

La politique alimentaire en Algérie : De l'autosuffisance à la sécurité alimentaire

Lebeche rabih, CNES

**Directeur des statistiques de la modélisation et de la
synthèse**

Introduction

Les politiques agricoles (1970) mises en oeuvre n'ont pas assuré à la population une disponibilité alimentaire stable. Les réformes économiques (1988) ont conduit à la libéralisation des circuits d'approvisionnement et de distribution des produits alimentaires. Un soutien ciblé aux revenus a remplacé la subvention alimentaire généralisée. Pour le pain et le lait, le plafonnement des marges a maintenu les prix à des niveaux relativement bas. En revanche, malgré l'augmentation de la production agricole la facture alimentaire a atteint 4,8 milliards dollars en 2007.

La situation alimentaire post réformes n'a pas fait l'objet d'évaluation, mais les améliorations qualitatives enregistrées par la ration alimentaire risquent d'être compromises. En effet, les réformes économiques et le désengagement du soutien alimentaire généralisé ont, selon l'enquête consommation 1995, atténué le pouvoir d'achat et les ménages semblent concentrer leur consommation sur les produits à faible valeur marchande entraînant un déséquilibre de la ration alimentaire. En plus, les revenus distribués seraient insuffisants pour l'accès à une alimentation appropriée, saine et équilibrée.

Sachant que «La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine. ». Sommet mondial de l'alimentation de 1996.

Au confluent de la chaîne agroalimentaire et de la politique des revenus, la politique alimentaire du pays est liée également à l'état sanitaire de la population et à la situation économique du pays. Sa présentation passe par un regard retrospectif sur ses fondements, son évolution, les disparités alimentaires et les tendances actuelles.

1 - Les fondements

La politique alimentaire a été articulée au développement agroalimentaire et devrait, dans le cadre de l'industrialisation, favoriser, à faible coût, l'entretien de la force de travail. Ceci s'est traduit à l'amont par une subvention au secteur agricole et à l'aval par un soutien alimentaire généralisé.

Son action visait deux objectifs,

- En premier lieu, il était impératif de corriger les défaillances alimentaires et nutritionnelles à travers l'accès généralisé à l'alimentation, par les prix et les revenus ;
- En second lieu, favoriser pour les générations futures une disponibilité alimentaire variée et une ration équilibrée pouvant éradiquer les maladies imputables aux carences et déficits alimentaires.

Dans l'économie planifiée, les objectifs de la politique alimentaire étaient inscrits dans les programmes de

développement économique du pays. De ce fait, elles transcendent les mécanismes de marché dans la recherche d'une indépendance alimentaire à travers le développement de l'agriculture et de l'industrie.

L'importance du soutien alimentaire apparaît également à travers la nature des produits soutenus et le financement de l'écart entre prix d'équilibre et prix réel de vente. Les produits éligibles au soutien alimentaire tels que la farine, la semoule, le lait et l'huile forment l'essentiel de la ration alimentaire de la population. Le financement de l'écart entre le prix d'équilibre (prix importations) et le prix au consommateur, a constitué longtemps une forme de soutien alimentaire généralisé à la charge du budget de l'Etat.

La réalisation des objectifs, dans le cadre de la satisfaction, des besoins sociaux, affichés par les plans de développement économique, a pris également appui sur la valorisation du potentiel agricole existant, le développement des filières agroalimentaires (céréales, aviculture et lait) et des importations d'appoint en facteurs de production agricoles.

En retour, Les moyens mobilisés par cette politique n'ont pas donné les résultats attendus. Le soutien à la production agricole et la subvention alimentaire généralisés ont été un échec pour la généralisation de l'abondance alimentaire et le développement de l'agriculture.

Actuellement quelques produits de base bénéficient encore d'un soutien ou d'une régulation étatique :le lait, le pain, les céréales et les huiles Ces produits sont jugés comme trop stratégiques pour libérer les prix.

En effet, la politique de subvention alimentaire généralisé, au-delà des implications financières, a généré un surplus pour des catégories de population et produit des impacts contre productif sur l'économie nationale. Ainsi, le retour à la subvention ne devrait pas s'étaler dans la durée en raison de ses retombées sur les activités productives.

2 - La politique alimentaire et son évolution

La politique alimentaire a connu une évolution marquée par deux étapes.

La première (1967-1980) s'est caractérisée par une phase d'investissement considérable atteignant plus de 40 % du Produit Intérieur Brut (PIB). Pendant cette période, les activités productives et les revenus se sont développés, la population a augmenté et l'urbanisation a marqué une expansion. Ces facteurs ont eu un impact sur le comportement alimentaire des ménages.

L'augmentation des disponibilités agro-alimentaires a été stimulée par la mise en œuvre de politiques agricoles, d'intensification de la production animale et végétale, de la mise en valeur en sec et en irriguée.

Ces actions de développement, soutenues par des approvisionnements en semences et en facteurs de production n'ont pas atténué, même en partie, la dépendance alimentaire.

Dans la seconde période (1990-1999), les déficits de la production agroalimentaires seraient imputables : A la SAU qui est difficilement extensible en raison des contraintes naturelles, une irrigation limitée quoique ayant connu une évolution significative, et une main d'œuvre sous qualifiée, dont 60% des chefs d'exploitation sont

âgés de plus de 60 ans. Auquel s'ajoute la faiblesse de l'encadrement et de la vulgarisation agricole.

L'industrie agroalimentaire vise un double objectif : Approvisionner le secteur agricole en intrants et alimenter l'activité de la transformation des produits agricoles au profit des ménages.

Les IAA sont une branche à faible valeur ajoutée expliquée en partie par leur dépendance vis-à-vis des produits boursiers (blé, lait de poudre, huiles brutes, sucre) dont les fluctuations des cours se répercutent sur les prix des produits.

L'inefficacité des politiques agricoles et la régulation administrative ont bloqué le développement de l'agriculture et transformé l'Algérie en un importateur net de céréales, d'huile, de laits industriels, de sucre et le recours aux importations était incontournable pour préserver l'offre alimentaire, ceci malgré la baisse des ressources extérieures et le poids de l'endettement.

Durant la mise en œuvre des réformes, la ration alimentaire n'a pas connu d'évolution sensible du fait de la diminution des ressources de l'Etat et des ménages. Elle a enregistré un recul imposé par les réformes économiques, notamment le programme d'ajustement structurel, la fermeture des entreprises publiques et la compression des effectifs.

Pour encadrer les réformes la politique sociale a visé la correction de la précarité, l'élimination progressive des subventions des prix à la consommation, la mise en place d'un système d'assurance chômage, d'un dispositif de compensation pour les effectifs de travailleurs compressés et un filet social pour le soutien ciblé des revenus qui

touche annuellement plus de 500 000 bénéficiaires, dont une forte proportion sont des chefs de familles.

A partir de 2000, la consommation des ménages à prix constants, s'est accrue en moyenne annuelle de 3,1 % et l'accroissement démographique sur la période était de 1,6%. Les groupes sociaux vulnérables (jeunes, femmes et ruraux) semblent touchés par cette évolution, dont les effets ont été obtenus par la mise en place (1990) des dispositifs de protection sociale et de lutte contre le chômage.

Même si globalement, les besoins alimentaires de la population algérienne, qui compte 33,4 millions d'habitants en 2006, sont satisfaits grâce aux importations (environ 2,8 milliards dollars US en 2000, 3,59 milliards dollars US en 2005 et 4,8 milliards dollars en 2007).

Ainsi, la capacité permanente du pays à assurer à la population la sécurité alimentaire se fonde, en dépit des incitations consenties au monde agricole, sur les ressources des hydrocarbures. Cette politique sans ancrage direct sur le système productif national a nécessité non seulement des moyens financiers importants mais renforce également l'insertion du pays dans le marché mondiale de l'alimentation au détriment du développement d'une base agroalimentaire au risque d'augmenter sa vulnérabilité alimentaire.

La politique agricole a montré certaines limites. Elle n'a pas assuré un seuil de sécurité d'approvisionnement en besoins alimentaires. Le secteur des IAA connaît des inefficacités et la politique est à reconstruire.

3 – Les tendances alimentaires

La répartition par nature de dépenses des ménages a révélé, pour la première fois, que les dépenses alimentaires sont inférieures à 50% pa rapport aux dépenses totales (45 % selon enquête ONS 2000). Ceci «montre à l'évidence une transformation significative du modèle national de consommation par un accès de plus en plus large aux biens et services non alimentaires ».

En effet, avec la « libéralisation économique » et la disponibilité des produits une partie importante du pouvoir d'achat s'est exprimée. Il y avait aussi, le Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE), le Plan National de Développement Agricole (PNDRA), le PSCC, les dispositifs de soutien aux réformes (filet social et autres) et la reprise de la croissance qui ont donné lieu à une distribution de revenus. L'ensemble de ces programmes a fortement dopé la consommation des ménages

Au niveau de l'analyse, le recul de la part relative des dépenses alimentaires (45 %) dans les dépenses totales renvoi à une amélioration de la ration alimentaire et une alimentation bon marché dans une situation de stabilisation des revenus.

Par ailleurs, en l'absence des quantités consommées, il est difficile de conclure, sur la base des seules dépenses de consommation (2000), à une amélioration généralisée de la situation alimentaire, surtout dans cette phase de mutations économiques, de concentration des revenus.

Or, le constat établit que les dépenses des ménages en patrimoines se sont celles qui ont le plus augmenté ces dernières années; aussi se pose la question de la consolidation effective de la ration alimentaire ?

En référence à ces éléments, le rapport préliminaire de l'enquête « mesure des facteurs de risque des maladies non transmissibles dans deux zones pilotes – Algérie 2003 » (Ministère de la santé de la population et de la réforme hospitalière et l'OMS) indique que Le revenu moyen déclaré, indépendamment du nombre d'occupés par ménage, est de 20 654 DA avec un revenu médian de 13 000 DA.

Sur le plan de la consommation des protéines, il ressort que :

- 29,6 % de la population enquêtée consomment la viande de mouton en moyenne un jour toutes les deux semaines;
- 13,3 % consomment de la viande de bœuf en moyenne une fois toutes les quatre semaines;
- 66,7 % des enquêtés consomment de la viande blanche en moyenne 1,3 fois par semaine;
- 71,1 % consomment des produits laitiers et la moyenne est de 4 jours par semaine et près de 50% de la population consomment des produits laitiers tous les jours.

Pour les fruits et légumes, la fréquence moyenne de consommation est de 2,5 jours par semaine.

Selon ces caractéristiques et les données des enquêtes, le modèle de consommation : céréales, lait, œufs, légumes et fruits caractérise la consommation des ménages. Ce modèle, pauvre en protéines animales, ne semble pas refléter les améliorations enregistrées.

4 – Rétrospectif de la situation nutritionnelle

Les données du rapport algérien de 1991 présenté à la conférence internationale sur la « Nutrition » rapporte que durant la décennie 70, le niveau énergétique moyen s'est maintenu à 2700 k calories/jour et il est passé à 2853 k calories/jour en 1988. La structure de cette ration énergétique se caractérise par :

Le rapport note également, une stabilité quantitative des calories d'origine protéique qui représentent 12 % de la ration alimentaire, mais dont la répartition varie à l'avantage des protéines animales qui passent de 4,4 % en 1968 à 7,8 % en 1988, conséquences du vaste programme de développement de l'aviculture.

Concernant la malnutrition des enfants, les enquêtes ponctuelles de 1960 rapportaient que jusqu'à 60% des enfants étaient malnutris. Cette proportion est passée à 30 % en 1970 et 11% en 1990.

En l'absence des données se rapportant à la ration nutritionnelle pour les années 1990 et 2002, l'analyse sera poursuivie en termes de disponibilités alimentaires.

Dans les années 1990, les disponibilités nutritionnelles étaient de 2646 calories par habitant/jour dont 88% sont fournies par les produits végétaux et 294 calories par les produits animaux.

Ces disponibilités ont permis une amélioration de 52 % du niveau calorique de 1960. Les calories d'origine végétale se sont accrues en moyenne de 2 % par an. Pour ce qui est des calories d'origine animale la progression est plus importante encore, soit un accroissement moyen annuel de 3,15 % par an.

En 2002, la ration nutritionnelle disponible était évaluée à 3022 calories, dont 2721 proviennent des produits végétaux, soit 90 % et le reste des produits animaux. En termes de protéines, la disponibilité journalière/habitant est de 80,7 grammes dont 74,6 % sont tirés de produits végétaux et le reste des produits animaux. Pour les lipides, la disponibilité est de 72,3 grammes/jour/habitant, soit 76,07 %, sont d'origine végétale et le reste d'origine animal.

La tendance des disponibilités révèle certes une amélioration de la ration alimentaire qui reste cependant dominée par les protides et les lipides d'origine végétale. Les projections des années 70 retenaient l'objectif d'une ration nutritionnelle de 3200 calories avec 70 grammes de protéines dont 35 grammes d'origine animale et 35 grammes d'origine végétale. Cet objectif a été atteint avec un décalage important dans le temps mais la structure de la ration alimentaire demeure déséquilibré en faveur des produits végétaux.

L'évolution de la ration alimentaire à, selon les groupes sociaux, entraîné des carences alimentaires qui se sont répercutées sur la santé de la population et ces maladies sont présentes dans les poches de précarité.

Elle a aussi généré des maladies de « surcharge » qui apparaissent de plus en plus comme un problème de santé publique, à l'instar de ce qui est observé dans les pays industrialisés. Ainsi, L'hypertension artérielle, selon une enquête menée en 1987 et 1988, est la plus répandue des affections cardio-vasculaires. Les résultats préliminaires montrent une prévalence de 18 % d'hypertension artérielle dans le grand Alger (19 % pour les hommes et 17 % pour les femmes). Il y avait aussi de l'obésité, dont dans la

région algéroise, une enquête en milieu scolaire a montré un excès pondéral chez 11 % des garçons et 13 % des filles.

Conclusion

Les revenus, l'habitat précaire, l'urbanisation, les inégalités dans la consommation sont des facteurs qui apportent un autre éclairage sur la sécurité alimentaire qui est la capacité permanente d'un pays à produire l'alimentation de base de sa population ou à l'importer grâce aux ressources procurées par les exportations.

Le constat établit également que les mécanismes du marché, le développement de la restauration rapide, « la mal bouffe » caractérisent le nouveau modèle de consommation.

Cette politique sans ancrage direct sur le système productif national a nécessité non seulement des moyens financiers importants mais renforce également l'insertion du pays dans le marché mondiale de l'alimentation au détriment du développement d'une base agroalimentaire.

Bibliographie

- 1- Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement – Algérie 2005
- 2- Rapport mondial sur le développement humain 2004 – PNUD
- 3 -Rapport principal de l'Enquête algérienne sur la santé de la famille – juillet 2004
- 4 - Rapport préliminaire de l'enquête « mesure des facteurs de risque des maladies non transmissibles dans deux zones pilotes – Algérie 2003 »(Ministère de la santé de la population et de la réforme hospitalière et l'OMS

5- La stratégie de développement agricole – CNES – juillet 2001

6 - Rapport sur la problématique de développement agricole :
Eléments pour un débat national- CNES – novembre 1999

7 – Conférence internationale sur la « Nutrition » Rapport algérien – décembre 1991.

8- Algérie : bilan des politiques de développement agricole et rural ;