

AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL

1. Généralités

La crise alimentaire qui sévit actuellement s'est traduite par de fortes envolées des prix des denrées alimentaires dans la région et, parfois, par des troubles civils. Elle a accentué les inquiétudes soulevées par le désir des pays d'améliorer la sécurité alimentaire, voire d'étudier la possibilité d'assurer l'autosuffisance « arabe » par l'acquisition de vastes superficies de terres potentiellement productives dans les pays non membres de la région MENA tels que le Soudan pour la production. Les moyens de faire face à la sécurité alimentaire et d'assurer des approvisionnements alimentaires fiables et réguliers au niveau national sont des questions d'importance cruciale pour les gouvernements de la région. Plus de 50 % de la nourriture consommée dans la région Moyen Orient et Afrique du Nord (MENA) est importé, ce qui en fait la principale région importatrice au monde. Les taux élevés de croissance démographique, conjugués à des ressources en eau et en terres gravement limitées laissent penser que cette dépendance à l'égard des importations va s'accroître ou se maintiendra à ses niveaux actuels dans un avenir prévisible. Les marchés mondiaux des céréales sont restreints. Par exemple, les exportations de blé représentent 18 % de la production mondiale, l'approvisionnement du marché étant surtout assuré par six pays qui fournissent 75 % des exportations de blé.

La montée des prix des denrées alimentaires peut représenter un débouché pour des producteurs nets de produits alimentaires dans les zones rurales de la région. 43 % de la population de la région est rurale. En général, la pauvreté sévit plus durement en milieu rural que dans les zones urbaines et les zones rurales sont à la traîne en matière de développement et d'accès aux services. Le secteur rural est un réservoir de main-d'œuvre et un producteur de nourriture pour le secteur urbain. Les disparités entre le monde rural et le milieu urbain constituent une cause importante de migration vers les zones urbaines et vers d'autres pays. Un système souvent complexe de subventions et de protection commerciale met les agriculteurs à l'abri de hausses des prix bord-champ et permet de maintenir le statu quo.

Un des axes fondamentaux de la stratégie en matière d'agriculture et de développement rural (ADR) de la Banque mondiale pour la région consiste à aider les pays à améliorer la sécurité alimentaire et à gérer l'instabilité des marchés. Enfin, le rendement agricole doit être améliorée et les populations rurales doivent s'orienter vers des activités à plus haut rendement, génératrices de meilleurs revenus et de meilleurs salaires. La stratégie vise également à aider les populations rurales qui décident de migrer à exploiter au mieux les nouvelles opportunités qui s'offrent à elles. Ces deux objectifs peuvent être atteints en créant les conditions nécessaires pour une agriculture compétitive et pour l'émergence d'activités génératrices de revenus non agricoles pour diversifier l'activité économique dans les zones rurales et en offrant aux populations rurales les atouts essentiels en tant que personne humaine, à savoir : l'éducation, la santé et l'information qui peuvent aider à tirer le meilleur profit des débouchés économiques qui s'offrent à elles, sur place ou ailleurs.

L'importance stratégique du secteur rural dans la région MENA se mesure à quatre niveaux :

- **Sécurité alimentaire.** 50 % de la nourriture dans la région MENA est importée. En raison du niveau élevé des prix des denrées alimentaires et de l'instabilité des marchés internationaux, la production agricole locale a pris désormais une importance stratégique dans tous les pays producteurs de denrées alimentaires dans la région. Les pays non producteurs de denrées alimentaires, tels que le CCG, sont à la recherche de moyens d'acquérir des terres dans des pays tiers pour produire une partie des denrées alimentaires dont ils ont besoin.

Notes sectorielles

- **La pauvreté.** C'est en milieu rural que 70 % des pauvres de la région vivent. La pauvreté rurale chronique n'y est cependant pas généralisée (à l'exception du Yémen). Elle est concentrée dans certains groupes sociaux tels que les ménages dirigés par des femmes, les sans-terres et les travailleurs agricoles et dans certaines régions bien définies, telles que le Haut Égypte, deux régions spécifiques d'Irak, les régions de montagne et de steppe du Maroc ou le Nord-ouest de la Tunisie. C'est pour les gouvernements de la région l'occasion d'adopter des programmes de développement rural et social clairement ciblés devant servir d'instruments pour éliminer la pauvreté.
- **Le chômage.** Les dirigeants de la région voient le chômage des jeunes en milieu urbain comme un enjeu politique prioritaire : le taux de chômage dans la région est de 13 %, comparé à 6 % pour tous les pays à revenu intermédiaire. Si le sous-développement en milieu rural alimente l'exode vers les villes, le secteur urbain n'est pas en mesure de créer suffisamment d'emplois pour absorber une main-d'œuvre croissante.
- **Croissance et libéralisation.** L'agriculture dans les pays de la région peut devenir hautement compétitive tant sur les marchés d'exportation qu'au plan intérieur, en permettant de diversifier les sources d'emploi. Les pays de la région MENA bénéficient d'un avantage comparatif en matière de production de fruits et légumes – à condition que les institutions et réglementations locales permettent la mise en place de chaînes de commercialisation efficaces. Dans l'ensemble de la région, le secteur moderne de l'horticulture est en train de devenir un puissant stimulant pour des réformes axées sur le marché. Dans le Delta occidental de l'Égypte, par exemple, les producteurs de cultures d'exportation sont en train de promouvoir un projet d'irrigation entièrement basé sur le principe du recouvrement total des coûts.-
- **Eau.** La bonne gestion des ressources en eau dépend de l'application de bonnes politiques d'irrigation pour la production agricole. Les extractions d'eau dans la région représentent 67 % des ressources en eau renouvelables, comparées à 8 % pour l'ensemble des pays en développement. Dans la région, on destine 85 % de l'eau à l'irrigation.. La sécurité hydrique dépend du mode d'utilisation de l'eau dans l'activité agricole. Des pratiques agricoles plus économes en eau permettront de conserver de l'eau qui peut être utilisée à d'autres fins. Il est prévu une baisse de la pluviométrie de 20 % environ du fait de l'évolution du climat, rendant encore plus indispensable l'utilisation efficace des eaux pour la production.

2. Principaux problèmes rencontrés dans le secteur

L'envolée des coûts des importations de denrées alimentaires et l'instabilité des marchés ravive l'intérêt pour l'accroissement de la production céréalière. Plusieurs pays de la région essaient de développer la production de céréalière afin de réduire la dépendance vis-à-vis des marchés internationaux des produits vivriers. S'il est vrai qu'une telle stratégie est justifiée et de nature à générer des gains de productivité, elle impose de lever d'importantes contraintes liées à la disponibilité de terres et d'eau. Le coût lié à l'application d'une telle stratégie peut se révéler prohibitif et il peut exister de meilleures stratégies reposant sur les mécanismes du marché pour garantir les approvisionnements alimentaires et réduire l'exposition aux conséquences de l'instabilité des prix internationaux.

Dépenses publiques consacrées aux subventions générales en lieu et place d'investissements ciblés : La plupart des pays de la région MENA comme l'Irak, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Syrie, par exemple, assurent aux agriculteurs des prix garantis pour les denrées de base et les cultures industrielles ainsi qu'un large éventail de subventions pour l'achat des intrants. Les objectifs politiques visés sont de renforcer l'agriculture traditionnelle, d'apaiser les élites propriétaires des terres et de réduire la dépendance vis-à-vis des approvisionnements étrangers. Les subventions pour l'achat des engrais, des pesticides et du combustible (pour les motopompes) et pour l'irrigation sont également monnaie courante

Notes sectorielles

dans la région. Ces subventions non ciblées ne visent pas spécifiquement les pauvres, ont un coût budgétaire, favorisent une agriculture à faible valeur et encouragent la sur-utilisation de l'eau.

L'épuisement des ressources en eau : Les pouvoirs publics ont davantage concentré leurs efforts sur les retenues d'eau plutôt que d'aider les agriculteurs à utiliser cette ressource plus efficacement. Les subventions des tarifs de l'eau, des céréales, du combustible et des intrants, qui se renchérissent considérablement du fait de la crise énergétique, ont encouragé l'utilisation de l'eau pour les activités à faible valeur. Mais un certain nombre de pays sont en train d'expérimenter des méthodes plus adaptées de gestion de l'eau (politiques tarifaires, subventions des équipements permettant des économies d'eau, planification intégrée des ressources en eau).

Faiblesse des structures institutionnelles et organisations rurales :

- **Passage d'une approche descendante à une approche adaptée aux besoins :** Les agriculteurs ont besoin de services de recherches et de vulgarisation mieux adaptés. Les associations et les coopératives d'agriculteurs sont souvent une branche de l'administration et n'assument pas leur rôle de lien vital bidirectionnel entre les agriculteurs et le secteur privé ou l'administration. Cependant, pour que les petits exploitants agricoles soient capables de soutenir la concurrence et de tirer parti des marchés lucratifs, ils ont besoin d'organisations efficaces contrôlées par eux-mêmes.
- **Des objectifs contradictoires :** Les ministères de l'agriculture ont, en général, pour mandat de moderniser le secteur, d'une part, et de préserver les communautés paysannes traditionnelles, de l'autre. Souvent, les politiques de protection des moyens de subsistance (protection commerciale, réglementation des marchés, subvention des intrants, de l'eau et des céréales) vont à l'encontre de la modernisation. Dissocier l'appui au monde paysan de la production, comme en Turquie, au Mexique et dans l'Union européenne, pourrait permettre aux instruments de politique agricole de se concentrer sur les objectifs de modernisation du secteur.
- **Absence de structures institutionnelles locales pour le développement économique rural :** Les moyens de subsistance en milieu rural entrent, en général, dans les attributions des ministères de l'agriculture. Mais, l'appui à l'aménagement de l'espace nécessite également l'adhésion des ministères en charge de l'infrastructure et des services sociaux. Par ailleurs, les populations rurales pauvres de la région MENA, qui sont souvent des sans-terres, des ouvriers ou des femmes, ne profitent pas véritablement des subventions agricoles ni des politiques d'amélioration du rendement adoptées par la région et doivent souvent compter sur les opportunités qu'offre le secteur informel rural non agricole. En conséquence, un des principaux enjeux consiste à identifier une structure institutionnelle locale chargée du développement rural. L'expérience de l'Égypte, du Maroc et de la Tunisie montre qu'un leadership fort des autorités infranationales et locales, associé à un certain degré de déconcentration et de décentralisation, constituent une approche stratégique importante pour mieux assurer le développement rural.

Faiblesse des structures de commercialisation : La commercialisation a été trop longtemps ramenée à la fourniture des produits de base aux organismes publics. Toutefois, la commercialisation des produits laitiers, des fruits et légumes, notamment à l'étranger pour la dernière catégorie citée, nécessite que les agriculteurs et leurs associations, les sociétés agro-alimentaires, les grossistes, les transporteurs et le gouvernement conjuguent leurs efforts pour assurer la qualité, la prévisibilité et la rapidité de l'approvisionnement.

Notes sectorielles

Régime foncier : La croissance démographique et les lois régissant l'héritage contribuent à la fragmentation de la propriété foncière et favorisent les formules de tenure informelles. En outre, la tradition dans de nombreux pays de la région MENA n'est guère favorable à la division des terres reçues en héritage, ce qui amène les paysans à pratiquer l'agriculture dans un cadre d'une « copropriété » avec leurs cohéritiers, ce qui est un véritable frein à l'investissement agricole. Ceci empêche la mécanisation, l'accès de nombreux agriculteurs au crédit officiel et même l'investissement dans l'acquisition d'intrants.

Accès au crédit : Le risque inhérent à l'exploitation agricole à petite échelle, les créances irrécouvrables, les inerties du secteur bancaire et le manque de garantie empêchent de nombreux paysans d'accéder au crédit officiel. Les pouvoirs publics tendent à appréhender la politique de crédit en termes de plafonnement du taux d'intérêt, ce qui profite aux agriculteurs qui bénéficient déjà de crédits, mais décourage les banques de consentir des prêts aux clients plus démunis.

Éducation des paysans : Les agriculteurs « traditionnels » font souvent partie des couches les moins éduquées et les plus âgées de la population. Les gouvernements de la région doivent investir dans l'éducation en milieu rural et la formation professionnelle, tant formelle que non formelle, afin de les aider à s'adapter aux subtilités managériales et technologiques de la production pour le marché urbain moderne et d'aider d'autres membres de la famille à accéder à un meilleur revenu non agricole ou à être mieux outillés pour migrer vers la ville.

Achat de céréales sur les marchés internationaux : nombre d'États ont des systèmes très rudimentaires pour l'achat de céréales sur des marchés internationaux de dimension réduite. Les gouvernements de la région MENA doivent moderniser les techniques qu'ils emploient afin de réduire leur vulnérabilité à l'égard de l'instabilité des prix internationaux et améliorer la fiabilité des approvisionnements.

3. Recommandations de la Banque

Les recommandations de la Banque portent essentiellement sur les points suivants :

- analyser les compromis entre investir dans la production céréalière et envisager d'améliorer l'utilisation des instruments financiers (opérations de couverture, contrats à terme normalisés, etc.) afin de limiter les effets liés à l'instabilité des cours internationaux ;
- assurer le fonctionnement des marchés en faisant en sorte que les signaux du marché parviennent aux agriculteurs et les encourager à investir dans l'agriculture ;
- cibler l'investissement rural sur les zones défavorisées, en combinant approche sectorielle et approche axée sur le développement local ;
- concentrer l'investissement dans l'irrigation conjointement avec les investissements visant à aider les agriculteurs à améliorer leurs pratiques agricoles, en fonction des débouchés commerciaux, et associer les agriculteurs à la gestion de l'irrigation ;
- identifier et lever les goulots d'étranglement au niveau des chaînes de commercialisation intérieures et à l'exportation, en collaboration avec les organisations paysannes et du secteur privé et améliorer le climat de l'investissement ;
- confier un rôle plus important au secteur privé dans la fixation des prix et le transfert de la production de la plantation à la table ; et

Notes sectorielles

- impliquer les agriculteurs et le secteur privé dans la fourniture de services au secteur de l'agriculture, tels que la recherche et la vulgarisation.

Augmentation des cours des denrées alimentaires. La récente augmentation des cours des denrées alimentaires a mis le secteur agricole au cœur de la politique économique et du discours politique. Ceci est particulièrement vrai dans les pays de la région MENA qui, pour l'essentiel, sont des importateurs nets de vivres et importent une part considérable de leurs principales denrées de base, telles que le blé tendre. Les réactions de panique des planificateurs vont de mesures destinées à maintenir les cours locaux à des niveaux bas aux restrictions sur les exportations ou aux réglementations des marchés intérieurs. Des prix de produits agricoles plus élevés devraient constituer pour les paysans des facteurs incitatifs pour accroître la production, de préférence, grâce à des gains de productivité. Toutefois, les interventions gouvernementales mal orientées peuvent parfois produire l'effet contraire : le maintien des cours locaux à des niveaux bas ne fera pas qu'empêcher les agriculteurs d'améliorer leurs revenus mais les poussera, en réalité, à produire des quantités moindres des produits en question. Au fil du temps, par des effets de substitution, des cours plus élevés pour certaines denrées sont susceptibles d'entraîner un accroissement des cours de la plupart des denrées agricoles. Il est important que les gouvernements aident les agriculteurs à répondre aux signaux envoyés par les marchés, ce qui pourrait être le meilleur moyen de faire face à plus long terme à la rareté de denrées alimentaires de base. Pour les préoccupations à plus court terme, les gouvernements doivent renforcer leurs stratégies de sécurité alimentaire soit par une gestion améliorée des stocks ou par le recours aux mécanismes du marché tels que les marchés à terme ou les contrats à long terme.

4. Opérations de prêt de la Banque/activités d'analyse et de conseil

De plus en plus, la Banque dispense son appui à l'agriculture de la région au moyen de conseils en amont (Maroc, Tunisie, et Syrie) et s'attelle à concentrer ses activités de développement agricole et rural sur :

- **l'intervention « en amont »**, en mettant plus d'accent sur les revues sectorielles, les politiques sectorielles et les liens avec les programmes de réforme économique intersectoriels. Ce travail met en exergue l'importance de l'agriculture dans la réduction du fossé entre le monde urbain et le monde rural et la promotion de la diversification des exportations. Il tient compte des difficultés récemment créées par les augmentations des cours des produits alimentaires et du carburant à l'échelle mondiale, et leur impact sur les finances publiques et la sécurité alimentaire des pays.
- Accorder une importance aux programmes de **développement spatial** et de développement axé sur la collectivité pour améliorer les conditions de subsistance de quelques poches de pauvreté rurale clairement définies. La Banque soutient la mise en œuvre de l'Initiative nationale de développement humain (INDH) au Maroc ainsi que d'autres projets ruraux basés sur une approche de développement axée sur la collectivité au Maroc, au Yémen et en Tunisie.
- Priorité aux **liens entre l'agriculture et l'utilisation efficiente de l'eau**, par exemple, dans le cadre du prochain Projet d'investissement dans le secteur de l'eau (Projet 2) en Tunisie et du Projet d'irrigation et de modernisation de l'agriculture à Oum-Rbia au Maroc.