totalité, tandis que les autres huiles sont principalement importées (tableau 12). Au total, le marché intérieur représente environ 170 000 t.

Tableau 12 : Bilan des huiles, Tunisie, 2009

Produit	MILLIERS DE TONNES							Disponibilité alimentaire (kg/personne/an)
	PRODUCTION	IMPORTATIONS	VARIATION DE STOCK	EXPORTATIONS	DISPONIBILITÉ IN TÉRIEURE	AUTRES UTILISATIONS	ALIMENTATION	
Huile de soja	40	140	–	55	125	30	95	9,2
Huile de palme		75	-40	3	32	1	31	3,0
Huile de tournesol	2	17		2	17	–	16	1,6
Huile d'olive	168	4	–	153	19	5	15	1,4
Huile de germe de maïs		31	–	25	6		6	0,6
HUILES VÉGÉTALES (TOTAL)	214	280	-39	248	207	43	171	16,5

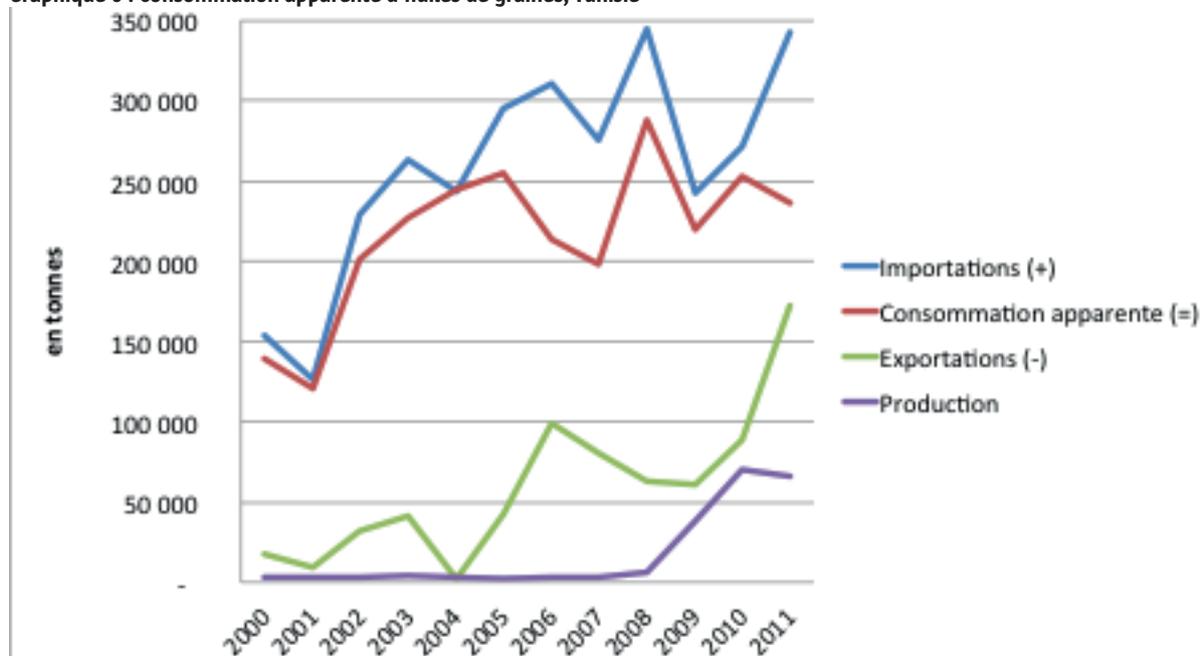
SOURCE : FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 11 AOÛT 2013

Un calcul de la consommation apparente d'huiles de graines en Tunisie montre les profondes mutations enregistrées au cours des années 2000, avec l'essor de la production locale (trituration de graines de soja dans une



usine implantée à Tunis), de la demande domestique (nécessitant encore des importations conséquentes), mais aussi des exportations.

Graphique 6 : Consommation apparente d'huiles de graines, Tunisie



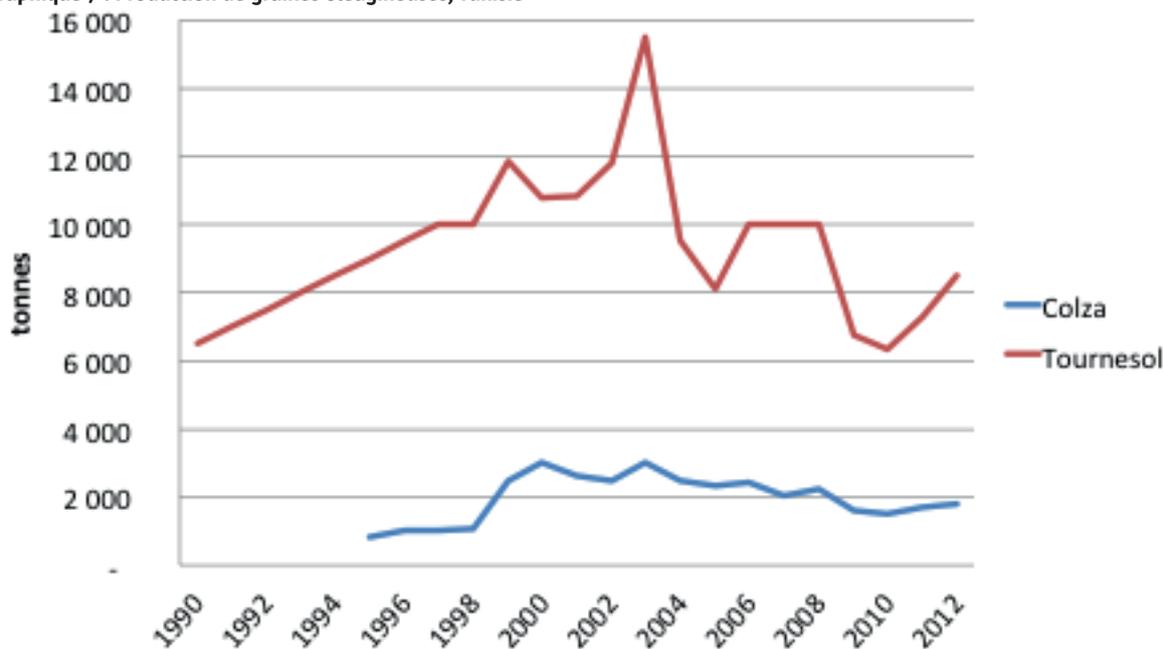
SOURCE : FAOSTAT, 2013, NOS CALCULS

Production agricole

La production de graines oléagineuses en Tunisie n'a jamais été importante en raison de la présence très ancienne de l'olivier et des énormes volumes d'huile tirés de cet arbre. La substitution de cette huile par d'autres, moins coûteuses, dès lors que l'accent a été mis sur l'exportation, s'est faite par importation. En conséquence, le tournesol et le colza restent cantonnés à quelques milliers de tonnes depuis des décennies. Le tournesol a connu un pic en 2003 à près de 16 000 t (contre 6 000 au début des années 1990), pour retomber à environ 8 000 t en 2012. Le colza a été introduit en 1994/95, mais ne s'est jamais développé, stagnant autour de 2 000 t depuis le début des années 2000.



Graphique 7 : Production de graines oléagineuses, Tunisie



SOURCE : FAOSTAT, 2013

En 2012, on recensait 9 000 ha de tournesol et 4 800 ha de colza, ce qui donne des rendements de 9,4 q/ha en tournesol et de 3,8 q/ha en colza, niveaux que l'on peut considérer comme faibles et qui s'expliquent par les mêmes facteurs que pour les céréales : pluviométrie insuffisante et irrégulière, qualité médiocre des semences et itinéraires techniques peu adaptés.

Industrie des oléagineux

L'industrie des oléagineux a pour objet de triturer des graines ou des fruits en vue d'en extraire de l'huile, avec en co-produit des tourteaux destinés à l'alimentation animale dans le cas des graines. La trituration de graines concerne aujourd'hui uniquement le soja en Tunisie. Une expérience de trituration de graines de colza a été tentée au début des années 1990, avec l'installation d'une petite unité (20 t/jour de capacité de transformation) à proximité de Jendouba, Oléonor, dans le cadre d'un partenariat entre l'ONH (Office National de l'Huile de Tunisie) et Sofiprotéol (France) approvisionnée par quelques milliers d'ha dans la vallée de la Medjerda. Si du point de vue agronomique, les résultats ont été encourageants, la rentabilité de l'usine n'a pu être assurée du fait de l'insuffisance des compensations consenties par la CGC tant au niveau des graines que de la trituration et de problèmes techniques et l'unité a été fermée. En 2008, une importante unité de trituration de graines de soja (500 000 t/an¹⁷) a été créée à Djebel Oust, à 40 km au sud de Tunis, par le groupe Mokhtar sous le nom de Carthage Grains. Cette unité a atteint 75 000 t de fabrication d'huile brute en 2012 et environ 350 000 t de coques et tourteaux de soja (destinés à l'élevage avicole).

17 - Les grandes usines des multinationales du secteur (le trio ABC : Acher Daniel Midlands-ADM, Bunge, Cargill) sont formatées à plus de 3 millions de t/an de capacité de trituration.



Il existe en Tunisie une 13 unités de raffinage d'huile – 6 à Sfax, 4 à Tunis et 3 à Sousse – qui travaillent pour le compte de l'ONH à partir d'huiles brutes locales (Carthage Grains) ou importées. Leur capacité de traitement est d'environ 465 000 t d'huiles brutes.

Tableau 13 : Production d'huiles végétales brutes comestibles, Tunisie

PRODUIT	MOYENNE 2008-2012	VARIATION 1993-2010
Huile d'olive, vierge	157 920	9%
Huile de soja	49 280	
Huile de tournesol	2 105	3%
Huile de sésame	240	-62%
TOTAL HUILES COMESTIBLES	209 545	42%

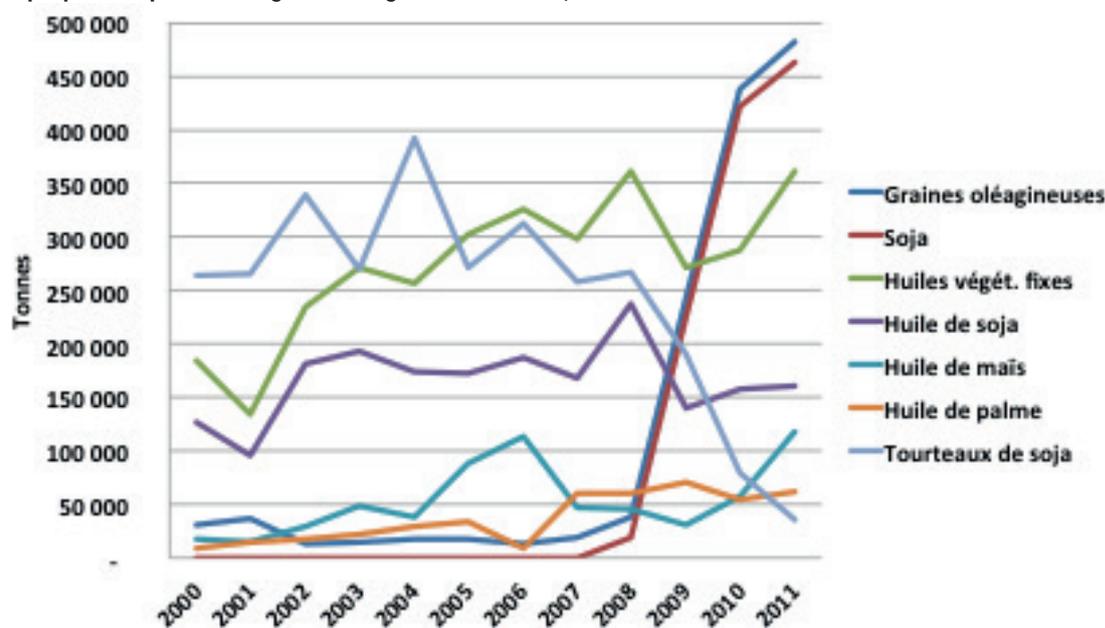
SOURCE : FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 21 AOÛT 2013

Pour les huiles de graines, le marché tunisien (production nationale et importations) est passé d'environ 20 000 t au début des années 1990 à 150 000 t aujourd'hui. Il y a partage entre huiles de graines subventionnées par la CGC à travers l'ONH en bouteilles de verre et huiles du marché libre en bouteilles plastique (PET), à hauteur de 120 millions de litres (80%) pour les premières et 30 millions (20%) pour les secondes.

Importations

La structure des importations de graines oléagineuses et dérivés (huiles et tourteaux pour l'alimentation animale) a subi de profondes mutations en Tunisie dans les années 2000 en raison de l'ouverture de l'unité de trituration de Carthage Grains en 2008.

Graphique 8 : Importation de graines oléagineuses et dérivés, Tunisie



SOURCE : FAOSTAT, 2013



Les importations de graines oléagineuses (essentiellement soja) sont ainsi passées de quantités négligeables jusqu'en 2007 à près de 500 000 t en 2008. En conséquence, les importations de tourteaux de soja se sont effondrées, de 264 000 t en 2000 à 36 000 t en 2011. La baisse très sensible des importations d'huile de soja (– 100 000 t entre 2008 et 2009) a été compensée par la progression des huiles de maïs et de palme.

Le coût des importations d'oléagineux et dérivés a été multiplié par plus de 5 entre 2000 et 2011 (à 765 M. USD), celui de graines (soja) par 20, des huiles par plus de 6, tandis que celui des tourteaux a diminué de 70%.

Les États-Unis sont le premier fournisseur de soja de la Tunisie (42% en 2011), suivi de l'Argentine (22%), de l'Uruguay (18%) et du Paraguay (11%).

L'installation de l'usine de trituration de graines de soja a donc été – moyennant une légère protection aux frontières sur le tourteau – intéressante du point de vue de la balance commerciale et au plan macro-économique puisqu'une partie de la valeur ajoutée de la filière a été transférée en Tunisie. Toutefois, il subsiste une dépendance extérieure totale pour l'approvisionnement en matières premières.

On notera l'essor rapide d'un courant d'exportation d'huile de maïs et de soja qui a atteint plus de 300 M. USD en 2011.

Distribution

Les huiles sont commercialisées à travers le réseau de 6000 grossistes agréés par le ministère du Commerce ou l'ONH et 17 500 épiciers. La GMS ne représente que quelques dizaines de magasins et environ 15% des ventes de produits alimentaires.

Régulation de la filière des oléagineux

Les huiles de table bénéficient en Tunisie du soutien de la Caisse Générale de Compensation (CGC) à travers l'Office National des Huiles (ONH), selon un mécanisme proche de celui des céréales, à la différence notable près que la production de graines oléagineuse n'est pas subventionnée. L'aide procède de la même approche politique de la « couverture universelle » : tout citoyen doit pouvoir acheter une huile de table (considérée comme une denrée alimentaire de base) à un prix fixé par le gouvernement à un faible niveau.

Les graines de soja destinées à l'unité de trituration de Carthage-Grains sont importées directement par l'industriel, au prix du marché international. Le risque de volatilité du coût de la matière première est donc assumé par l'entreprise. Depuis 2004, les importations d'huiles brutes de graines et de palme pour le secteur libre sont autorisées. L'huile raffinée qui en est issue doit obligatoirement être conditionnée dans des bouteilles en plastique (PET). Ce secteur comporte 3 raffineurs (dont la Raffinerie africaine, filiale



de Lesieur-Cristal) et 6 embouteilleurs (dont Cristal-Tunisie¹⁸). Le marché libre de l'huile est partagé entre les marques Lesieur, Nejma et Safia, mais ne représente aujourd'hui que 10% de la consommation totale estimée, selon le magazine l'Économiste, à 200 000 litres par an.

L'ONH a par contre le monopole de l'importation des huiles brutes destinées au secteur subventionné (surtout de soja et des petites quantités de palme et de maïs utilisées pour des coupages). Des quotas de raffinage sont ensuite attribués par l'ONH aux industriels qui travaillent à façon moyennant une subvention identique pour tous les opérateurs et correspondant au coût de traitement, soit en 2013, 155 TND/t.

L'huile raffinée est ensuite livrée à l'ONH qui la répartit entre 37 conditionneurs agréés qui sont tenus d'utiliser des emballages en verre blanc consignés. Les conditionneurs reçoivent une subvention de 0,140 TND/l pour couvrir leurs frais. La cascade des prix est indiquée dans le tableau suivant. Les prix sont inchangés depuis 2010.

Tableau 14 : Prix de cession du kg d'huile de graine en Tunisie, 2013

NIVEAU	PRIX (TND/KG)	MARGE (TND/KG)	MARGE (%)
Vente par l'ONH au conditionneur	0,752		
Vente du conditionneur au grossiste	0,840	0,088	12%
Vente du grossiste au détaillant	0,863	0,023	3%
Vente du détaillant au consommateur	0,900	0,037	4%

Source : ONH, 2013

Le mécanisme de subvention des huiles de graine en Tunisie entraîne, comme pour les céréales des détournements de trafic en raison de la cohabitation de deux marchés, l'un à faible prix et à produit indifférencié si ce n'est par son emballage (bouteille en verre), l'autre à prix libre et à emballage plus pratique et support d'un marketing intensif (bouteille PET, marques). En conséquence, l'huile subventionnée est largement utilisée après transfert en bouteille de plastique vers des circuits en principe interdits (commerce de détail non agréé, restauration, exportation). Il en résulte de lourdes pertes pour le budget de l'État et... le consommateur.

Le coût du soutien public (CGC) au prix des huiles de graine en Tunisie s'élevait en 2011 à 214 millions de DN, en forte augmentation par rapport à 2008 (+28%), pourtant année de pic des cours internationaux, alors que l'aide aux autres produits alimentaires n'a progressé que de 10%.

18 - Cristal-Tunisie est détenu par les groupes Lesieur Cristal (36%, Marocain, contrôlé depuis 2011 par le Français Sofiprotéol), YK Hamila Holding (34%, Tunisien), et Lesieur (filiale de Sofiprotéol, France, 30%).



Tableau 15 : Coût des subventions de la CGC aux huiles de graine, Tunisie

PRODUITS / M. TND	2008	2009	2010	2011
Huiles de graine	168	109	113	214
Autres produits alimentaires	880	691	617	935
Total produits alimentaires	1 048	800	730	1 150
HUILES/TOTAL	16%	14%	15%	19%

SOURCE : BCT, TUNIS, 2012

Compte tenu de la lourdeur administrative de la régulation, de son coût élevé et croissant, de l'orientation à la hausse du marché des huiles de graine et de la demande de produits différenciés par la qualité et enfin et surtout du caractère moins basique de l'huile par rapport au pain et à la semoule, il semble qu'une évolution graduelle avec une progressivité mesurée du secteur vers davantage de concurrence soit envisageable, d'autant plus que des synergies entre les 3 pays du Maghreb existent potentiellement comme en témoigne la stratégie déployée par le groupe Sofiprotéol/Lesieur-Cristal.

Une telle perspective doit être intégrée dans une démarche de création de valeur locale par l'encouragement à la création d'une filière territorialisée à base de graines produites en Tunisie.



CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Synthèse du diagnostic de filière

Avec 17 kg /tête, la consommation d'huiles végétales est significativement plus élevée que dans les autres pays du Maghreb. Elle porte principalement sur l'huile de soja. On observe, dans la décennie 2000, une forte augmentation de la demande domestique, permise à la fois par la création d'une importante unité de trituration de graines à Tunis et des importations massives, tandis que les exportations se développent. Entre les moyennes triennales 2000-2002 et 2009-2011, la production d'huiles de graines a été multipliée par 18, les exportations par plus de 5, les importations par 1,7 et la consommation par 1,5 alors que la population n'a progressé que de 12%.

La production de graines oléagineuses n'a jamais été importante en Tunisie. Le tournesol reste le principal oléagineux avec environ 8000 t en 2012, contre un pic à 16 000 t en 2003. Une tentative d'introduction du colza faite dans les années 1990 a échoué du fait, non pas de problèmes agronomiques, mais de défaillances au niveau de la transformation insuffisamment valorisante pour les agriculteurs.

Le coût des importations d'oléagineux et dérivés a été multiplié par plus de 5 entre 2000 et 2011 (à 765 M. USD), celui de graines (soja) par 20, des huiles par plus de 6, tandis que celui des tourteaux a diminué de 70%.

Le tissu industriel est aujourd'hui marqué par une grosse (et unique) unité de trituration installée par le groupe Mokhtar (Carthage-Grains) au milieu des années 2000, qui travaille à partir de graines de soja importées et produit de l'huile de bouche et des tourteaux pour l'alimentation des volailles. Cette usine assure près de la moitié des besoins du marché tunisien en huile végétale, l'autre moitié étant importée sous forme d'huile brute raffinée dans 3 unités, dont l'une est contrôlée par Lesieur-Cristal/Sofiprotéol. L'embouteillage est réalisé par 6 entreprises.

L'huile étant considérée, avec le pain et la semoule, comme un produit alimentaire de base, fait l'objet d'une réglementation complexe gérée par l'ONH (Office national de l'huile) et financée par la CGC (Caisse générale de compensation et conduisant à deux catégories de produits : huile subventionnée en bouteille de verre (90% de la consommation) et huile libre (10%). Le coût du soutien public (CGC) au prix des huiles de graine en Tunisie s'élevait en 2011 à 214 millions de DN (environ 100 M. €), en forte augmentation par rapport à 2008 (+28%), pourtant année de pic. L'huile représente environ 20% des soutiens de la CGC aux produits alimentaires.

En résumé, la filière des oléoprotéagineux, malgré une stratégie industrielle nationale pertinente, reste aujourd'hui très dépendante du marché international pour ses matières premières et reste fortement administrée en dépit de la libéralisation des importations d'huiles depuis 2004. Il en résulte des distorsions concurrentielles, de fraudes et un coût non négligeable pour le budget de l'État.



RECOMMANDATION ET PROJET D'ACTION : COLZA TUNISIE 2020

Les enjeux pour la filière des oléoprotéagineux tunisienne sont sensiblement différents de ceux de la filière céréales pour laquelle l'objectif de sécurité alimentaire doit primer. En effet, l'huile ne constitue pas un produit aussi sensible que le pain ou la semoule pour la population. Il semble donc possible, pour la filière des oléoprotéagineux, d'envisager une libéralisation progressive du marché en élargissant la part des produits non subventionnés, tout en stimulant le développement d'une filière territorialisée fondée sur la production locale de graines et donc en réduisant la dépendance externe de la Tunisie en matière de produits d'alimentation humaine et animale et en contribuant à la création d'emplois en zones rurales.

L'expérience de l'implantation du colza dans la vallée de la Medjerda au milieu des années 1990 indique qu'il existe, dans le nord-ouest de la Tunisie, des conditions agroclimatiques favorables à cette culture. Il existe donc une opportunité de relance de cette filière qui doit s'appuyer sur :

- Le repérage d'agriculteurs motivés en relation avec les porteurs du projet Oléonor qui bénéficient d'une bonne connaissance de la culture du colza et pourraient s'organiser en groupe pilote d'expérimentation et jouer par la suite un rôle d'entraînement ;
- La mise à disposition d'itinéraires techniques et d'intrants adaptés (notamment semences et fertilisants) ;
- La réhabilitation de l'unité de Jendouba, ou, si une expertise montrait son obsolescence, la création d'une nouvelle unité plus performante. En effet les volumes attendus de la relance du colza en Tunisie, au moins dans un premier temps (5 à 10 ans) ne seraient pas suffisants pour envisager, dans des conditions acceptables de rentabilité, de recourir à l'usine de Carthage-grains ;
- La mise en place d'un dispositif de commercialisation et de marketing de l'huile de colza ;
- La structuration de la filière par une organisation interprofessionnelle ;
- La conception d'un programme d'essaimage de l'expérience pilote en vue d'intégrer des agriculteurs de taille moyenne et d'atteindre ainsi un objectif de développement rural durable par l'amélioration de leurs revenus et la nécessaire diversification des systèmes de cultures, ainsi que par la création induite d'activités et d'emplois en amont et en aval de la filière.

Un tel projet pourrait s'appuyer à la fois sur la coopération bilatérale avec l'interprofession française Proléa/Sofiprotéol et européenne à travers le programme ENPARD.

Une initiative similaire pourrait concerner le tournesol.

Les volets suivants mentionnés à propos de la filière céréales sont également valables pour la filière oléoprotéagineux :

- Observatoires de la consommation alimentaire ;
- Éducation du consommateur (nutrition, réduction des pertes et gaspillages) ;
- Lutte contre la précarité alimentaire ;
- Observatoire des marchés et des filières agroalimentaires ;
- Formation professionnelle ;
- R&D (semences, agronomie, technologie de transformation adaptée aux petites unités).



Maghreb

Convergences et solutions partagées



Le diagnostic qui vient d'être réalisé sur les filières céréales et oléoprotéagineux dans les trois pays du Maghreb montre combien les situations sont proches que ce soit en termes agro-climatiques, de structures de marché et de modes de régulation. Certes, des différences existent, mais les similarités sont bien plus denses que les spécificités. Par contre, au plan macro-économique, on constate des écarts imputables principalement aux ressources naturelles et à la démographie.

Tableau 1 : Données macro-économiques, Maghreb, 2012

ANNÉE 2012	ALGÉRIE	MAROC	TUNISIE
POPULATION TOTALE (MILLIONS)			
2012	38,5	32,5	10,8
2030	43,5	37,5	12,2
POPULATION RURALE (% TOTAL)			
2012	32%	40%	32%
2030	24%	31%	25%
PIB TOTAL (Mds \$ 2005)	123	81	41
Croissance annuelle moyenne (% , 2000-2012)	3,5	4,5	3,9
PIB/tête (US \$ 2005)	3 186	2 463	3 783
Export/PIB	30,9	36,9	48,0
Import/PIB	21,5	49,5	58,6
Taux de chômage (% population active)	10	9,1	13
SECTEURS PRODUCTIFS (% PIB)			
Agriculture	6,9	14,3	8,7
Industrie	62,1	30,3	29,9
Services	31,0	55,4	61,4

SOURCE : BANQUE MONDIALE, WDI, 11/08/2013

Le Maghreb approchera les 100 millions d'habitants à l'horizon 2030, mais conservera une importante population agricole et rurale (plus du quart de la population totale). La croissance économique y est soutenue dans la décennie 2000 (environ 4% par an), ce qui permet une progression du revenu par tête et donc du marché des biens de consommation, notamment alimentaires). L'Algérie présente un solde commercial extérieur positif d'environ 10 milliards de dollars, tandis que le Maroc et la Tunisie accusent un



déficit du même ordre de grandeur. Le taux de chômage est élevé (10%, selon les statistiques officielles, probablement le double, avec une pointe à 35 à 40% chez les jeunes). L'agriculture et l'agroalimentaire occupent dans l'économie une place importante, y compris en Algérie.

L'analyse de chaque filière se fera d'aval en amont : consommation, puis segments de production (agriculture et transformation), commerce extérieur et enfin régulation¹⁹.

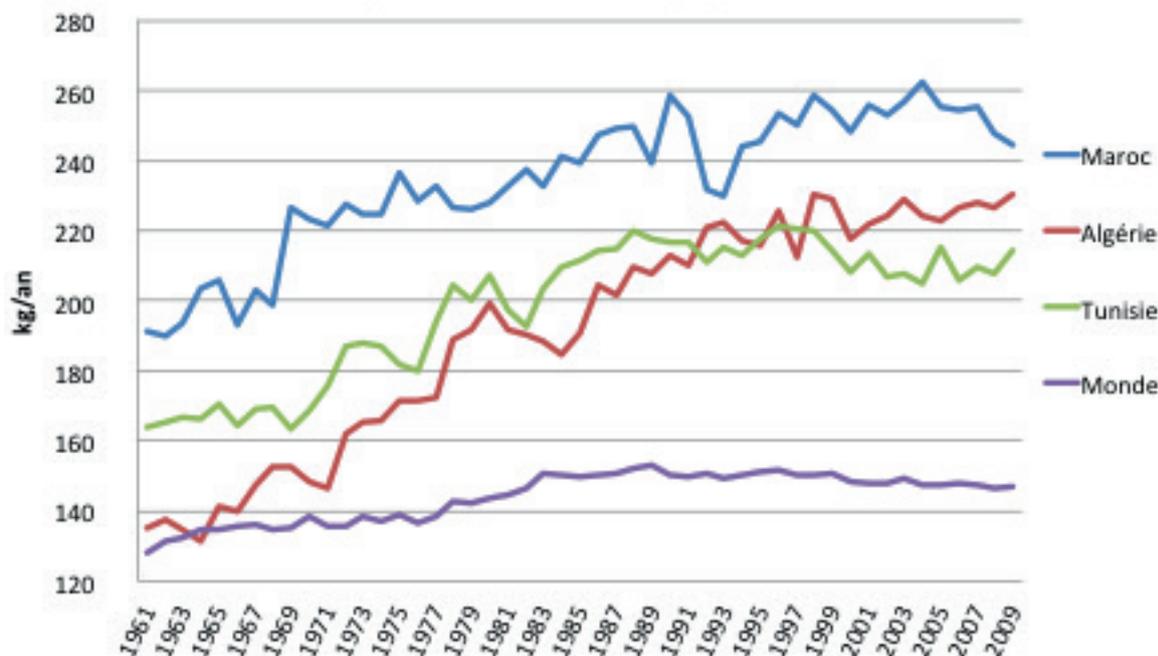
LA FILIÈRE CÉRÉALES AU MAGHREB

Cette filière pèse d'un poids considérable, car le blé dur et le blé tendre constituent la base de l'alimentation dans les trois pays et occupent la première place tant au stade de la production agricole qu'à celui de la transformation industrielle des produits agricoles.

La consommation de céréales

Le Maghreb est la zone du monde où la consommation de céréales par habitant est la plus élevée, ce qui s'explique par l'histoire (la domestication des plantes céréalières est apparue dans le bassin mésopotamien) et par la culture alimentaire méditerranéenne fondée sur le blé et l'huile d'olive. L'Égypte se situait en tête du classement mondial en 2009, avec 248 kg par personne et par an de disponibilité²⁰ en céréales pour l'alimentation humaine, suivie du Maroc (244 kg) et de l'Algérie (230 kg). La Tunisie se situe au 9^e rang mondial avec 214 kg.

Graphique 1 : Disponibilités en céréales par personne



SOURCE : FAOSTAT, 2013

19 - Pour une présentation méthodologique de l'analyse de filières agroalimentaires, cf. Rastoin et Gherzi, 2010

20 - La disponibilité alimentaire par produit est un indicateur calculé par la Fao qui donne le solde des ressources en produits agricoles (production nationale + importation) et des utilisations (exportations, semences, alimentation animale, agro-industries non alimentaires) ajusté des variations de stock et des pertes. La disponibilité alimentaire n'est donc pas une consommation, mais s'en approche.



On observe sur le graphique que la transition nutritionnelle (moment où la consommation alimentaire se diversifie par une baisse des produits de base) se situe au niveau mondial à la fin des années 1980 et au Maghreb à la fin des années 1990, avec toutefois une légère augmentation à la fin de la décennie 2000 pour l'Algérie et la Tunisie probablement liée à la situation politique et économique.

Dans tout le Maghreb, la base de l'alimentation en céréales demeure le blé dur, produit traditionnel ancré dans la tradition avec la semoule, mais qui est de plus en plus concurrencé par le blé tendre (pain), ce qui n'est pas sans poser problème, car le blé dur est beaucoup mieux adapté au contexte agro-climatique méditerranéen que le blé tendre. Il en résulte des importations croissantes de blé tendre dans les pays du Maghreb. L'orge, base de produits de terroir dans certaines régions du Maghreb est également en déclin (7% des disponibilités contre 84% pour le blé). Le maïs (11%) est en augmentation rapide du fait de son utilisation comme composant dans de nombreux produits agroalimentaires industriels.

La production de céréales

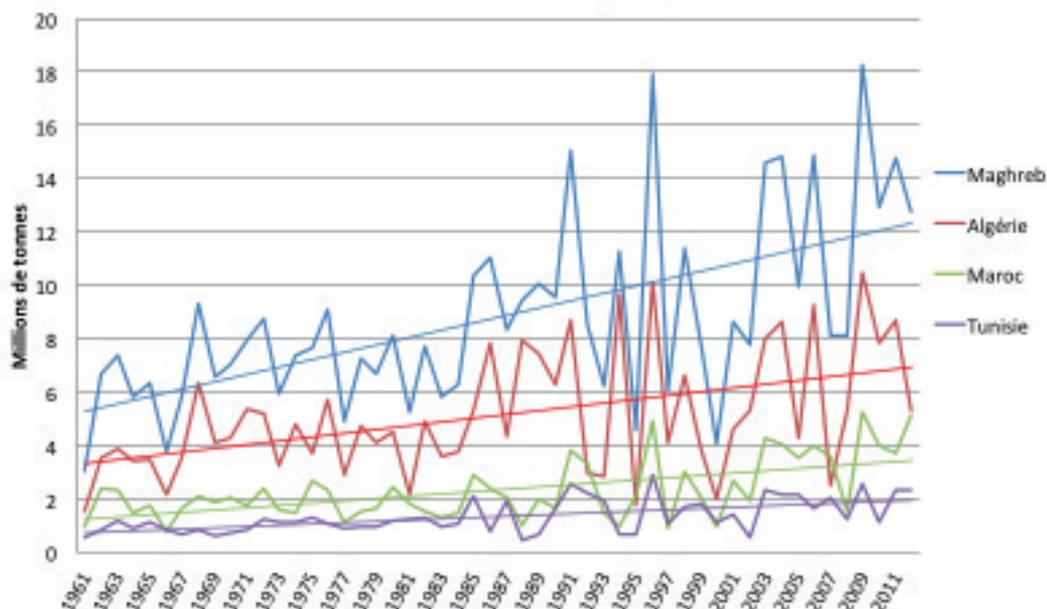
Avec 9,3 millions d'ha en moyenne 2009-11, les céréales occupent 51% des terres arables au Maghreb. La pratique de la jachère et les conditions climatiques font que les emblavements varient d'une année à l'autre. On note toutefois une progression au Maroc et en Algérie en raison du développement de la céréaliculture sur les hauts plateaux de l'Atlas, mais une stagnation, voire une diminution en Tunisie dont le territoire est moins favorisé climatiquement en dehors de la zone nord qui est quasi totalement exploitée.

La production se caractérise par de très grandes amplitudes interannuelles dans les trois pays d'Afrique du Nord. Le pic le plus récent est à plus de 18 millions de tonnes pour le Maghreb en 2009, tandis qu'en 2000 la récolte était de 4 millions de t, soit un écart de 1 à 3 dans la seule décennie 2000. L'Algérie est le premier producteur (56% en moyenne 2008-12), suivi du Maroc (29%) et de la Tunisie (14%).

La production de blé représente en Afrique du Nord environ 70% de celle de l'ensemble des céréales et l'orge 30%. Le blé se répartit à raison d'environ 70% pour le blé dur et 30% pour le blé tendre.



Graphique 2 : Production de céréales au Maghreb, 1961 - 2012

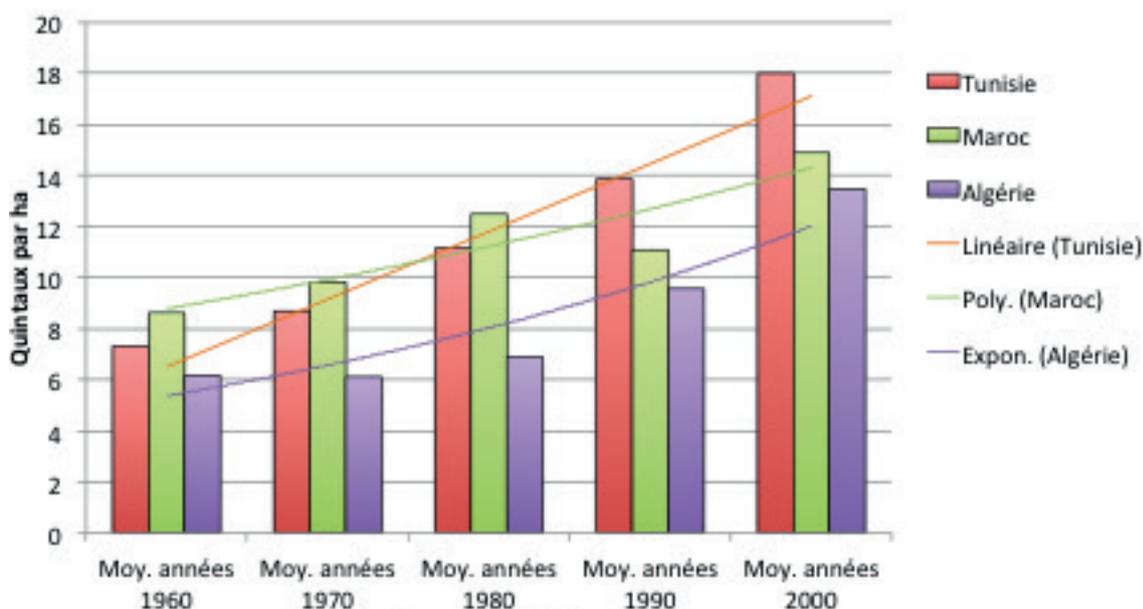


SOURCE : FAOSTAT, 2013

Les variations de la production sont imputables à l'évolution de la sole céréalière et à celle des rendements, paramètres largement conditionnés par la pluviométrie, mais aussi par le progrès technique et les décisions des producteurs.

Les rendements en blé sont très fluctuants, mais nettement orientés à la hausse depuis 50 ans dans les trois pays du Maghreb. La Tunisie réalise les meilleures performances, avec une moyenne décennale 2000 de 18 q/ha, devant le Maroc (15 q/ha) et l'Algérie (13 q/ha). Par rapport aux années 1960, les rendements ont été multipliés par 2,5 en Tunisie, 2,2 en Algérie et 1,7 au Maroc.

Graphique 3 : rendement en blé, Maghreb



SOURCE : FAOSTAT, 2013



On relève en Afrique du Nord un niveau relativement important de pertes de récolte au stade du champ ou de la collecte : 11% au Maroc, 14% en Tunisie et 21% en Algérie selon la FAO. Ces pertes, génératrices de manque à gagner et de surcoût d'importation sont dues à des problèmes de technicité insuffisante lors des moissons.

Le dispositif de logistique et stockage est conséquent. Il souffre cependant d'une certaine vétusté et d'une capacité jugée insuffisante par les pouvoirs publics et les opérateurs.

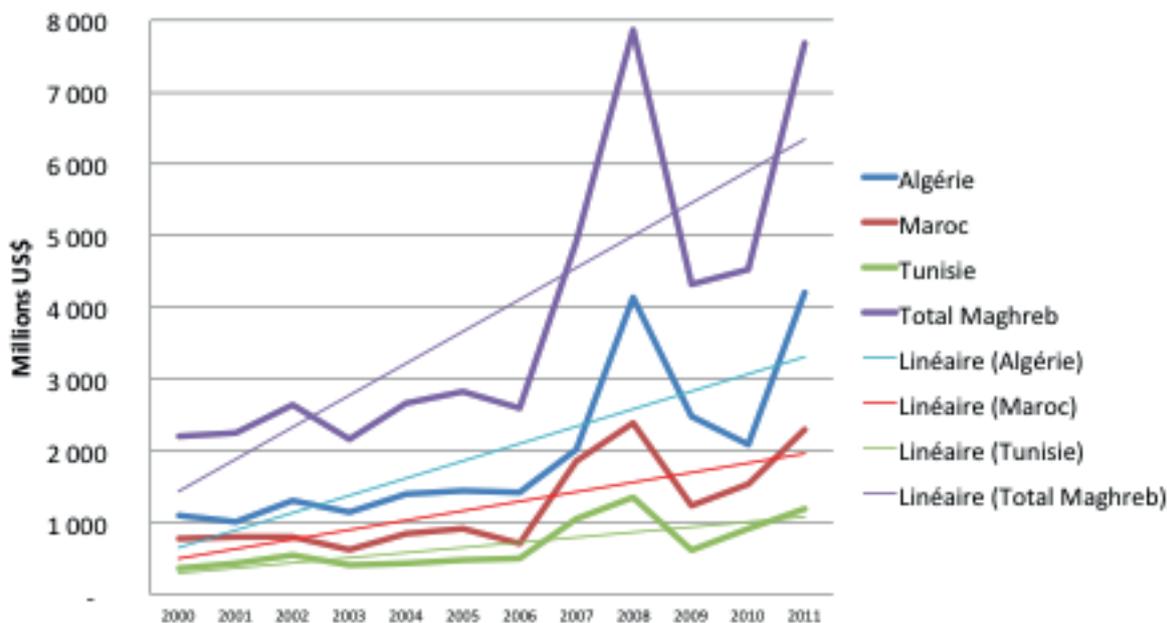
Les importations de céréales

Dans la décennie 2000, les importations de blé ont représenté en moyenne 60% des besoins en blé, avec de notables écarts entre pays imputables aux niveaux de production : 46% au Maroc, 59% en Tunisie et 74% en Algérie.

Les importations de céréales ne cessent de croître au fil des ans. Cette hausse est principalement occasionnée par une demande croissante de blé tendre. Les importations de blé tendre ont été multipliées par 2 entre 2000 et 2011, tandis que celles de blé dur régressaient de 40%. Au total, les importations de blés ont progressé de 30% durant cette période, dépassant 13 millions de t en 2011, dont 57% pour l'Algérie (7,5 millions de t), 31% pour le Maroc (4 millions de t) et 12% pour la Tunisie (1,6 million de t).

En raison de la hausse brutale des cours internationaux des céréales en 2008, la facture des importations du Maghreb a triplé entre 2000 et 2008, puis 2011 atteignant cette année-là 7,7 milliards de dollars dont 4,2 pour l'Algérie, 2,3 pour le Maroc et 1,2 pour la Tunisie (2009 et 2010 ont vu un repli des prix).

Graphique 4 : Importations de céréales, Maghreb





Le marché des céréales de l'Afrique du Nord est l'un des plus importants au monde avec, en 2011, 5% des importations totales en valeur pour 1,2% de la population mondiale. Pour le blé, la part de l'Afrique du Nord est de 9%. Toujours dans la zone méditerranéenne, l'Égypte est le premier importateur mondial de blé (6% pour 1,1% en population).

S'agissant de très gros volumes, les fournisseurs de blé de la région sont les plus importants producteurs mondiaux et sont peu nombreux : le top 5 des exportateurs vers cette région représente les ¾ des approvisionnements. On note la position de leader de la France (1,8 milliard de dollars en 2011), suivie de près par l'Argentine (1,5 milliards).

Tableau 2 : Principaux fournisseurs du marché des céréales et préparations du Maghreb

Rang	ALGÉRIE (2012)		MAROC (2012)		TUNISIE (2011)	
	PAYS	M. USD	PAYS	M. USD	PAYS	M. USD
1	France	1 167	France	522	Ukraine	183
2	Argentine	953	Argentine	510	Russie	112
3	Canada	422	Brésil	304	France	110
4	États-Unis	107	Canada	293	Italie	104
5	Brésil	106	Ukraine	266	Brésil	97
	Top 5	2 755	Top 5	1 895	Top 5	607
	Monde	3 490	Monde	2 303	Monde	958
	Top 5/Monde	79%	Top 5/Monde	82%	Top 5/Monde	63%

SOURCE: [HTTP://COMTRADE.UN.ORG/DB/DQBASICQUERY](http://COMTRADE.UN.ORG/DB/DQBASICQUERY), 10 AUGUST 2013

L'industrie des céréales au Maghreb

Les statistiques sur l'industrie et le commerce en Afrique du Nord sont très lacunaires. Il n'est donc pas possible de procéder à une caractérisation économique et encore moins à une analyse de ces maillons des filières agro-alimentaires²¹.

On peut indiquer que l'industrie des céréales est ancienne et puissante et permet d'approvisionner sans difficulté le marché local et même d'exporter lorsque les flux de matière première ne sont pas trop freinés par les prix comme cela a été le cas lors de la crise de 2008. Les capacités de trituration permettant d'obtenir de la semoule à partir du blé dur et de la farine à partir du blé tendre sont excédentaires et ne sont utilisées qu'à environ 60% dans les trois pays, d'où des problèmes de compétitivité de cette activité aggravés par une réglementation sophistiquée des prix dont l'actualisation est toujours décalée par rapport à l'inflation.

Si le maillon de la première transformation est étroitement encadré par les États, la deuxième transformation (fabrication de couscous, pâtes, biscuiterie et pâtisserie) fonctionne en régime concurrentiel et se trouve en meilleure situation financière.

21 - Pour une approche globale des IAA en Méditerranée voir Cheriet et Tozanli, (2010)



L'industrie des dérivés des céréales au Maghreb est dominée par de grands groupes à forme conglomérale présents à la fois dans la première et la deuxième transformation pour des raisons stratégiques de contrôle des flux de grains (minoterie, semoulerie) et de captation de marges (couscous, pâtes, biscuiterie). Cette trajectoire est conforme à celle observée dans les pays ayant connu les révolutions industrielles des XIXe et XXe siècles. On peut s'attendre à ce que ces groupes diversifiés connaissent dans les années à venir une phase de « recentrage sur cœurs de métiers ». On note également en Afrique du Nord l'émergence d'un tissu de PME.

Selon les chefs d'entreprise, les technologies sont généralement maîtrisées par l'acquisition d'équipements performants des fournisseurs d'Europe ou d'Amérique du Nord. Les principaux problèmes évoqués sont liés à la maintenance et au savoir-faire organisationnel et managérial.

la régulation de la filière des céréales au Maghreb

La filière des céréales fait l'objet d'un encadrement poussé par l'État dans les trois pays d'Afrique du Nord en raison de son caractère hautement social, la semoule et le pain étant la base de l'alimentation. Dans les trois pays, l'Etat délègue à un établissement public (office des céréales) la gestion de la filière : OAIC en Algérie, ONICL au Maroc, OC en Tunisie. Ces offices interviennent sur lignes budgétaires du Trésor public.

L'objectif de l'intervention gouvernementale est simple et légitime : assurer l'accès de tous les citoyens à ces deux produits. Le dispositif adopté pour atteindre cet objectif est par contre fort complexe. Il part de la fixation de prix de vente au consommateur compatibles avec le pouvoir d'achat des plus pauvres, c'est-à-dire à un niveau très bas (environ 8 cts d'euro pour la baguette de pain en Algérie et en Tunisie). Ces prix, se situant très en dessous des coûts de revient, font l'objet de « compensation » à tous les stades de la filière : boulanger ou épicier, industriel de la trituration, producteur agricole et conditionnement/logistique. Cette compensation est très dépendante du marché international, car, comme nous l'avons vu, les matières premières sont importées à raison d'environ 60% des besoins nationaux. Il s'en suit un fardeau de plus en plus lourd pour les finances publiques en période de hausse des cours (par exemple 10% du budget de l'Etat et 3% du PIB en Tunisie en 2011 pour les produits de base alimentaires à hauteur de 40% du total, les hydrocarbures et les transports publics).

Ce système d'administration de la filière, s'il procède d'une intention louable et politiquement compréhensible, est donc particulièrement dispendieux. Il présente deux autres inconvénients : l'absence d'équité (les classes moyennes et riches bénéficient d'un effet d'aubaine) et les effets pervers de la planification centrale (pas d'accumulation de capital pour la modernisation productive, pas d'incitation à l'innovation).



Prospective de la filière des céréales au Maghreb

La prospective propose une vision des futurs possibles afin d'aider les responsables dans leurs choix stratégiques. Pour la zone méditerranéenne, en raison de fortes contraintes humaines et environnementales, un tel exercice est indispensable. Il a été mené par Ipemed au plan macro-économique (Joly, 2011). Nous présentons ici une esquisse à l'horizon 2025 des variables-clés de la filière blé : surfaces, rendements et production.

Méthodologie des projections

Pour chaque variable, une projection à l'horizon 2030 a été faite sur la base d'une série chronologique 1980-2012, en retenant une fonction présentant un bon taux d'ajustement. Ces projections graphiques ont ensuite été confrontées aux moyennes décennales. Ces dernières sont apparues comme plus pertinentes pour établir un scénario « 2030 » (moyenne des années 2025 à 2035). En effet, une décennie constitue une période suffisamment longue pour « absorber » les variations interannuelles. Puis nous avons calculé le taux d'évolution des années « 2000 » / « 1990 ». Ce taux représente les progrès les plus récents enregistrés sur le terrain tant en matière d'emblavement que de productivité. Il a ensuite été appliqué à la base 2000-2012 pour estimer l'horizon moyen « 2030 » des surfaces et des rendements en blé. La production est la multiplication des deux variables.

Tableau 3 : Estimation de la production de blé en Afrique du Nord à l'horizon 2030

PARAMÈTRES	MOYENNE ANNÉES 1980-89	MOYENNE ANNÉES 1990-99	MOYENNE ANNÉES 2000-12	ÉVOLUTION 2000/1990	TAUX 2030/2010	HORIZON 2030
ALGÉRIE						
Surface cultivée (M. ha)	1,567	1,565	1,658	1,06	1,10	1,824
Rendement (q/ha)	7,0	9,3	13,6	1,47	1,40	19,0
Production (M. q)	10,9	14,5	22,5	1,55	1,54	34,7
MAROC						
Surface cultivée (M. ha)	1,982	2,640	2,911	1,10	1,10	3,202
Rendement (q/ha)	12,2	11,9	14,3	1,20	1,25	17,8
Production (M. q)	24,2	31,5	41,5	1,32	1,38	57,1
TUNISIE						
Surface cultivée (M. ha)	0,757	0,876	0,72	0,82	1,10	0,794
Rendement (q/ha)	10,9	14,0	17,9	1,28	1,30	23,3
Production (M. q)	8,2	12,2	12,9	1,06	1,43	18,5



On peut justifier les données de la projection de la façon suivante :

- **EN ALGÉRIE**, le programme de Renouveau agricole stimule le développement de la céréaliculture sur les hauts plateaux de l'Atlas ce qui permet d'augmenter la surface emblavée de 10%, soit 150 à 200 000 ha. Il paraît néanmoins difficile de reconduire le taux de progression des rendements de la période 2000-2012. Une hypothèse de gain de productivité de 40% en 20 ans a été retenue.
- **AU MAROC**, la céréaliculture entre en phase asymptotique après avoir augmenté sa superficie d'un million d'ha dans les trois dernières décennies. Une progression de 300 000 ha semble un maximum, d'autant plus que le plan Maroc Vert prône une substitution des céréales par des productions à plus haute valeur ajoutée. Un progrès sur les rendements semble plausible.
- **EN TUNISIE**, le problème central est celui des disponibilités en terres aptes à une céréaliculture productive. Après le recul des emblavements moyens dans les années 2000-2012, une hypothèse volontariste de progression de 10% dans les 20 prochaines années a été retenue. Les rendements devraient pouvoir augmenter de 30%.

Pour estimer les niveaux d'importation, nous avons extrapolé les besoins nationaux en blés à partir des disponibilités calculées dans les bilans alimentaires de la FAO. Ces besoins concernent à plus de 90% des produits dérivés des blés destinés à l'alimentation humaine (semoule, couscous et pâtes pour le blé dur, farine, pain, biscuits et pâtisseries pour le blé tendre). Ils devraient diminuer *per capita* du fait du tournant de la transition nutritionnelle, mais ils augmenteront globalement avec la progression démographique.

Tableau 4 : Estimation des besoins en blé à l'horizon 2030, Afrique du Nord

INDICATEUR	«1980»	«1990»	«2000»	«2030»
ALGÉRIE				
Disponibilité intérieure (t)	4 324 082	5 954 215	7 330 220	10 197 896
Disponibilité intérieure (kg/hab.)	222	227	231	210
Population totale (1000)	19 475	26 240	31 719	48 561
MAROC				
Disponibilité intérieure (t)	4 101 819	5 597 491	6 476 668	8 229 958
Disponibilité intérieure (kg/hab.)	175	211	205	210
Population totale (1000)	19 799	24 675	28 710	39 190
TUNISIE				
Disponibilité intérieure (t)	1 656 885	2 202 247	2 401 421	2 889 082
Disponibilité intérieure (kg/hab.)	233	249	240	230
Population totale (1000)	6 308	8 135	9 553	12 561



La différence entre les besoins théoriques (incluant les variations de stock, les pertes et les autres usages que l'alimentation humaine) et la production nationale donne le niveau requis des importations « toutes choses égales par ailleurs ».

Tableau 5 : Estimation des besoins en importations de blé des pays du Maghreb à l'horizon 2030

PARAMÈTRES	MOYENNE 1980-1989	MOYENNE 1990-1999	MOYENNE 2000-2012	HORIZON 2030	ÉVOLUTION 2030/2010
ALGÉRIE					
Production (M. q)	10,9	14,5	22,5	34,7	54%
Importations (M. q)	34,4	41,0	54,0	67,3	25%
Besoins	43,2	59,5	73,3	102,0	39%
Imports/Besoins	80%	69%	74%	66%	
MAROC					
Production (M. q)	24,2	31,5	41,5	57,1	38%
Importations (M. q)	18,0	21,7	29,8	25,2	-15%
Besoins	41,0	56,0	64,8	82,3	27%
Imports/Besoins	44%	39%	46%	31%	
TUNISIE					
Production (M. q)	8,2	12,2	12,9	18,5	43%
Importations (M. q)	8,4	10,0	14,2	10,4	-27%
Besoins	16,6	22,0	24,0	28,9	20%
Imports/Besoins	51%	45%	59%	36%	

SOURCE DES DONNÉES HISTORIQUES : FAOSTAT, 2013

On constate que la production progresse de façon plus importante dans notre scénario que les besoins nationaux. Il en résulte, dans les trois pays une augmentation modérée des importations en Algérie (+ 25%) et une diminution au Maroc (- 15%) et en Tunisie (- 27%).



LA FILIÈRE DES OLÉOPROTÉAGINEUX AU MAGHREB

Cette filière est fragmentée entre une production de graines oléagineuses qui est faite à l'étranger et une industrie locale de trituration, de raffinage d'huiles et de fabrication d'aliments pour animaux.

La consommation d'huiles et tourteaux

La consommation d'huiles végétales en Afrique du Nord se situe au-dessus de la moyenne mondiale (11 kg par tête en 2009²²). Elle est élevée en Tunisie (17 kg par habitant) et avoisine 12 kg par tête en Algérie et au Maroc. Elle est en baisse sur les dix dernières années, mais la démographie stabilise le marché autour de 1 million de tonnes dans les années 2000, dont 44% en Algérie, 39% au Maroc et 17% en Tunisie. La principale huile consommée au Maghreb est le soja (50% de l'ensemble des huiles), suivie par l'huile d'olive (18%, mais qui n'est qu'à la 4^e place en Tunisie), puis le tournesol (10%) et le colza (8%). Les changements d'habitudes alimentaires sont manifestes, avec la priorité largement donnée aujourd'hui aux huiles de graines exogènes, phénomène qui s'explique par des considérations de prix et l'orientation de l'huile d'olive vers l'exportation, au détriment de la qualité nutritionnelle de la diète alimentaire.

Tableau 6 : Consommation apparente d'huiles végétales, 2009

HUILE (t)	ALGÉRIE	MAROC	TUNISIE	MAGHREB	
Soja	208 496	190 000	95 215	493 711	50%
Olive	54 318	113 516	14 509	182 343	18%
Tournesol	41 400	44 068	16 488	101 956	10%
Colza	76 635			76 635	8%
Palme			31 124	31 124	3%
Arachide		11 123		11 123	1%
TOTAL	427 206	389 651	171 117	987 974	100%

SOURCE : FAOSTAT, 2013

La consommation apparente de tourteaux pour l'alimentation des animaux, contrairement aux huiles de table, a connu une croissance très importante dans les dix dernières années (quasi doublement dans les 3 pays du Maghreb), portant les volumes à plus de 1,7 million de t en 2009, dont 760 000 t (44%) en Algérie, 605 000 t (35%) au Maroc et 367 000 t (21%) en Tunisie.

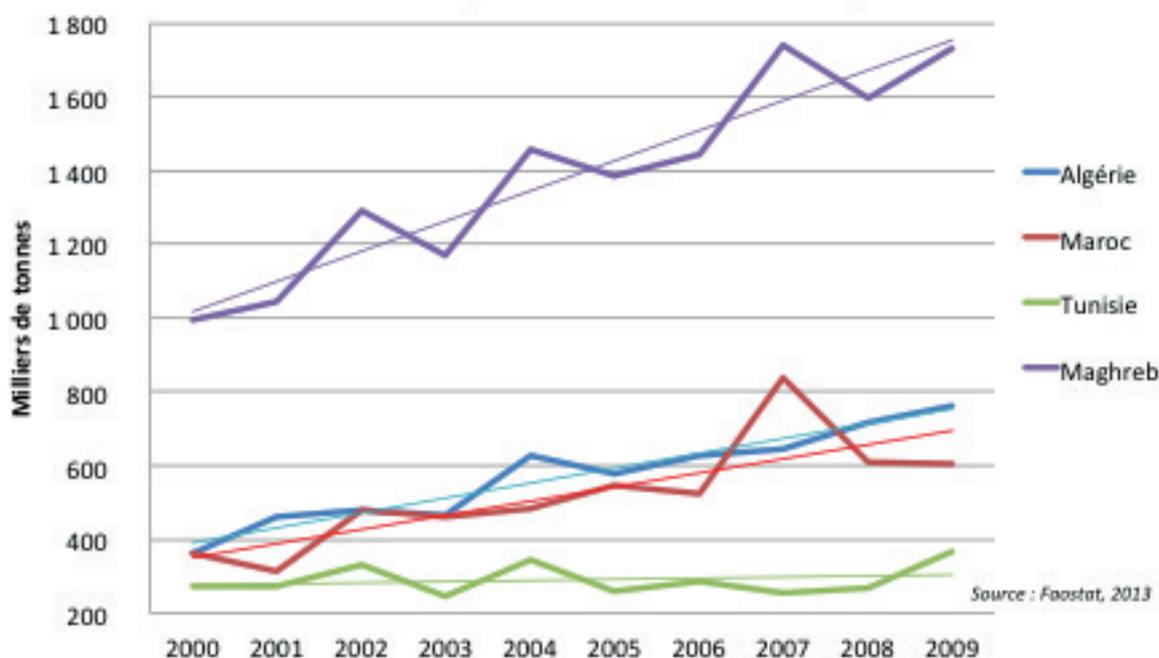
22 - Il s'agit de la consommation apparente ou théorique estimée à partir du solde des ressources (production et importations, corrigée de la variation des stocks) et des emplois (exportations et pertes), donnant les disponibilités intérieures utilisées ici en totalité comme aliments pour animaux.



Le tourteau de soja affiche une suprématie écrasante sur les autres produits, avec 99% des volumes utilisés en Tunisie, 94% en Algérie et 68% au Maroc. Dans ce pays, le tourteau de tournesol arrive en seconde position avec 28%.

Cette situation s'explique d'une part par l'augmentation de la demande de viandes elle-même liée à celle des revenus, et d'autre part par l'intérêt technique de l'utilisation du tourteau de soja dans l'élevage des animaux (et par l'influence de l'*American Soybean Association* sur les marchés importateurs).

Graphique 5 : Consommation apparente de tourteaux d'oléagineux



La production de graines et de dérivés oléagineux en Afrique du Nord

En Afrique du Nord comme dans tout le bassin méditerranéen, l'olivier est une culture millénaire et a très longtemps constitué la source principale de corps gras. Les évolutions des dernières décennies ont conduit à réserver l'huile d'olive pour l'exportation, car les balances agricoles sont très déficitaires et peu de produits sont susceptibles d'être exportés. En conséquence, les huiles de graines ont supplanté l'huile d'olive dans la consommation alimentaire. Pourtant, en dépit de quelques tentatives de développement de la production d'arachide, de colza et de tournesol, ces cultures n'ont jamais connu une extension suffisante pour assurer une fabrication significative d'huiles de graines. Aujourd'hui, les cultures de graines oléagineuses n'occupent qu'une centaine de milliers d'ha au Maghreb, soit à peine 0,6% des terres arables.

La production totale de graines oléagineuses a été de 174 000 t en moyenne entre 2008 et 2014, en régression de 11% par rapport à la moyenne des années 1991-1995, dont 50 000 t de tournesol (au Maroc et marginalement en Tunisie), 44 000 t d'arachide (au Maroc) et 41 000 t de colza (en



Algérie). On note une légère progression en Algérie (colza, +8%) et une forte augmentation de la culture de l'arachide au Maroc (+ 63%). Les volumes restent néanmoins très faibles par rapport aux besoins nationaux en huiles et tourteaux.

Tableau 7 : Production de graines oléagineuses en Afrique du Nord

MILLIERS DE TONNES	MOYENNE 2008-2012	VARIATION 1993 - 2010
ALGÉRIE		
Colza	41	8%
Arachides non décortiquées	3	1%
Total graines oléagineuses	69	7%
MAROC		
Arachides non décortiquées	44	63%
Graines de tournesol	42	-37%
Total graines oléagineuses	89	-21%
TUNISIE		
Graines de tournesol	8	-3%
Graines de lin	3	-38%
Total graines oléagineuses	15	-11%
MAGHREB, TOTAL GRAINES OLÉAGINEUSES	174	-11%

FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 20 AOÛT 2013

Contrairement aux graines, la production d'huiles brutes végétales a augmenté de près de 50% dans les 10 dernières années, passant de 105 (moyenne 2000-2002) à 156 000 t (moyenne 2010-2012). L'installation d'une très importante unité de trituration à Carthage a fait de la Tunisie le plus important producteur d'huiles brutes en Afrique du Nord (72 000 t, soit 46% des volumes totaux), suivi du Maroc (52 000 t, 33%) et de l'Algérie (32 000 t, 21%). Les industries oléagineuses fonctionnent principalement à base de graines importées : le soja arrive en tête avec 55% de la production d'huiles brutes ; puis l'huile d'arachide (20%, Algérie et Maroc), de tournesol (15%, Maroc et Tunisie) et de colza (9%, Algérie).



Tableau 8 : Production d'huiles végétales brutes, Maghreb

MILLIERS DE TONNES	MOYENNE 2010-2012	VARIATION 2001 - 2011
ALGÉRIE		
Huile d'arachide	18	80%
Huile de colza	14	54%
Total huiles de graines	32	65%
MAROC		
Huile de tournesol	22	2%
Huile de soja	16	-62%
Huile d'arachide	13	1%
Total huiles de graines	52	-36%
TUNISIE		
Huile de soja	69	Démarrage en 2008
Huile de tournesol	2	-33%
Total huiles de graines	72	x17
MAGHREB, TOTAL HUILES DE GRAINES	156	48%

FAOSTAT | © OAA DIVISION DE LA STATISTIQUE 2013 | 11 AOÛT 2013

La production de tourteaux pour l'alimentation animale suit celle de l'huile brute dont elle est un co-produit. Elle a été multipliée par 2 entre 2000 et 2009, atteignant 531 000 t, dont 58% au Maroc, 34% en Tunisie et 8% en Algérie. Comme indiqué plus haut, c'est la Tunisie qui a connu la plus forte croissance par l'installation de l'unité de trituration de Carthage qui fonctionne uniquement avec des graines de soja importées.

Les importations de graines et de dérivés oléagineux en Afrique du Nord

Les importations de l'Afrique du Nord en graines oléagineuses, huiles alimentaires brutes et raffinées et tourteaux se sont élevées à plus de 3,3 milliards de dollars en 2012, dont 45% pour l'Algérie, 31% pour le Maroc et 21% pour la Tunisie (respectivement multipliées par 5 ; 5,9 ; 4,1 et 5,2 depuis 2000).



Tableau 9 : Structure des importations d'oléagineux et dérivés, 2011

PRODUITS	ALGÉRIE	MAROC	TUNISIE	MAGHREB	
				Répartition	Évolution 2011/2000
Huiles brutes	57%	60%	61%	58%	4,0
Tourteaux	31%	27%	2%	24%	5,5
Graines	4%	9%	35%	12%	4,0
Huiles raffinées	8%	4%	2%	6%	5,0
TOTAL	100%	100%	100%	100%	
TOTAL MILLIONS USD	1 500	1 042	781	3 323	5,0

SOURCE : COMTRADE, 2013

Les huiles brutes dominent largement les importations en valeur de produits oléagineux de graines, avec près de 60% en 2011 dans les trois pays du Maghreb. Les tourteaux arrivent en 2e position (24%), mais avec un faible montant en Tunisie (2%, contre environ 30% en Algérie et au Maroc). En revanche, les importations de graines sont beaucoup plus élevées en Tunisie (35%) qu'en Algérie (4%) et au Maroc (9%). Ceci résulte de la stratégie industrielle choisie par chaque pays : trituration de graines importées en Tunisie, importation d'huiles brutes en Algérie et au Maroc. La part des huiles raffinées est, dans les trois pays, faible pour le motif qui vient d'être évoqué. Les importations de tous les produits oléagineux ont quadruplé ou quintuplé dans les 10 dernières années.

L'industrie des oléagineux de graines en Afrique du Nord

La première transformation (trituration de graines oléagineuses) est présente sous forme de grosses unités à Casablanca (Lesieur-Cristal, filiale du groupe français Sofiprotéol) et à Carthage (groupe Mokhtar). Ces usines ne sont pas à la dimension de celles des leaders mondiaux (ADM, Bunge, Cargill), mais suffisent largement à approvisionner le marché domestique. En Algérie, un projet d'unité à Bejaia (groupe Cevital) est en attente de l'autorisation gouvernementale. À terme, on peut donc penser que les trois pays d'Afrique du Nord seront dotés de l'indispensable outil d'une filière agroindustrielle. Cependant, ces unités fonctionnent (ou fonctionneront dans le cas de l'Algérie) sur la base de graines de soja importé, ce ne lève pas l'hypothèque de la dépendance externe – tant pour l'huile que pour les tourteaux – et prive de la création d'un amont agricole national.

En aval, l'industrie du raffinage d'huile ou de la fabrication d'aliments composés pour les animaux d'élevage est par contre bien présente avec, dans



chaque pays, plusieurs unités industrielles qui permettent d’approvisionner la demande nationale.

Ces outils industriels privés ou privatisés (Algérie) sont pour la plupart récents et technologiquement à niveau. Comme pour l’industrie des céréales, des marges de progrès existent en termes d’organisation et de management.

La régulation de la filière des oléagineux en Afrique du Nord

Les huiles étant considérées comme des produits alimentaires indispensables et « psychologiques » font – comme les céréales, le lait et le sucre – l’objet d’une fixation gouvernementale des prix et des marges pour une catégorie de base. En conséquence, il existe un mécanisme de compensation pour les importateurs de graines et/ou d’huiles brutes qui permet à l’industrie de fonctionner en assurant des prix de vente relativement bas aux consommateurs.

L’administration de la filière est assurée par un office spécialisé en Tunisie et les administrations centrales (Agriculture et Commerce) en Algérie et au Maroc. Dans tous les cas, le mécanisme de compensation des prix est financé par les caisses de l’État. Les sommes en jeu sont bien moindres que dans le cas des céréales en raison d’une part de l’importance bien moindre de la consommation (en volume, les huiles représentent moins de 10% des produits céréaliers) et d’autre part de prix aux consommateurs plus proches des cours internationaux. Il n’en reste pas moins qu’en période de tension budgétaire, les finances publiques sont grevées par ces subventions.

Prospective de la filière des oléagineux en Afrique du Nord

La demande *per capita* de corps gras augmente, tout comme celle de produits animaux (lait et viandes), lorsque les revenus progressent dans le cadre de la transition alimentaire. Ce phénomène est peu perceptible à ce jour en Afrique du Nord, mais devrait se manifester dans les années à venir, non pas à travers une consommation directe d’huiles végétales, mais par le biais de produits agroindustriels. Les protéines animales augmentant, les besoins en tourteaux vont être également plus importants. De plus, l’accroissement de la population devrait faire progresser la population et donc le marché pour les dérivés des oléagineux.

Méthodologie des projections

En l’absence de séries chronologiques significatives par suite de la faiblesse des niveaux de production de graines oléagineuses en Afrique du Nord, nous avons eu recours aux moyennes décennales. Ces dernières sont apparues comme plus pertinentes pour établir un scénario « 2030 » (moyenne des années 2025 à 2035). En effet, une décennie constitue une période suffisamment longue pour « absorber » les variations interannuelles. Puis nous avons calculé le taux d’évolution des années « 2000 » / « 1990 ».



Ce taux représente les progrès les plus récents enregistrés sur le terrain tant en matière d'emblavement que de productivité. Il a ensuite été appliqué à la base 2000-2012 pour estimer l'horizon moyen « 2030 » des surfaces et des rendements en graines oléagineuses. La production est la multiplication des deux variables. Le scénario 2030 est bâti sur un objectif de développement de la production nationale d'oléagineux complétée par les importations nécessaires en vue de satisfaire la demande domestique en huiles végétales et en tourteaux pour les animaux d'élevage, sans avoir recours aux importations pour ces deux produits.

Les hypothèses de population et de consommation apparente sont indiquées dans le tableau suivant.

Tableau 10 : Hypothèses relatives à la population et à la consommation de produits dérivés des oléagineux

Pays	Population		Consommation apparente <i>per capita</i> d'huiles brutes		Consommation apparente <i>per capita</i> de tourteaux	
	2009	2030	2009	2030	2009	2030
Algérie	42 340	48 926	18	19	21	56
Maroc	31 277	39 190	23	25	23	58
Tunisie	10 511	12 561	23	25	36	63

Pour les pays du Maghreb, la question stratégique qui se pose est donc non pas celle de l'orientation du marché (qui se fera à la hausse), mais de la structure de la filière : tronquée comme aujourd'hui en l'absence d'amont agricole national ou intégrée, avec une production locale de graines oléagineuses. En d'autres termes, la production de colza et tournesol se développera-t-elle dans les années à venir et si oui, à quelles conditions ?

Nous présentons ci-dessous les éléments de cadrage d'un scénario offensif d'affranchissement de la dépendance externe pour les produits issus de la filière des oléagineux en développant les cultures du colza et du tournesol dont l'historique montre qu'elles sont potentiellement adaptées au contexte agro-climatique de l'Afrique du Nord. Ces deux plantes ont une forte teneur en huile (de 35 à 45 %), ce qui est un avantage pour le marché de consommation finale. Par contre, leur teneur en protéines est faible (autour de 20%). Le soja, par contre, est pauvre en huile (15 à 25%), mais riche en protéines (40 à 50%). Il sera donc préféré pour la production de tourteaux et importé aux fins de trituration, car il n'existe pas de variété adaptée aux conditions méditerranéennes. Une combinaison des 3 graines devrait permettre au Maghreb de ne plus importer d'ici une quinzaine d'années d'huiles brutes et de tourteaux, sous réserve de mettre en place un plan régional « filières colza et tournesol 2030 » et d'installer les capacités de trituration nécessaires. La question de l'amont agricole est la plus délicate et nécessitera notamment une modification des rapports de prix entre céréales et oléoprotéagineux pour rendre ces derniers attractifs pour les agriculteurs.

Par ailleurs, une organisation interprofessionnelle de la filière est indispensable et doit constituer le lieu où se négocie entre parties prenantes le par-



tage de la valeur créée et où se définissent les normes de qualité des produits et les campagnes d'information des consommateurs.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'impact d'une politique volontariste de création d'une filière des oléoprotéagineux au Maghreb serait considérable en termes de développement des marchés et de l'emploi et d'économie de devises, mais aussi de gestion des ressources naturelles du fait d'une complémentarité positive avec les cultures céréalières.

Tableau 11 : Scénario 2030 pour une filière des oléagineux autonome au Maghreb

PAYS	GRAINES OLÉAGINEUSES			HUILES		TOURTEAUX	
	Surfaces (1000 ha)	Production (1000 t)	Importations (1000 t)	Production (1000 t)	Importations (1000 t)	Production (1000 t)	Importations (1000 t)
MOYENNE 2007-2009 (SAUF POUR LA TUNISIE : 2009 ET POUR LES SURFACES : 2008-2012)							
Algérie	16	34	5	67	589	35	674
Maroc	37	42	436	190	461	361	328
Tunisie	13	10	238	214	280	182	191
HORIZON «2030»							
Algérie	131	420	3 099	859	–	2 744	–
Maroc	294	792	2 242	900	–	2 292	–
Tunisie	105	205	835	284	–	798	–

Un objectif de 430 000 ha de cultures oléoprotéagineuses et de 1,4 million de tonnes de graines récoltées est potentiellement réalisable à l'horizon 2030. Combiné à l'importation de 6 millions de tonnes de graines, il permettrait aux trois pays du Maghreb, par la consolidation d'une filière agroindustrielle de trituration, raffinage d'huiles végétales et fabrication d'aliments pour animaux, de ne plus avoir recours à l'importation d'huiles brutes et de tourteaux.



CONCLUSION : VERS DES SYNERGIES ENTRE FILIÈRES ET ENTRE TERRITOIRES

Les filières céréales et oléoprotéagineux présentent de grandes similitudes dans les trois pays d'Afrique du Nord. La filière céréales représente environ 50% des terres arables au Maghreb, les graines oléagineuses restent marginales. La production de céréales a notablement progressé dans les trente dernières années, à la fois par l'extension des emblavements et par les gains de productivités, mais ces progrès restent limités face à l'ampleur des besoins alimentaires. En effet, la semoule (blé dur) et le pain (blé tendre) restent à de hauts niveaux de consommation (parmi les plus élevés au monde). On note en outre une forte irrégularité des productions pour des raisons agroclimatiques. Il en résulte des importations massives qui s'acheminent vers les 10 milliards de dollars par an. La situation de la production des oléoprotéagineux (arachide, colza et tournesol) revêt les mêmes caractéristiques techniques que celle des céréales, mais à une échelle beaucoup plus modeste. Les importations de graines (soja principalement) d'huiles et de tourteaux (en grandes quantités) avoisinent 3 milliards de dollars par an.

Minoterie et semoulerie sont des industries anciennes et de poids, leur situation économique est fragile en raison de l'encadrement des prix et des marges et d'une surcapacité d'écrasement. Les industries de 2e transformation sont modernes, dynamiques et prospères. La trituration de graines oléagineuses (pour la fabrication d'huiles et tourteaux) est en croissance, mais l'activité principale reste le raffinage d'huile brute.

DIAGNOSTIC

La structuration des filières reste peu poussée dans les pays du Maghreb, avec :

- Un rôle prépondérant de l'État ;
- Une profession peu organisée et des divergences régionales et sectorielles (les interprofessions sont fragiles et peu opérationnelles) ;
- Des maillons faibles : agrofourniture, agriculture et logistique ;
- Pas d'outil transparent de connaissance des marchés domestiques et des filières ;
- Pas de prise en compte des critères de la RSE (responsabilité sociale des entreprises) ;
- Peu d'information objective et de formation des consommateurs ;
- Un pilotage empirique à court terme.

Priorité gouvernementale absolue est donnée à des prix intérieurs accessibles à tous les consommateurs (et donc aux plus pauvres) pour les produits de base : pain, semoule, huile, lait, sucre. Il en résulte des prix sensiblement inférieurs à ceux des marchés internationaux et donc un soutien très coûteux pour les Trésors publics, sans que le principe de « couverture universelle » parvienne à assurer l'équité. Un mécanisme complexe et contesté par les industriels d'administration des filières des céréales, et dans une moindre mesure des oléagineux, a été mis en place dès les Indépendances des trois pays d'Afrique du Nord.



On constate enfin une faible prise en compte des critères de durabilité et aucune approche « filières territorialisées » affirmée.

Le contexte environnant les filières agroalimentaires du Maghreb peut être appréhendé comme suit :

- Les marchés agricoles et agroalimentaires mondiaux resteront tendus du fait de la pression des pays émergents sur la demande et de la rareté des ressources ;
- Le Maghreb (et l'Égypte) demeureront de gros importateurs. La facture alimentaire extérieure (20 mds \$ d'importation au Maghreb en 2011, dont 50% pour les céréales et produits oléo-protéagineux) continuera de gonfler ;
- Les contrats à long terme (par opposition au marché spot) : une « fausse bonne idée », car les producteurs n'y ont pas intérêt dans un marché haussier et des accords d'État à État ne sont pas envisageables, car les fournisseurs sont privés. Par contre le concept de « stocks stratégiques » semble pertinent ;
- L'UE et la France doivent démontrer une disponibilité d'approvisionnement en maintenant un potentiel exportateur tourné en priorité vers la macro-région euro-méditerranéenne (géopolitique de proximité) : la présence de gros opérateurs (In Vivo, Axereal, Arterris, Durum, Soufflet, etc., et groupes européens), est rassurante pour les importateurs par leur capacité à honorer des offres d'envergure ;
- La création d'un espace économique maghrébin donnerait de la respiration aux opérateurs locaux, elle constitue probablement la priorité régionale n°1 et serait porteuse d'impacts positifs dans de nombreux domaines ;
- Le potentiel de développement par l'innovation et la formation est considérable ;
- La montée de l'exigence de durabilité pour les produits alimentaires de la part des consommateurs devrait se confirmer, avec une priorité accordée aux questions de santé, d'emploi et de bonne gestion des ressources naturelles ;
- La francophonie demeure un atout non négligeable de communication et de diffusion des savoirs en Afrique du Nord.

Au vu de ce diagnostic sectoriel local et international, il paraît souhaitable de définir un cadre stratégique d'intervention pour un co-développement durable et responsable des filières céréales et oléoprotéagineux. Ce cadre s'inscrit dans un objectif général de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'équité sociale.

PROPOSITIONS D'ACTION

Il s'agit de concevoir des actions génératrices de progrès avec une vision circulaire à la fois verticale et horizontale. En effet une approche fragmentée des filières ne peut que conduire à retarder les progrès nécessaires tant du point de vue des consommateurs que des producteurs. La verticalité s'applique aux filières qui doivent être organisées et coordonnées dans un double objectif de qualité des produits et de partage équitable de la valeur créée. L'horizontalité est spatiale et doit ambitionner la production de synergies entre filières agroalimentaires d'une part (en améliorant simultanément la biodiversité et la productivité des ressources), et entre filières agroalimentaires et non-agroalimentaires (on pense ici à l'éco-tourisme, à l'artisanat rural et aux services), dans un triple objectif de développement territorial social,



économique et environnemental. L'espace considéré est à la fois national et régional (maghrébin et euro-méditerranéen), ce qui donne tout son sens à la notion de co-développement par la co-localisation des activités. La circularité signifie que l'on prend en compte l'ensemble du cycle de vie des biens et services en optimisant l'utilisation des ressources et en minimisant les pertes, gaspillages et pollutions. Dès lors, une conception à la fois normative, incitative et dissuasive, avec des mécanismes de mesure et d'orientation des jeux d'acteurs et des marchés s'avère indispensable, dont on peut tracer les lignes de force :

- Crédibiliser l'Euro-Méditerranée comme zone de solidarité économique préoccupée de sécurité alimentaire régionale (communication politique et professionnelle) ;
- Déployer les synergies intra-régionales par la création d'un marché commun agricole et alimentaire maghrébin ;
- Améliorer la connaissance des filières et des marchés (observatoire par pays et maghrébin des dynamiques de l'offre et de la demande) ;
- Définir des normes et des labels de qualité compatibles avec les produits locaux et les standards internationaux ;
- Concevoir des programmes nationaux d'information et de formation des consommateurs en vue d'améliorer les profils nutritionnels par la réhabilitation de la diète méditerranéenne et de réduire ainsi la pandémie des maladies chroniques d'origine alimentaire ;
- Renouveler les modèles de production agricole sur la base des ressources locales et des produits d'origine (diversification par agro-sylvo-pastoralisme, itinéraires ; techniques, consolidation de filières semencières performantes, gestion de l'eau, etc.)
- Renforcer les organisations professionnelles (agrofourmure, agriculture, industries agroalimentaires) et les interprofessions ;
- Mener des actions-pilotes locales concrètes associant des filières territorialisées (céréales, oléoprotéagineux) par jumelages entre professionnels européens et maghrébins (échanges croisés Nord-Sud sur questions techniques et économiques avec un objectif d'amélioration de la productivité et de la qualité des produits) ;
- Réaliser des co-investissements dans les filières, la logistique (stockage, transport), la chaîne des savoirs (R&D, formation) en vue de sécuriser l'offre nationale.

Plusieurs de ces actions ont été mentionnées dans le cadre d'instances internationales et notamment du Dialogue 5+5, sous des formes encore floues, mais qui ont le mérite d'exister (diète et produits de terroir méditerranéens, système d'information sur les marchés AMIS, normes et labels de qualité). Il s'agit à présent d'avancer par le lancement de chantiers. Par exemple, à l'échelle du sous-continent maghrébin :

- Agence de sécurité alimentaire (incluant le suivi nutritionnel des consommateurs, la production de normes de qualité et un système d'alerte) ;
- Mise à niveau logistique (transports et stockage de produits de base) ;
- Observatoire des marchés ;
- Développement de la production agricole à travers un plan consacré au blé dur et un plan dédié aux oléoprotéagineux (colza et tournesol) ;
- École de boulangerie ;



- Label méditerranéen d'indication géographique ;
- Séminaire euro-maghrébin sur la régulation de l'offre, la gestion des marchés et le ciblage de l'aide aux consommateurs les plus démunis avec les responsables des organismes publics et les dirigeants professionnels des filières, dans la perspective de la création d'un marché commun agricole et alimentaire maghrébin.

À travers l'étude des filières céréales et oléoprotéagineux au Maghreb on pointe d'énormes enjeux, de lourdes contraintes et en même temps un formidable potentiel de développement qui devraient mobiliser les énergies de tous les acteurs pour une construction collective de la sécurité alimentaire régionale.



BIBLIOGRAPHIE

- Abdelguerfi A., Zeghida A., 2005, Utilisation des engrais par culture en Algérie, FAO, Rome : 56 p.
- Abdellaoui M., Le commerce de détail en Algérie par les chiffres, Statistiques 2012, 1er colloque international sur le commerce de détail et les centres commerciaux, Alger, 16/12/2012
- Ben Berry, 2011, Agroalimentaire, Rapport sur le passé, le présent et l'avenir, Algérie, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ottawa : 14 p.
- Ben Said M., Coste J., Elloumi M., Ribier V., Roland J.P., Thabet B., 2011, Actualisation concertée de la politique agricole : Orientations pour un nouvel agenda tunisien, Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, AFD, Cirad, Gret, Iram, Tunis : 116 p.
- Benassi J.-L., Labonne M., 2004, Perspectives pour les oléagineux dans les pays du Maghreb – Algérie, Maroc et Tunisie 2000-2015, Oléagineux, Corps gras, Lipides, vol. 11, n°2, 92-6, John Libbey
- Bencharif A., Chaulet C., Chehat F., Kaci M., Sahli Z., 1996, La filière blé en Algérie, le blé, la semoule et le pain, Karthala-Ciheim, Paris : 238 p.
- Bessaoud O., 2009, Améliorer la gouvernance rurale. In Repenser le développement rural en Méditerranée, MediTERRA, Paris : 392 p.
- Bouazouni O., 2008, Étude d'impact des prix des produits alimentaires de base sur les ménages pauvres algériens, Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Asie Centrale et l'Europe de l'Est, PAM, Le Caire : 93 p.
- Centre d'investissement de la FAO, 2013, Tunisie, Financement du secteur agricole, AFD, Banque Mondiale, FAO, Rome : 326 p.
- Chabane M., 2013, Heurs et malheurs du secteur agricole en Algérie, 1962-2012, L'Harmattan, Paris : 322 p.
- Cherfaoui M.S., 2011, Les cultures oléagineuses : Enjeux et problématique, Actualités, Portail algérien des énergies renouvelables, Alger : 4 p.
- Cheriet F., Tozanli S., 2010, L'agrobusiness en Méditerranée, Tendances actuelles et perspectives, Les cahiers du cread, n°94, Alger : pp. 41-76
- Chevreau A. (coord.), 2012, Pour une stratégie euro-méditerranéenne de colocalisation, Etudes et analyses, Ipemed, Paris : 18 p.
- CSA, 2012, S'entendre sur la terminologie, Sécurité alimentaire, Sécurité nutritionnelle, Sécurité alimentaire et nutrition, Sécurité alimentaire et nutritionnelle, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 39e session, Point V.a., CFS 2012/39/4, FAO, Rome : 17 p.
- David Paul A., 1985, «Clio and the economics of QWERTY», American Economic Review, 75(2) : 332-337
- Djermoun A., 2009, La production céréalière en Algérie : principales caractéristiques, Revue Nature et Technologie, (1), Université Hassiba Benbouali, Chlef : 45-53
- Hadj-Lakehal B., 2013, Les besoins nutritionnels et la sécurité alimentaire, Institut National de Santé Publique, Alger : PPT, 11
- IHE, 2013, Les enjeux de la distribution en Tunisie, La Tribune économique et Logistique.unblog.fr
- INS et CRES, 2013, Analyse de l'impact des subventions alimentaires et des programmes d'assistance sociale sur la population pauvre et vulnérable, Banque Africaine de développement et INS, Tunis : 52 p.



- INS, 2007, Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages, 2005, Tunis
- INS, 2012, Mesure de la pauvreté, des inégalités et de la polarisation en Tunisie, 2000-2010, Banque Mondiale, Banque africaine de développement et INS, Tunis : 55 p.
- Joly C. (coord.), 2011, Demain la Méditerranée, Scénarios et projections à 2030, Ipemed, Paris : 160 p.
- Loriot B., Rastoin J.-L., Champetier Y., Ben Zid R., Ayadi Mezghani N., 2013, Formulation du programmes d'actions pilotes dans le cadre de l'initiative Enpard en Tunisie, Rapport final, Ciheam-Iam, Montpellier : 81 p.
- MADR, Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, 2010, Présentation de la politique du renouveau agricole et rural en Algérie et du programme quinquennal 2010-2014, Alger : 7 p.
- MADR, Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, FAO, 2003, Recensement général de l'agriculture 2001, Rapport général des résultats définitifs, Alger : 125 p.
- Meddeb R., 2011, Ensemble, Construisons la Tunisie de demain, Modernité, solidarité et performance, Action et développement solidaire, Tunis : 222 p.
- Mekhancha-Dahel C.-C., 2005, Profil nutritionnel de pays, Algérie, Fao, Rome : 41 p.
- Merabet L., 2011, Effet des politiques agricoles sur l'offre et les revenus des céréaliculteurs, Cas de la zone sud de Khenchela, Mémoire d'ingénieur d'État en agronomie, ENSA, Alger : 134 p.
- Ministère du Commerce, 2010, Produits et services relevant du régime des prix et marges réglementés, Alger : 7 p.
- Office des céréales, 2013, Aperçu sur l'Office des céréales, Tunis : 19 p.
- Omari C., Moissoner J.-Y., Alpha Arlène, 2012, L'Agriculture algérienne face aux défis alimentaires, Trajectoire historique et perspectives, Revue Tiers Monde, (210), Paris : pp. 123-141
- ONS, 2002, Enquête nationale sur la consommation et le niveau de vie des ménages 2000, Alger.
- ONS, 2013, Premiers résultats de l'enquête nationale sur la consommation et le niveau de vie des ménages 2011, Alger : 20 p.
- Rastoin J.L., Bourgeois L., Cheriet F., Mohavedi N., 2012a, Pour une politique agricole et agroalimentaire euro-méditerranéenne, Ninagrimed, Ipemed, Collection « Construire la Méditerranée », Paris : 86 p.
- Rastoin J.-L., 2012b, Editorial, Le concept de « filières territorialisées » : nouvel attrape-mouche ou réelle innovation ?, Économies et Sociétés, Série « Systèmes agroalimentaires », AG, N° 34, 10-11/2012, Isméa, Paris : pp. 1881-1885
- Rastoin J.L., Gherzi G., 2010, Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques, éd. Quae, Paris : 565 p.
- <http://www.quae.com/fr/r966-le-systeme-alimentaire-mondial.html>
- Slama A. et al., 2011, Problématiques de la sécurité alimentaire en Tunisie, Rapport final provisoire principal et annexes, FAO, Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord, Tunis : 98 p.



ANNEXE : LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

NOM	FONCTION	ORGANISME	LIEU	DATE
MOHAMED SAIDI	DIRECTEUR	COMADER	RABAT	02/05/13
GUILLAUME DUBOIN	DGA	ARTERRIS	CASTENAU-DARY	01/08/13
XAVIER ROUSSELIN	CHEF D'UNITÉ	FRANCEAGRI MER	PARIS	22/08/13
FRANÇOIS GATEL	DG	FRANCE EXPORT CÉRÉALES	PARIS	23/08/13
HALIM GUESMI	DIRECTEUR	MARH-DGEDA	TUNIS	21/10/13
MANSOUR HAJJEM	INGÉNIEUR	MARH-DGEDA	TUNIS	21/10/13
AMOR CHOUCANE	DG	OFFICE DES CÉRÉALES	TUNIS	21/10/13
MOHAMED BEN MOHAMED	DG	OFFICE NATIONAL DE L'HUILE	TUNIS	22/10/13
AMEL NAFTI	CONSEILLÈRE	CABINET DU MINISTRE-MARH	TUNIS	22/10/13
SAMIR MAJOUL	PRÉSIDENT	FNA-UTICA	TUNIS	22/10/13
MONDHER DARGHOUT	SG	FNA-UTICA	TUNIS	22/10/13
MOHAMED SALAH KHALFALLAH	PDG	COTUSEM	TUNIS	22/10/13
KAMEL BELKHIRIA	PRÉSIDENT	CHAMBRE NATIONALE DES FABRICANTS DE PÂTES ALIMENTAIRES	TUNIS	22/10/13
NOUREDINE AGREBI	DG	MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE-IAA	TUNIS	23/10/13
FETHI MOKHTAR	PDG	GRUPE MOKHTAR (CARTHAGE GRAINS)	TUNIS	23/10/13
KAMEL BELKAHIA	PDG	PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ	BIZERTE	23/10/13
ZAKARIA M'HAD	DG	TECHNOPÔLE AGROALIMENTAIRE	BIZERTE	23/10/13
LEITH BEN BECHER	PRÉSIDENT	SYNAGRI	TUNIS	23/10/13
SAMIA SAIDANE	DG	MARH-DGPA	TUNIS	23/10/13
LOUIS ROQUET	DG	GRUPE CEVITAL	ALGER	06/11/13
AHMED TIBAOU	PDG	WORLD TRADE CENTER OF ALGERIA	ALGER	06/11/13
DJAMILA TAMARZIT-IKHEN-NACHE	PDG	ERIA D'ALGER	ALGER	06/11/13
ABDELKADER TAHAR	PRÉSIDENT	SGP CEGRO	ALGER	06/11/13
NOUR EDINE MEROUANI	DG	UCASCAP-CCLS-OAIC	ALGER	07/11/13
FOUED CHEHAT	DG	INRA	ALGER	07/11/13



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -