



CLASSIQUES
GARNIER

« Crise sanitaire et résilience du système alimentaire au Maghreb. Interviews d'Ali Daoudi, Mohamed Elloumi et Rachid Harbouze », *Systèmes alimentaires / Food Systems*, n° 6, 2021, p. 309-317

DOI : [10.48611/isbn.978-2-406-12705-5.p.0309](https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-12705-5.p.0309)

La diffusion ou la divulgation de ce document et de son contenu via Internet ou tout autre moyen de communication ne sont pas autorisées hormis dans un cadre privé.

© 2021. Classiques Garnier, Paris.
Reproduction et traduction, même partielles, interdites.
Tous droits réservés pour tous les pays.

CRISE SANITAIRE ET RÉSILIENCE DU SYSTÈME ALIMENTAIRE AU MAGHREB

Interviews d'Ali DAOUDI¹,
Mohamed ELLOUMI² et Rachid HARBOUZE³

La crise sanitaire mondiale et les mesures des pouvoirs publics (confinement, restriction des déplacements, fermeture des frontières, achats internationaux, etc.), n'ont pas été sans effets sur les systèmes alimentaires. L'offre et la demande de produits alimentaires ont connu de fortes modifications notamment durant les premiers mois de l'année 2020, mais les analyses menées jusque-là témoignent d'une certaine « résilience » des systèmes. Dans les pays du Maghreb, les difficultés engendrées par la crise sanitaire sont venues s'ajouter à des contraintes structurelles des systèmes alimentaires de ces pays : insuffisance de la

-
- 1 Ali Daoudi est professeur d'économie agricole au Département d'économie rurale de l'École nationale supérieure d'Alger (ENSA). Depuis 200, il y enseigne l'économie agricole, l'économie du développement et le développement rural. Il a été chercheur permanent à l'INRAA de 1999 à 2005 et chercheur associé dans plusieurs centres de recherche (CREAD, CRSTRA, CRDI). Depuis 2018, il est directeur adjoint chargé de la formation doctorale, de l'innovation et de la promotion de l'entrepreneuriat à l'ENSA. Ses recherches portent sur les marchés informels et l'accès aux ressources productives dans l'agriculture algérienne, notamment le financement, le foncier, les pâturages et l'eau. Le Pr Daoudi a dirigé et participé à de nombreux projets de recherche au niveau national et international et publié un grand nombre d'articles de revues académiques.
 - 2 Mohamed Elloumi est professeur d'économie rurale à l'INRAT où il dirige le Laboratoire d'économie rurale. Ses travaux de recherche portent sur les politiques agricoles et de développement rural en Tunisie et dans les pays méditerranéens. Il est l'auteur de plusieurs articles sur l'évolution des politiques publiques dans ces domaines et sur les transformations de l'économie agricole et rurale. Il a publié et/ou codirigé de nombreux ouvrages sur ces questions.
 - 3 Rachid Harbouze est professeur habilité en agroéconomie à l'IAV Hassan II de Rabat. Spécialiste en analyse des systèmes de production et des filières des produits agro-alimentaires, il est diplômé de l'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II et a obtenu son doctorat en économie de l'Université de Montpellier en 2014. Il a une grande expérience en développement et coordination de projets et programmes agricoles et ruraux.

production, dépendance extérieure de certains produits et des intrants agricoles, pression sur les ressources hydriques et foncières, déstructuration de nombreuses filières, difficultés logistiques et de régulation des flux, etc.

De nombreuses études ont été menées sur chacun de ces pays (Daoudi et Bouzid, 2020 ; Elloumi, 2020 ; Srairi, 2021) ou sur la région d’Afrique du Nord (FAO, 2021). Elles signalent toutes une relative adaptation des systèmes alimentaires malgré des difficultés ponctuelles (hausse des prix, perturbations logistiques, baisse des revenus et indisponibilité de main-d’œuvre agricole, etc.), en particulier dans les filières extraverties. Elles présentent également des points communs en termes d’importance des mesures d’accompagnement – plus ou moins fortes et ciblées – des pouvoirs publics en faveur des ménages, des producteurs et des autres acteurs. Parfois, les tendances vers des liens de proximité, des produits « plus locaux » et davantage de solidarité sociale ressemblent à ce qui a été observé en France (Darrot *et al.*, 2020).

L’exercice proposé ci-dessous est de croiser les regards de trois chercheurs maghrébins autour de questions relatives aux effets de la crise, aux mesures d’accompagnement et à la résilience des systèmes alimentaires en Tunisie, au Maroc et en Algérie. L’idée est née lors d’un séminaire sur les systèmes alimentaires en Méditerranée qui a révélé de fortes ressemblances dans les réponses à la crise dans les trois pays⁴. Mais l’essentiel est ailleurs, car, au-delà de ces monographies sectorielles certes intéressantes, cette crise devrait être l’occasion de s’interroger sur les finalités des systèmes alimentaires.

Dans ce sens, la crise de la Covid-19 devrait être un accélérateur des transformations en cours et l’occasion pour les décideurs de remettre l’agriculture et l’alimentation au centre des enjeux (géo-) politiques des pays et des régions (Bessaoud, 2020). Et en cela, le chemin semble encore long (y compris en France !) avant de prendre la mesure de l’importance des questions de durabilité et de résilience des systèmes alimentaires, du rôle de l’agriculture et des agriculteurs, de l’accès à l’alimentation (précarité alimentaire et droit à l’alimentation). Dans un rapport récent du Conseil national de l’alimentation en France, l’examen de ces questions

4 SAM 7 : « Crise sanitaire et adaptation des systèmes alimentaires », UMR MOISA, Institut Agro. de Montpellier, 21 mai 2021 : <https://umr-moisa.cirad.fr/seminaires/seminaire-sam-systemes-alimentaires-en-mediterranee/presentation>.

a renforcé davantage l'approche *One Health* pour enfin parvenir à des systèmes alimentaires contextualisés⁵.

Foued CHERIET : Quels ont été les principaux effets de la crise sanitaire sur le système alimentaire (production, disponibilité et consommation alimentaires, organisation des filières, revenu des agriculteurs, échanges internationaux) ?

Au Maroc, les conséquences des mesures de confinement se sont traduites par une baisse du chiffre d'affaires pour la majorité des acteurs du secteur agricole. Les contraintes majeures rencontrées durant l'état d'urgence sanitaire étaient liées à la disponibilité et au coût de la main-d'œuvre agricole et à des perturbations logistiques au début du confinement conduisant à des difficultés de commercialisation, mais avec des prix des produits agricoles et alimentaires restés globalement inchangés suite aux mesures d'accompagnement prises par l'État. Cela a conduit à des effets contrastés selon les filières : les filières des produits laitiers et dérivés, des viandes et élevages et celle des dattes ont été les plus impactées.

Dans le cas algérien, la crise sanitaire n'a pas eu d'effets immédiats sur le fonctionnement du système alimentaire. Quasiment rien n'a changé dans les six premiers mois après l'instauration du confinement total en Algérie (22 mars 2020). L'offre de produits alimentaires est restée stable pendant l'année 2020, y compris durant la période du confinement strict (mars-mai). Le marché des produits agricoles frais n'a pas connu de dysfonctionnements majeurs ; les prix moyens à la consommation sont restés à leurs niveaux habituels comparativement à la même période des années précédentes. Le taux de variabilité de ces prix a également été équivalent à ceux des années antérieures, voire légèrement plus faible. Le niveau des prix et leur stabilité relative renseignent sur la stabilité de la production agricole et la continuité du fonctionnement des chaînes logistiques. Des perturbations ponctuelles ont toutefois été notées concernant l'offre de semoule, produit dont la demande s'est envolée dès l'entrée en vigueur du confinement total. Ces perturbations ont vite été résorbées par l'injection de grandes quantités de semoule par les semouleries privées et publiques qui ont bénéficié de

5 Voir à ce sujet l'éditorial de Jean-Louis Rastoin dans le présent numéro de SAFS.

quotas supplémentaires de blés subventionnés. Une tendance haussière des prix des biens alimentaires, autres que les produits agricoles frais, a été enclenchée dès le mois de septembre 2020 et a continué jusqu'au début de l'année 2021.

Le système alimentaire tunisien, lors des premiers mois de la crise sanitaire, a subi de plein fouet l'effet de la pandémie malgré des mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face, notamment lors de la première vague au printemps 2020. Cela s'est traduit par un double choc sur l'offre et sur la demande. Ainsi, l'offre a souffert du manque de disponibilité de main-d'œuvre, du manque d'intrants et de certains services (maintenance, soins aux animaux et aux cultures, notamment). Toutefois, comme les cultures étaient déjà installées, l'effet a pu être maîtrisé et les cultures conduites à terme et, dans la majorité des cas, mises sur le marché sans trop de difficultés.

Mais le plus difficile a été la baisse de la demande au niveau national et international. Ainsi, au niveau national, la réduction de la consommation hors ménage, du fait notamment du confinement, et la baisse du flux de touristes ont réduit la demande hôtelière et de restauration en produits frais. Au niveau international, la baisse de la demande a été plus sensible, notamment en produits de la mer (réduction des exportations vers l'Italie et l'Espagne) et en produits maraichers, suite à la fermeture des frontières avec la Libye, un des principaux marchés pour les dattes vers le Maroc et les pays du Golfe.

F. C. : Quelles ont été les réponses des politiques publiques (mesures d'aides des consommateurs et producteurs, dispositifs de régulation des prix et des échanges, soutien des acteurs, etc.) ?

Au Maroc, la réaction des autorités a été rapide et ciblée : plusieurs mesures ont été mises en place pour faire face aux besoins du pays en devises, atténuer les pressions sur la balance des paiements et soutenir l'accès au crédit des ménages et entreprises. Un fonds spécial pour la gestion de la pandémie, valorisé fin mai à 33 MMDH (près de 3 milliards d'euros), a été dédié en premier lieu à la mise à niveau des infrastructures de santé et à l'acquisition du matériel médical et, ultérieurement, à la gestion des impacts économiques et sociaux. Des aides financières ont été accordées aux travailleurs dont l'activité était impactée par

la Covid-19, notamment ceux du secteur formel, à travers la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et l'assistance médicale RAMED pour les ménages en bénéficiant ; pour ceux qui n'étaient sous aucun programme gouvernemental, ils pouvaient remplir une demande d'aide sur une plateforme électronique dédiée à cet effet. Pour les entreprises, une série de mesures a été mise en place pour leur permettre de faire face à une perte d'activité : suspension de certaines charges, procédures assouplies, crédit d'exploitation, crédit à taux zéro, nouveau mécanisme de garantie, aides issues du fonds spécial Covid-19. Enfin, le ministère de l'Agriculture a également mis en place des mesures visant à assurer une alimentation des marchés marocains continue et à prix constants par la mise en place d'un dispositif de suivi et de veille, le renforcement de l'approvisionnement direct des grandes et moyennes surfaces (GMS) en fruits et légumes par les opérateurs de production, un programme de sauvegarde du cheptel et, enfin, une suspension des droits d'importation du blé et des légumineuses.

En Tunisie, la réaction des pouvoirs publics a été rapide lors de la première vague au printemps 2020. Sur le plan sanitaire, la réaction avait été d'instaurer un confinement total d'environ deux mois avec des mesures de soutien aux familles nécessiteuses (prime versée à environ 600 000 ménages) et aux entreprises les plus impactées (report des cotisations sociales, report des échéances de crédits). Sur le plan alimentaire, la principale réaction avait été d'exclure le secteur agricole des restrictions de mobilité des personnes et des biens et marchandises lors des périodes de confinement et d'assurer la fourniture des produits de première nécessité, notamment ceux à base de céréales (farine, semoule), en ayant recours à l'importation de céréales et à la reconstitution des stocks. En définitive, ce sont les ménages pluriactifs et qui pratiquent des activités de valorisation des produits agricoles qui ont le plus souffert suite à la perte de leur clientèle du fait du confinement et de la suppression de certaines manifestations (foires, expositions-ventes, etc.).

En Algérie, l'effet de la crise sur la demande alimentaire est probablement plus visible, notamment en lien avec la perte de pouvoir d'achat. Des mois durant, une grande partie de l'activité économique a été très ralentie, voire totalement arrêtée. La destruction de l'emploi, y compris informel, a fragilisé des pans entiers de ménages, notamment ceux qui disposaient de faibles revenus. Néanmoins, les mesures d'atténuation

des effets de la crise sur l'offre et la demande alimentaire prises par les autorités publiques ont été nombreuses et globalement efficaces. Un grand effort a été fourni pour assurer l'approvisionnement des marchés en denrées alimentaires, notamment en produits de base (céréales, lait, pommes de terre). Les stocks stratégiques ont été renforcés par des achats sur le marché mondial. Les quotas des entreprises de transformation en matières premières importées subventionnées (blés, lait) ont été augmentés pour assurer un approvisionnement régulier du marché.

Ces produits subventionnés étant des produits refuges pour les ménages à faible revenu, leur consommation a augmenté en période de crise. L'activité de production des secteurs agricole et des industries agroalimentaires n'a pas connu de ralentissement pendant la crise, au contraire. Les entreprises de ces deux secteurs ont quand même bénéficié d'une batterie de mesures (rééchelonnement de la dette, report du paiement des charges sociales, etc.) visant à les maintenir et les soutenir. Les professions les plus affectées par les mesures de confinement (transports, commerces non agricoles, cafés-restaurants, hôtellerie, etc.) ont également bénéficié des mêmes mesures d'appui. Certaines catégories professionnelles ont même bénéficié d'aides financières conjoncturelles directes (restaurateurs, transporteurs, chauffeurs de taxi, etc.) en compensation de leur perte de revenus. Mais dans les faits, la mise en œuvre de ces mesures a été lente et bureaucratifiée, ce qui a réduit leur efficacité.

F. C. : Quelle évaluation faites-vous de la résilience du système alimentaire face à cette crise (capacité d'adaptation, apprentissage et anticipation d'autres crises) ?

Globalement, le système alimentaire tunisien a bien résisté aux chocs engendrés par la pandémie, qu'il s'agisse de l'adaptation des systèmes de production aux conditions restrictives imposées par le confinement ou encore de la collecte et de la transformation des produits périssables. C'est le résultat de la mobilisation de l'ensemble des acteurs des principales filières et de l'encadrement des pouvoirs publics qui ont mis en place de nombreuses mesures pour assurer une fourniture continue des marchés et des points de distribution. Toutefois, la pandémie a révélé les fragilités du système tunisien. Il s'agit en premier lieu de la dépendance aux importations pour couvrir les besoins essentiels en produits de base, notamment les céréales et les huiles de graines, avec des niveaux de

dépendance de, respectivement, 60 et 90 %. La seconde faiblesse est la dépendance aux marchés internationaux pour l'exportation des produits phares de l'agriculture tunisienne (huile d'olive, dattes et produits de la pêche). En définitive, la prolongation de la pandémie a mis au-devant de la scène la question de la souveraineté alimentaire et la capacité du modèle actuel à faire face à ce type de crise.

Idem pour l'Algérie en termes de résilience et d'adaptation du système alimentaire. La crise sanitaire n'a pas trop perturbé le fonctionnement du système. En revanche, elle a mis en évidence ses fragilités structurelles, déjà connues et décriées de longue date. Il s'agit de sa forte dépendance du marché mondial des matières premières agricoles et des intrants. Les importations alimentaires de l'Algérie s'élèvent à 8 milliards de dollars en moyenne et concernent les produits de base (blés, lait, sucre, huiles), importations quasi exclusivement financées par les pétrodollars. La crise a également dévoilé des faiblesses de fonctionnement spécifiques du système alimentaire. L'atomicité des filières agricoles, la faible organisation de leurs acteurs, leur faible soutien par l'État suscitent des questionnements quant à leur gouvernance en cas de crises longues. Ce problème de gouvernance concerne aussi les filières dites stratégiques (blés, lait, pommes de terre) supposées être contrôlées par l'État, mais dont certains segments échappent aux mécanismes publics de régulation.

Ces mêmes observations restent également valables pour le cas marocain : l'évaluation à court terme a identifié de nombreuses contraintes qui ont touché les différents acteurs des systèmes alimentaires. Cependant, et contrairement aux craintes en début de crise sanitaire, le système agricole et alimentaire est resté remarquablement résilient. En définitive, il n'y a pas eu de rupture majeure de l'approvisionnement alimentaire et le commerce agricole et agroalimentaire n'a pas été affecté.

Il ressort, de cette lecture croisée dans les trois pays maghrébins, que les systèmes alimentaires ont su s'adapter. En mettant en œuvre des mécanismes d'accompagnement et de compensation souvent partielle des revenus, les pouvoirs publics ont pu atténuer les effets de la crise. Sur le plan logistique, hormis quelques perturbations au début de l'année 2020, les flux n'ont pas été rompus et les prix sont demeurés globalement stables. Néanmoins, force est de constater que cette crise a révélé les travers des systèmes a-territoriaux et des filières « internationalisées », les dépendances des systèmes agricoles intensifs et l'importance de

mécanismes de régulation efficaces. Au-delà, cet « épisode » non encore achevé devrait conduire à des apprentissages en termes de management des crises mais surtout à renouveler les questionnements autour des enjeux et des finalités des filières agricoles et agroalimentaires, de la gestion des ressources, des liens entre santé et alimentation, et cela dans une lecture géopolitique de la souveraineté alimentaire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bessaoud O., 2020, *Une lecture politique de la sécurité alimentaire au Liban et en Algérie*, Observatoire de la souveraineté alimentaire et de l'environnement (OSAE), Tunis, 10 p.
- Daoudi A., Bouzid A., 2020, « La sécurité alimentaire de l'Algérie à l'épreuve de la pandémie de la Covid-19 », *Les Cahiers du Cread*, n° spécial, vol. 36, n° 3, p. 185-207.
- Darrot C., Chiffolleau Y., Bodiguel L., Akermann G., Maréchal G., 2020, « Les systèmes alimentaires de proximité à l'épreuve de la Covid-19. Retours d'expérience en France », *Systèmes alimentaires / Food Systems*, n° 5, p. 89-110.
- Elloumi M., 2020, « Agriculture tunisienne face à la Covid-19 : impacts de la crise sanitaire et perspectives pour une agriculture résiliente », *Cahiers Agricultures*, n° spécial, vol. 29, n° 35. 7 p. [disponible en ligne].
- FAO, 2021, *La Covid 19 et l'impact sur la sécurité alimentaire dans la région du Proche Orient et d'Afrique du Nord : Comment y répondre ?*, FAO-ONU, Le Caire, 38 p.
- FRANCE – Conseil national de l'alimentation, 2021, « Retour d'expérience de la crise Covid-19 : période du premier confinement national », *Rapport-avis*, n° 89, CNA, 113 p.
- Sraïri M.T., 2021, « Repenser le modèle de développement agricole du Maroc pour l'ère post Covid-19 », *Cahiers Agricultures*, n° spécial, vol. 30, n° 17, 9 p. [disponible en ligne].