



Economie

Politique Alimentaire en Algérie : Entre priorités économiques et contraintes sociales

Food Policy in Algeria: Between economic priorities and social constraints

Khelifa HORRI¹, Azeddine DAHANE²

¹Faculté des Sciences Économiques, Commerciales et Sciences de Gestion. Département des Sciences de Gestion. Laboratoire Agro-biotechnologie et de Nutrition en Zone Semi arides. Université Ibn-Khaldoun de Tiaret, Algérie. ²Faculté des Sciences de la Nature et de la Vie. Département de Nutrition et Technologie Alimentaire. Laboratoire Agro-biotechnologie et de Nutrition en Zone Semi arides. Université Ibn-Khaldoun de Tiaret, Algérie.

Auteur correspondant : khhorri@hotmail.com

Reçu le 19 juin 2021, Révisé le 30 novembre 2021, Accepté le 30 décembre 2021

Résumé Introduction. Dès son indépendance, l'Etat Algérien a opté pour une politique alimentaire saine, équilibrée et accessible à tous les citoyens, politique menée grâce à une subvention alimentaire très couteuse et à un recours massif aux importations de denrées alimentaires de base. Ces mesures ont favorisé l'accroissement de la dépendance alimentaire du pays au détriment d'un développement harmonieux du secteur agricole local, secteur stratégique qui devrait produire et garantir l'approvisionnement de la population et satisfaire ses besoins alimentaires essentiels.

Objectif. L'objectif est d'apporter quelques réponses objectives sur la pertinence et les limites de la politique alimentaire en Algérie, une politique que l'Etat monopolise et orchestre dans un contexte socioéconomique difficile et qui s'est avérée incohérente et incapable d'atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire ciblé par les pouvoirs publics.

Matériel et Méthodes. Cette étude repose exclusivement sur des données statistiques et théoriques actualisées couvrant la période post indépendance du pays (1962-2020). Les données ont été recueillies des rapports périodiques et des études socio-économiques, réalisés par des instances compétentes et crédibles en la matière. Ces sources concernent, notamment, l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), la Banque Mondiale (BM), l'Office National des Statistiques (ONS), le Conseil National des Etudes Sociales (CNES), le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MADR) et autres. Ces résultats sont obtenus grâce à une opération d'échantillonnage, de collecte et de traitement d'informations quantitatives et qualitatives utilisées dans le domaine des statistiques quantitatives et descriptives.

Résultats. Les performances modestes réalisées dans la politique alimentaire en Algérie sont le fruit d'une politique de subvention généralisée et d'importation massive des

denrées alimentaires de base (pain, lait, sucre et huiles végétales). Cette politique inefficace n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire ciblé par les pouvoirs publics, coûte trop cher au trésor public et survit grâce à la rente pétrolière, favorise le désengagement du secteur agricole de sa mission alimentaire et elle n'arrive pas à éradiquer définitivement le fléau de la faim et de la sous-alimentation. **Conclusion.** La politique alimentaire s'est montrée déficiente par ses actions et ses objectifs. Elle survit grâce aux importations massives de denrées alimentaires de base, en l'absence d'une contribution efficace du secteur agricole local. Elle demeure très onéreuse du fait de la généralisation de la politique de subvention. Elle reste fragile face aux fluctuations des cours mondiaux du pétrole, principale source de son financement.

Mots clés : *Politique alimentaire, Consommation, Subvention, Monopole d'Etat, Dépendance alimentaire*

Abstract Introduction. From its independence, the Algerian State has opted for a food policy, healthy, balanced, and accessible to all citizens, a policy carried out thanks to a very expensive food subsidy, and massive recourse to imports of basic foodstuffs. These measures have encouraged the increase in the country food dependency to the detriment of the harmonious development of the local agricultural sector, a strategic sector which should produce and guarantee the supply of the population, and meet their basic food needs. **Objective.** The objective of this study was to provide some objective answers on relevance and limits of food policy in Algeria, a policy that the state monopolizes and orchestrates in a difficult socioeconomic context, and which has proved to be inconsistent, and incapable of achieving the objective of food security targeted by the public authorities. **Material and methods.** This study was based exclusively on updated statistical, and theoretical data covering the post-independence period of the country (1962-2020). Data were collected from periodic reports and socio-economic studies carried out by competent and credible bodies in the field. These sources concerned, in particular, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the World Bank (WB), the National Statistics Office (ONS), the National Council for Social Studies (CNES), the Ministry of Agriculture and Rural Development (MADR), and others. These results were obtained through an operation of sampling, collecting and processing quantitative and qualitative information used in the field of quantitative and descriptive statistics. **Results.** The modest performances achieved in food policy in Algeria were the fruit of a policy of generalized subsidies and massive imports of basic foodstuffs (bread, milk, sugar, and vegetable oils). This ineffective policy did not achieve the objective of food self-sufficiency targeted by the public authorities; costed too dear to the public treasury and survived thanks to the oil rent; promoted the disengagement of the agricultural sector from its food mission and it failed to permanently eradicate the scourge of hunger and undernourishment. **Conclusion.** Food policy shows itself to be deficient in its actions and objectives. It survives on massive imports of basic foodstuffs in the absence of an effective contribution from the local agricultural sector. It remains very expensive due to the generalization of the subsidy policy. It remains fragile in the face of fluctuations in world oil prices, the main source of its financing.

Keywords: Food policy, Consumption, Subsidy, State monopoly, Food dependency

Introduction

Il faut rappeler que le problème alimentaire constitue une préoccupation universelle à caractè

-re d'urgence, il est proclamé, dès la naissance de la FAO [1]. La mission de cette organisation est d'aider techniquement les pays à éradiquer le fléau de la faim et d'opter pour des politiques

alimentaires fiables et durables qui leur permettraient d'assurer une alimentation équilibrée à leur population. Ce droit à l'alimentation a été également prescrit dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations-Unies de 1948, défendu par la Conférence Internationale sur la Nutrition au début des années 90 et précisée par la FAO au sommet mondial de l'alimentation en 1996 [2]. Tous ont incité les pays touchés par ce phénomène social à revoir leurs politiques, en matière de sécurité alimentaire et, à prendre en charge les objectifs nutritionnels de la population dans leurs plans de développement économique et social et à formuler des politiques alimentaires et nutritionnelles concrètes visant à améliorer les modes de consommation dans leur planification socio-économique.

Ainsi, et devant ces interpellations incessantes, l'Algérie, pays en voie de développement avec ses 43,86 millions d'habitants et un taux démographique inquiétant annuel de 1.8% [3], s'est orienté vers l'adoption et la concrétisation du concept de la sécurité alimentaire. Ce concept nouveau est défini comme étant « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » [4].

Face à ce phénomène, l'Algérie se trouve contrainte à adopter, dès le début des années 70, le concept de stratégie alimentaire, un concept qui reflète la volonté sincère des pouvoirs publics à faire face au fléau de la famine. Cette volonté s'est exprimée à travers les différents plans de développement agricole adoptés par l'Etat. On cite, à ce propos, le premier plan quadriennal de 1970-73, le Plan National de Développement Agricole (PNDA) de 2001, ainsi que le Plan Quinquennal de 2010-2014 et la Loi d'Orientation Agricole de 2008 qui met l'accent, dans son article 2, alinéa 1^{er}, sur « la nécessité d'améliorer le niveau de sécurité alimentaire par la production agricole » [5]. L'adoption effective d'une stratégie alimentaire par l'Algérie répond aux directives du conseil mondial de l'alimentation (CMA) qui le considère comme étant un moyen qui permet à un pays d'arriver à un plus grand degré d'autosuffisance, grâce à un effort intégré visant à accroître la production vivrière, améliorer la consommation des denrées

et éliminer la faim. Elle consiste en un examen de la situation alimentaire d'un pays qui sert ensuite de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de mesures, de programmes et de projets ayant pour but d'atteindre les objectifs alimentaires du pays. La réalisation d'une telle stratégie alimentaire a nécessité, donc, un renforcement des capacités nationales et la mobilisation d'une aide extérieure additionnelle... [6], affirmé par un engagement sincère des pouvoirs publics dans la prise en charge réelle de ce problème comme cela est rappelé, également, par le CMA qui souligne que « cette démarche place donc les problèmes alimentaires au cœur de la responsabilité de l'Etat. Les stratégies alimentaires réclament une planification multisectorielle pour atteindre l'objectif politique d'autosuffisance alimentaire ».

A cet effet, une prise en charge réelle des objectifs alimentaires et nutritionnels de la population est mise en œuvre, visant à améliorer quantitativement et qualitativement la consommation alimentaire de la population par une diversification significative de la ration alimentaire moyenne, composée essentiellement de pain, de lait, de sucre et d'huile végétale. L'accomplissement de cette mission difficile s'est déroulé dans un contexte socioéconomique hostile, caractérisé par le poids croissant de la démographie, un déséquilibre manifeste de l'offre et de la demande alimentaire interne et, enfin, par un déficit budgétaire évalué à 2.082 milliards de dinars en 2018 [7], un déficit qui représente 12,1% du PIB [8]. Cela dit, cette politique alimentaire a permis, quand même, d'obtenir quelques résultats modestes. Ainsi, on constate que la ration alimentaire journalière moyenne par habitant est passée de 1577 kilocalories, au début des années 1960, à 3349 actuellement [9]. Ce résultat positif s'est réalisé, grâce surtout, à une politique d'importation dominante, couteuse et systématique de denrées alimentaires de base. Cette politique d'importation a engendré une lourde facture alimentaire représentant 38,7% en 2018 (3,32 milliards USD) et 34,9% en 2019 (2,82 milliards) [10], une facture honorée grâce à une rente pétrolière tributaire d'un marché énergétique mondial turbulent et aléatoire. A ces contraintes, s'ajoutent les aléas d'un contexte économique national difficile marqué par un déficit du budget, de la balance commerciale et des moyens de

paiement, une dépréciation de la monnaie, une forte inflation et un taux de chômage élevé.

Aussi et selon les données de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) [11], il y aurait en moyenne sur les 3 années 2014-2016, 1,8 millions de personnes sous-alimentées, soit 4,6% de la population, proportion en baisse par rapport à la moyenne des années 1999-2001 qui était de 10,7% de la population, ou de la période 2004-2006 durant laquelle, elle était de 8,8% de la population. Ces constats témoignent des limites de la politique alimentaire menée, jusqu'ici, par l'Etat et de l'incohérence des politiques de développement préconisées pour le secteur agricole et agroalimentaire national, sensées assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires de base et d'atteindre un niveau d'autosuffisance alimentaire acceptable.

L'objectif de cette étude est d'apporter quelques réponses objectives sur la pertinence et les limites de la politique alimentaire en Algérie.

Matériel et Méthodes

Matériel

La réalisation de cette étude a été rendue possible grâce aux résultats issus du traitement des données statistiques et socioéconomiques disponibles issues de différentes sources d'informations crédibles, aux travaux réalisés et publiés par des économistes chercheurs connus dans le domaine et aux conclusions issues des rapports et des bilans périodiques publiés par des institutions mondiales spécialisées dans la question alimentaire.

Méthode

L'analyse de la situation alimentaire d'un pays, d'une région ou d'une tranche de population est appréhendée exclusivement par des études à caractère social et économique et par des enquêtes et des sondages alimentaires basés sur les différentes techniques d'échantillonnage reconnues et utilisées dans le domaine des statistiques quantitatives et descriptives. Ainsi, et grâce à des questionnaires conçus soigneusement pour cette fin, une large opération de collecte d'informations socioéconomiques issues de trois sources d'informations différentes : 1- Bilans de Disponibilités Alimentaires (BDA) collectées, contrôlées et publiées régulièrement par la FAO (2020), la BM (2020) et par l'Organisation pour la

Coopération et le Développement Economique (OCDE) [12], 2- Enquêtes Budget/Consommation (EBC) réalisées par l'ONS et 3- Enquêtes de consommation alimentaire auprès des individus réalisées également par l'ONS.

Le traitement et l'analyse de ces informations ont permis d'apporter des réponses crédibles et objectives sur la consommation apparente et la consommation réelle des individus dans une société. Cela va permettre, en conséquence, de proposer des recommandations susceptibles d'améliorer quantitativement et qualitativement le niveau de consommation alimentaire et le cadre de vie des individus et d'inviter les pouvoirs publics à adopter des politiques et des stratégies alimentaires adéquates et cohérentes dans ce domaine.

Résultats et discussion

La question alimentaire en Algérie : une mission exclusive de l'Etat

L'Algérie, à l'instar d'autres pays, s'est appropriée, au lendemain de son indépendance, le droit et le devoir de prendre en charge l'alimentation de sa population libérée de l'emprise du colonialisme français, une décision qui s'insère dans une logique historique et un choix économique et politique légitime, défendus par l'autorité politique de l'époque. Cette mission avait comme objectif primordial, la satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels de la population et fut classée comme une priorité nationale dans la politique économique du pays, notamment, suite à l'émergence du phénomène du « choc vivrier » en 1973, à l'origine d'une crise alimentaire sans précédent. Cette préoccupation majeure a contraint les pouvoirs publics à l'inscrire dans les différents plans de développement : le premier plan quadriennal de 1970-73, le Plan National de Développement Agricole (PNDA) de 2001, ainsi que le plan quinquennal de 2010-2014. Ces programmes visaient tous un objectif unique qui était « *La nécessité d'améliorer le niveau de sécurité alimentaire par la production agricole* » et enfin comme une priorité parmi les « objectifs fondamentaux » de la Loi d'Orientation Agricole de 2008 (article 2, alinéa 1^{er}) [13]. Cela dit, la gestion de la politique alimentaire du pays fut monopolisée exclusivement par l'Etat qui s'est fixé un contrôle strict de l'alimentation [14]. Il instaure donc des

appareils et des institutions publiques qui lui permettent de gérer, aussi bien, la production que les importations et la distribution par une politique de subvention pesante, donnant la possibilité, à toute la population, notamment la plus démunie, d'avoir une alimentation équilibrée.

Aussi, et afin de rendre ce rôle nourricier de l'Etat possible, et grâce à la rente pétrolière, les pouvoirs publics se sont lancés dans un vaste programme d'investissement visant l'instauration d'un tissu industriel puissant qui obéit à la logique de DEBERNIS « l'industrie industrialisante ». Ce tissu industriel peut induire une réelle croissance économique du pays par son effet d'entraînement sur les autres secteurs d'activités. Cette mission, assurée exclusivement par l'Etat, au nom de l'intérêt général, a favorisé l'émergence de monopoles étatiques, où l'entreprise publique constitue, à la fois, un excellent facteur d'accumulation économique et un lieu d'expression et de conflits des intérêts politiques et sociaux.

Le secteur agricole national et son rôle dans la politique alimentaire en Algérie

Le secteur agricole était au cœur des choix économiques du pays, compte tenu du rôle important qui lui a été assigné pour réussir la politique alimentaire préconisée par l'Etat. Ce rôle déterminant se résumait, essentiellement, dans la promotion et la mise en place d'une agriculture fonctionnant selon le modèle technologique dominant au plan mondial (mécanisation, semences hybrides, engrais chimiques, pesticides...), économiquement capable d'assurer l'amélioration continue du pouvoir d'achat des populations qui en vivent, de répondre aux besoins alimentaires d'une population urbaine croissante et de participer à l'effort d'investissement engagé par l'Etat [15]. Cette importance accordée au secteur agricole peut être appréhendée par le volume conséquent

du budget que l'Etat lui a alloué, à titre d'exemple durant la période 2000/2015, comme l'indique le **Tableau I** [16].

De même, un intérêt particulier fut donné à la céréaliculture qui occupe « une place prépondérante, à la fois dans la production agricole et agroalimentaire de l'Algérie et, dans la consommation alimentaire des ménages » [17]. En volume, les consommations annuelles par habitant seraient de 105kg de farine, 76kg de semoule et 6kg de pâtes alimentaires et de couscous industriel. Aussi, la consommation des céréales annuelle moyenne par habitant serait passée de 191,8kg en 1994-2003 à 241,2kg entre 2004 et 2013. Cette amélioration de la consommation était due, en partie, à l'évolution significative de la production agricole locale comme cela est illustré dans le **Tableau II** [18].

Tableau II. Evolution des productions agricoles

Produits	Année 2000	Année 2015	Croît en %
Céréales	21.500.000	37.550.000	75
Légumes secs	218.500	874.000	300
Légumes frais	21.000.000	124.700.000	494
Pomme de terre	12.000.000	45.400.000	278
Raisins	2.036.000	5.700.000	180
Olives	2.171.000	6.500.000	199
Agrumes	4.326.000	13.400.000	210
Dattes	3.656.000	9.900.000	171
Lait (1000L)	1.583.500	3.700.000	134

[18].

Ainsi « les algériens consacrent une part importante de leur budget à l'alimentation. 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 » [17].

Tableau I. Financement du secteur agricole – période 2000/2015 (en MDS DA)

Désignations	Dotation globale	Moyenne annuelle	Consommation	Moyenne annuelle
Budget	255,79	15,98	196,11	12,26
Equipement				
Dotation des fonds	785,49	49,09	580,95	36,31
Total	1041,28	65,08	777,06	46,57

[16].

Tableau III. Évolution de la dépense alimentaire annuelle par dispersion entre 2000 et 2011 (en millions de DA)

Année	2000		2011		Coefficient multiplicateur
Dispersion	Valeur	%	Valeur	%	%
Urbain	448.619	65,7	1.281.093	68,3	2,9
Rural	234.040	34,3	594.275	31,7	2,5
Total	682.659100	100	1.875.368	100	2,7

ONS, 2011 [19].

De même, les produits céréaliers (pain, farine, semoule, pâtes alimentaires et riz) restent la première composante dans la structure des dépenses alimentaires avec 17,5% des dépenses, suivis des légumes frais (14,4%) et des viandes rouges (13,3%). Aussi et selon les résultats de l'enquête ONS [19], l'analyse de la structure de ces dépenses/produits alimentaires montre que plus de la moitié des dépenses (52%) consacrées aux produits céréaliers sont le fait des couches défavorisées et de revenus modestes comme cela est illustré dans le **Tableau III** [19].

Malgré les multiples contraintes, naturelles, techniques, financières et sociales, l'objectif semble s'être réalisé en partie. En effet, sur les plans quantitatif et qualitatif, l'algérien moyen – comme ses voisins marocains et tunisiens – se nourrit bien mieux aujourd'hui [20] qu'au début de l'indépendance. Cette réalité est affirmée par les résultats et les conclusions tirées des trois enquêtes nationales de consommation relatives aux périodes 1966/1967, 1979/1980 et 1988 et qui laissent apparaître une nette amélioration de la consommation alimentaire en vingt ans (1967-1988), aussi bien, pour les produits (blé dur, blé tendre et dérivés) que pour les produits d'origine animale, tels que la volaille, les œufs et le lait, en plus des poissons, des fruits et des légumes. Ces résultats positifs sont également confirmés par Food Policy Research Institute qui place l'Algérie entre 1992 et 2016 dans le groupe des pays à faible niveau de faim. Durant cette période, le taux de la population sous-alimentée par rapport à la population totale est passé de 7,4 à 2%, la prévalence de l'amaigrissement chez les enfants de moins de 5 ans a baissé de 7,4 à 4,1%, la prévalence du retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans a diminué de 22,9 à 11,7% et le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est passé de 4,5 à 2,6%.

Ainsi, l'Algérie réalise en 2016 un score de 8,7 (pays à faible risque alimentaire) sur une échelle qui compte 50 points et se place au 22^{ème} rang sur un total de 113 pays, devant le Maroc (28^{ème}) ou

l'Egypte (45^{ème}) [5].

Limites de la production agricole locale et importance des importations alimentaires

Cette amélioration de la consommation de la population n'est rendue possible que par un recours massif aux importations des produits de larges consommations, comme les blés, les huiles de graines, le sucre, le lait. Ce constat permet d'affirmer, qu'à la fin des années 60, la production agricole pouvait assurer plus de 90% des besoins, alors que, dès le début des années 80, elle ne suffisait plus qu'à 30%. La balance commerciale agricole connaissait un revirement spectaculaire dès 1974 : le déficit s'installe durablement, remettant en cause les objectifs de l'autosuffisance alimentaire [21].

Des produits stratégiques, composant le modèle de consommation des algériens, constituent une part essentielle de la ration alimentaire consommée. En fait, on peut même préciser que, compte tenu du modèle de consommation dominant, le seuil minimum de nutrition des couches sociales les plus pauvres est déterminé directement par le prix des blés [22].

Cette capacité d'importation importante de produits alimentaires de base, générée par une forte démographie et préconisée par une politique de subvention défendue par l'Etat jusqu'à la fin des années 1980, aggrave la dépendance alimentaire du pays et met en péril toutes les politiques et les stratégies de la sécurité alimentaire, adoptées jusqu'ici par les pouvoirs publics. Cette situation alarmante s'est accompagnée de lourdes factures et de fortes incertitudes en raison de la volatilité des marchés [17].

Le **Tableau IV** [18] illustre l'évolution de la facture alimentaire en Algérie durant la période 2000-2015. A ce propos et selon toujours les données statistiques issues de l'enquête sur les dépenses des ménages menée par l'ONS en 2011 « L'allocation devises-alimentation » allouée par

Tableau IV. Evolution de la facture alimentaire 2000-2015 U : Milliard de dollars US

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sommes	2.5	2.4	2.8	2.7	3.6	3.6	3.8	5.0	7.8

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sommes	5.9	6.0	9.8	9.0	9.5	11.0	9.3

[18].

habitant/an, au cours de l'année 2015 était de 308 dollars US, supérieure à celle allouée par le Maroc (189 dollars), la Tunisie (270 dollars) ou l'Egypte (190 dollars) durant la même année. De même, entre la période 2000/2011, le coefficient de cette « allocation devises-alimentation » dans les dépenses alimentaires annuelles/an et par habitant a été multipliée par 3,5 en moyenne. La part des produits des dépenses de consommation en devises, quant à elle, est passée de 78 dollars/habitant/an à 267 dollars/habitant/an, soit une progression de cette allocation de 26,5% à 33,6% de la dépense alimentaire annuelle moyenne par habitant entre 2000 et 2011 [19].

Cette politique d'importation des produits alimentaires de base, rendue possible grâce à une rente pétrolière conséquente, a été mise en cause dès l'année 1986, après la chute inattendue et brusque du prix du pétrole, principale recette du pays. Cette situation délicate, alourdie par une dette extérieure, sans cesse croissante, plonge le pays dans une crise économique sans précédent. Cette crise se manifeste par une dépendance alimentaire réglée par une facture en devises très importante causant, depuis 2015, un déséquilibre de la balance commerciale, une croissance du taux

tions qui est passé de 107% en 2014 à 76% en 2017, des réserves de change qui passent de 200Mds US en 2013 à une baisse drastique (moins de 100mdsUS en 2017 et 90 milliards en 2018) [5]. Cette crise dévoile l'échec et l'incohérence de la politique de développement du pays menée jusqu'ici, notamment, en matière de politique alimentaire soutenue depuis le début des années 1970 par l'autorité publique. Ce constat amer contraint les décideurs, dès l'année 1988, à s'engager dans une nouvelle vision politique, marquée par le déclenchement d'un processus de restructurations économiques long et complexe.

Réformes économiques et abandon du rôle nourricier de l'Etat

Ces réformes déclenchent un processus visant à moyen et long terme, un retrait progressif de l'Etat de la gestion directe de l'activité économique et son désengagement de toute forme de soutien et de subvention. Elle a été initiée dès l'année 1994 par l'adoption du programme de stabilisation conclu dans l'accord de « stand-by » suivi du programme d'ajustement structurel soutenu par un accord de facilité de paiement négocié, pour les deux

Tableau V. Evolution des apports énergétiques, sous-alimentation, malnutrition (en %)

Suffisance des apports énergétiques alimentaires moyens (%) (moyenne sur 3 ans)	1999-2001	124
	2014-2016	143
Prévalence de la sous-alimentation (%) (moyenne sur 3 ans)	1999-2001	10,7
	2014-2016	4,6
Nombre de personnes sous alimentées en millions (moyenne sur 3 ans)	1999-2001	3,3
	2014-2016	1,8
Ampleur du déficit alimentaire (Kcal/personne/jour) (moyenne sur 3 ans)	1999-2001	77
	2014-2016	32
Pourcentage des enfants de moins de 5ans émaciés (%)	2000	3,1
	2012	4,1
Pourcentage des enfants de moins de 5 ans présentant un retard de croissance (%)	2000	23,6
	2012	11,7
Prévalence de l'obésité chez les adultes (+18 ans)	2000	14,06
	2014	21,56
Prévalence de l'anémie chez les femmes en âge de procréer (15-49 ans)	2000	36,5
	2015	34,9

[5].

programmes avec le fond monétaire international (FMI). Cette nouvelle politique de développement est dictée et soutenue par le FMI qui exige la privatisation des entreprises publiques, la dévaluation du dinar, la réduction de la demande globale, le désengagement de l'Etat des secteurs sociaux et du soutien alimentaire. Ces mesures se sont répercutées défavorablement sur le niveau de consommation des couches démunies, malgré l'adoption, par l'Etat, à partir de 1991, d'un système indemnitaire, basé sur un ciblage administratif. Ce dispositif s'est avéré, aussi, inefficace et incapable de concorder le rythme d'évolution des prix à la consommation. La pauvreté s'installe d'avantage au sein de la population et l'alimentation se dégrade aussi bien quantitativement que qualitativement, comme cela est indiqué dans le **Tableau V** [5].

La question alimentaire : Une mission orchestrée exclusivement par l'Etat

Le mode de contrôle de la sphère économique, régie par une gestion centralisée des objectifs, souvent irréalistes, définis dans des plans de développement émanant des hautes instances étatiques et orchestrée par de multiples tutelles, rend la mission de l'Etat plus difficile et incertaine, compte tenu des risques économiques encourus. Ainsi, et pour mener à bien cette mission, l'Etat impose une surveillance stricte et serrée sur l'activité des entreprises publiques. Il conçoit, alors, des plans d'investissement démesurés par rapport à la rentabilité financière et économique de ces entreprises et affirme ses engagements, en matière d'aide et de soutien financiers et administratifs sous toutes ses formes ; prêts, subventions... etc.

Ces mesures font intervenir plusieurs instances étatiques et forcent ces entreprises à subir une subordination organique et fonctionnelle et limitent d'avantages ces initiatives managériales. Cette logique de monopole étatique sur l'activité et la gestion des entreprises publiques a touché également le secteur agroalimentaire, où on assiste à une intervention très déterminée des pouvoirs publics dans la prise en charge et la régulation des principales filières agro-alimentaires, par la mise en place d'instances étatiques « sociétés nationales et offices publics » détenant le monopole de transformation, d'importation et de distribution en gros des produits alimentaires de base.

Ces instances publiques seront donc, responsables de l'exécution des politiques de sécurité alimentaire et de la réalisation de ses objectifs définis par les pouvoirs publics. Cette mission s'avère difficile à mener dans un contexte socio politique délicat, marqué par une forte demande sociale, conjuguée à une centralisation, par l'Etat, du pouvoir décisionnel de gestion et une incapacité du secteur agricole à satisfaire les besoins de ces entreprises de transformation. Ces contraintes ont favorisé un recours massif aux importations des produits alimentaires de première nécessité au détriment d'une meilleure intégration du secteur agricole dans la sphère économique du pays.

Ces politiques témoignent du rôle exclusif et de la main prise des pouvoirs publics sur le développement économique et social du pays. Ce monopole exclusif de l'Etat se manifeste dans les différentes politiques de développement du pays à travers, notamment, le Programme National de Développement Agricole (PNDA 2000-2010), la Politique du Renouveau Agricole et Rural (PRAR 2010-2014) et pour finir, le Plan FELAHA 2014-2020. Cette approche confirme davantage ce rôle de l'Etat qui s'est proclamé seul propriétaire et gestionnaire de l'entreprise et le garant de son développement et de sa modernisation [5].

Cela dit et sous l'emprise totale de la logique politico-sociale de ses tutelles centrales, l'entreprise publique se trouve complètement détournée des lois et des mécanismes du marché et devient, par conséquent, une unité politico-administrative chargée de fonctions économiques, définies, dans la répartition des revenus, mais aussi, et surtout, de l'ensemble des ressources gérées par l'Etat. De ce point de vue, les déficits financiers de l'entreprise publique apparaissent comme le résultat des logiques étatiques dominantes peu soucieuses de l'efficacité économique car, construites sur des ressources extérieures à l'entreprise (rente énergétique) qui permettait au pouvoir politique de satisfaire les revendications immédiates de toutes les couches sociales, sans avoir à négocier la contrainte productive au niveau des entreprises.

Limite de la politique alimentaire et échec du monopole d'Etat

L'échec d'une telle logique économique fut ressenti, aussi bien, pour l'entreprise publique qui affirme son incapacité à jouer son rôle écono-

mique dans l'amélioration des agrégats macro-économiques du pays, mais aussi pour les pouvoirs publics qui constatent avec amertume l'échec de leurs politiques et stratégie alimentaire et de développement. Cette situation est davantage aggravée par la crise pétrolière survenue en 1986, dévoilant la fragilité de l'économie algérienne et affirmant la crise d'un système monopolistique rentier fortement dépendant des cours incontrôlables des matières premières sur le marché mondial.

Malgré l'amélioration modeste de certains agrégats macro-économiques (croissance du PNB par habitant, amélioration de l'espérance de vie, progression des disponibilités alimentaires moyennes, baisse du taux de mortalité infantile, etc.), le bilan de cette phase économique reste loin d'être positif, comme il a été escompté par les pouvoirs publics dans les différents plans de développement initiés depuis plus de trois décennies qui se sont succédées à l'indépendance du pays.

Un bilan négatif, à travers lequel, apparaît l'échec de la logique économique menée, jusqu'ici, par l'Etat et qui s'est soldé sur des résultats économiques et sociaux dérisoires ; une économie sous-développée et loin d'être en mesure de répondre aux besoins, sans cesse croissants, de la demande sociale, en matière d'alimentation, de logement, d'emploi, de santé, d'éducation etc..., par une offre de biens et de services disponibles dans le temps et dans l'espace, en quantité et en qualité adéquates. Aussi, l'échec des politiques agricoles et agroalimentaires a contribué dans l'aggravation de la dépendance alimentaire du pays qui s'est tourné vers un recours massif et systématique des importations de denrées alimentaires essentiels (blés, lait, huiles, sucre) et dont la facture seule des blés et du lait représentait 38,7% en 2018 (3,32 milliards USD) et 34,9% en 2019 (2,82 milliards) de la facture alimentaire globale [10], au détriment de la production agricole locale demeurée insignifiante et loin de répondre aux besoins alimentaires de la population. Cette mesure alourdit la facture alimentaire du pays, ravage ses ressources financières en devise et déséquilibre sa balance commerciale agricole qui enregistre un déficit important évalué à - 10,8 Milliards de Dollars en 2017. Les importations de produits agricoles,

quant à elles, représentent 20% du total des importations de l'Algérie et classent le pays parmi les principaux importateurs mondiaux de céréales et de lait et produits laitiers, avec un ratio de dépendance de l'Algérie aux importations de céréales de l'ordre de 72,2% [5].

Nouvelles réformes économiques. Quels objectifs et quels résultats ?

Face à cette crise économique, sans précédent, aggravée par la chute brutale du cours du pétrole en 1986, les décideurs politiques du pays acceptent de revoir leur conception en matière de développement économique. C'est ainsi qu'un nouveau processus de réforme économique est enclenché favorisant une logique libérale de l'économie susceptible d'atteindre un meilleur équilibre macro-économique, grâce à une économie productive et donc rentable et mieux intégrée au marché. Cette nouvelle politique économique instaurée dans un contexte socio-économique et politique délicat marqué par la faiblesse des ressources de paiement extérieurs, un poids écrasant de la dette extérieure, une dévaluation importante de la monnaie locale imposée par le Fond Monétaire International (FMI) au début des années 90 et par une dégression du pouvoir d'achat de la population affectant négativement la progression de la demande interne, rend davantage cette mission plus difficile.

L'Algérie se trouve donc, vers la fin des années 80, face à une nouvelle phase de restructuration de son économie, orientée vers l'adoption progressive des lois de marché à la demande insistée des bailleurs de fonds (FMI, Banque Mondiale).

Cette réforme est centrée sur la levée de la main mise de l'Etat et de son ingérence dans la sphère économique. Ce rôle sera confié, dorénavant, à la concurrence qui deviendra l'instrument central de régulation économique, soutenu par une série de réformes profondes et sérieuses qui touchent, entre autre, la réforme du système de planification, la libéralisation du commerce extérieur, la réforme financière et la libéralisation des prix. Ainsi, l'Etat se désengage de la lourde mission de gestion des entreprises qui sera confiée, alors, au partenaire privé, prêt à mettre en œuvre ses capacités managériales.

Un autre objectif de ces réformes économiques vise à donner aux entreprises une certaine autonomie de gestion et de prise de décision et instaurer un nouveau mode de régulation macroéconomique dans lequel, l'intervention directe des pouvoirs publics est très limitée.

Le plan d'ajustement structurel, initié par l'Etat dès l'année 1994, suit à l'échec des politiques d'auto-ajustement économiques suivies auparavant, vient pour affirmer cette volonté de libéralisation de l'économie Algérienne et répondre aux orientations du FMI. Cette libéralisation est axée sur le libre échange du commerce et du taux de change, la maîtrise des dépenses publiques, l'accroissement des recettes budgétaires, la limitation de la subvention et du soutien des prix par l'Etat, la dévaluation de la monnaie nationale...etc. Ces mesures concourent pour instaurer, à moyen et long terme, un équilibre macroéconomique adéquat.

Le bilan négatif de la restructuration des entreprises publiques économiques, lancé dès l'année 1988 et qui s'est soldé, en 1996, par une vaste opération de dissolution de ces entreprises, a donné lieu à l'apparition d'un nouveau processus de réformes économiques dit de « restructuration industrielle », adopté dans une nouvelle perspective caractérisée par: - Un retrait progressif de l'Etat de la sphère économique qui va renforcer d'avantage son rôle de régulateur et de puissance publique. - Une mise à niveau des entreprises publiques économiques permettant d'améliorer leur performance économique et financière et leur compétitivité sur le marché local et internationale par une meilleure modernisation de leur outil de production et leur insertion dans la division internationale du travail.

Cette mission ne sera possible que si un regroupement sectoriel des entreprises d'une même filière soit opéré pour garantir une bonne synergie et une meilleure complémentarité entre elles permettant d'atteindre et de promouvoir même les exportations.

L'échec constaté de l'entreprise publique économique à atteindre les objectifs socio-économiques qui lui ont été assignés jusqu'ici, obligent les décideurs à concevoir une nouvelle organisation de cette entreprise pour la rendre mieux rentable et compétitive et, par conséquent, réussir la politique de restructuration industrielle nouvellement adoptée. Ainsi, un nouveau schéma organisationnel [23] est mis en place, regroupant l'ensemble des entreprises de même vocation dans des entités dite

« holding » contrôlés exclusivement par le Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE). Cette institution affirme, encore une fois, la main prise de l'Etat, sur l'économie nationale en tant que puissance publique et actionnaire unique des holdings.

La réussite d'une telle politique ne peut être garantie que si elle est appuyée par une série d'autres réformes nécessaires et obligatoires. Ainsi, les pouvoirs publics entament ces réformes dites de « seconde génération » visant la restructuration du secteur public financier, l'ouverture aux investissements étrangers et la privatisation progressive des entreprises publiques. Ces réformes s'avèrent insuffisantes avec les incohérences constatées dans la mise en œuvre du processus de restructuration industrielle, et les faibles résultats obtenus donnant, ainsi, raison à une nouvelle politique économique lancée à partir de 1999, affirmant la volonté de l'Etat à procéder une réelle libéralisation de l'économie par l'adoption et la mise en place d'un nouveau schéma de restructuration industrielle mettant fin au rôle des holding et ouvrant la voie à un processus accéléré de privatisation des actifs publics.

Cette suite de réformes visait, en fin de compte, une mise à niveau des entreprises publiques économiques, par l'amélioration de leur compétitivité et de leur performance managériale en prévision à l'adhésion de l'Algérie à l'OMC. Cet objectif s'est concrétisé par l'adoption du processus de libéralisation économique et son ouverture sur le marché mondial et le démantèlement du monopole de l'Etat sur l'économie nationale.

Aussi, ces réformes économiques initiées dès 1988 par les pouvoirs publics, avaient pour missions la libéralisation de la gestion de l'économie nationale par un retrait progressif et total de l'Etat de cette sphère et un repositionnement adéquat de son rôle en tant qu'intervenant régulateur de l'économie. Ce retrait plus au moins ressenti de l'Etat a permis aux différents intervenants économiques, entreprises, agriculteurs et consommateurs de concevoir et de concrétiser leurs propres stratégies de développement, tout en adaptant leurs moyens humains et matériels et leurs potentialités managériales aux contraintes sociopolitiques et économiques difficiles marquées par une rareté des ressources financières externes issues des exportations des hydrocarbures, suite à la chute de leurs cours sur le marché mondial et une augmentation alarmante de l'endettement public.

Dans ce contexte économique hostile, la politique de l'autosuffisance alimentaire, tant défendue par les pouvoirs publics, n'est plus une priorité nationale face aux nouvelles orientations politiques qui optent, plutôt, pour une nouvelle alternative économique fondée sur le principe de réalisation des équilibres macroéconomiques et de la sécurité alimentaire dans une dynamique économique internationale, régie par la globalisation, la régionalisation et les nouvelles règles du commerce international.

Cette nouvelle approche économique semble, également, être limitée et loin d'être en mesure de répondre aux préoccupations économiques et sociales qui pèsent sur l'Etat. En effet, l'analyse et le constat avancés par les spécialistes en la matière ainsi que les différents rapports du FMI convergent vers une conclusion qui laisse apparaître une modeste stabilité du cadre macroéconomique, induite par la mise en œuvre du plan d'ajustement structurel, et une très faible relance de l'économie réelle des entreprises économiques.

Cette faible performance économique est constatée pour tous les secteurs de l'économie nationale, notamment, pour le secteur agroalimentaire de base, un secteur stratégique à portée socio-politique géré et monopolisé, jusqu'ici, par l'Etat. En effet, ce secteur attire, de par cette importance stratégique, une attention particulière et privilégiée des pouvoirs publics. Ce secteur contribue à hauteur de 75% de la production brute du secteur et assure la mission d'approvisionnement alimentaire des populations. Il devrait aussi jouer un rôle déterminant dans l'économie nationale, non seulement, comme un facteur de relance et de dynamisme du secteur agricole par une meilleure rationalisation et une bonne valorisation des ressources agricoles aussi bien en amont qu'en aval, mais surtout, comme un secteur garantissant la disponibilité quantitative et qualitative des denrées alimentaires de base et à des prix abordables pour la population. A cet effet, il doit permettre l'instauration d'une bonne stabilité et une meilleure cohésion sociale et éviter l'échec embarrassant des choix politiques.

Les effets des réformes économiques initiées par l'Etat, ont permis d'opérer des mutations profondes au sein des entreprises de ce secteur, sans pour autant donner les résultats satisfaisants escomptés. Ce constat est confirmé par l'ensemble des spécialistes en la matière qui s'accordent à dire que les causes réelles de cette faible performance du

secteur, notamment, pour les industries de premières transformations, résident, surtout, dans sa gouvernance par un monopole d'Etat qui privilégie une logique sociale plutôt qu'économique. Cette logique exclut, le plus souvent, le souci d'atteindre des objectifs de rentabilité, de compétitivité et de performances managériales au profit d'objectifs quantitatifs, soutenus par une politique de subvention des prix et permettant de satisfaire les besoins de la population en denrées essentielles (semoule et farine) et à des prix accessibles à tous.

Ainsi, l'objectif majeur escompté des choix économiques lancés depuis l'indépendance du pays, était d'améliorer la gestion et la gouvernance des entreprises publiques des différents secteurs d'activité. Cette performance doit leur permettre d'atteindre un niveau de performance économique et financière adéquat et une meilleure compétitivité et une douce intégration dans la sphère de l'économie marchande.

Conclusion

La question alimentaire est toujours et reste un souci et une préoccupation majeure pour les nations. Elle constitue, en effet, un défi socioéconomique et une menace pour la stabilité politique et sociale des pays et une source d'émergence de fléaux, tels que la famine, la malnutrition, les maladies, l'immigration clandestine, le trafic de tout genre, etc... une raison pour laquelle, tous les pays sont interpellés pour une prise en charge réelle, sérieuse et efficace du problème alimentaire de leurs populations, par la mise en place de politiques et de stratégies alimentaires cohérentes susceptibles d'assurer une disponibilité alimentaire saine et durable pour la population à des prix accessibles.

Cela dit, l'Algérie à l'instar des autres pays, s'est engagée pour prendre en charge le problème alimentaire de sa population et faire de cette mission un devoir et une affaire exclusive de l'Etat. Les résultats obtenus dans ce domaine ont permis, certes, une amélioration quantitative et qualitative appréciable de la ration alimentaire du citoyen, comme nous l'avons signalé plus haut. Ce résultat est atteint grâce une politique d'importation systématique des produits alimentaires de base et une politique de subvention généralisée très coûteuses. Cette option a, non seulement, causée une dépendance alimentaire accrue, un déficit de la

balance commerciale, une régression drastique des réserves de change, mais surtout, une subsistance inquiétante de la famine et de la sous-alimentation, surtout, chez les couches sociales défavorisées à faibles revenus. Ces constats amères affirment et confirment les limites de la politique alimentaire menée par l'Etat et qui semble t'il a raté ses objectifs primordiaux d'autosuffisance alimentaire.

Conflit d'intérêts

Les auteurs ne déclarent aucun conflit d'intérêts.

Références

1. FAO. La situation mondiale de l'alimentation et l'agriculture. Les dimensions macro-économiques de la sécurité alimentaire. Rome, 1996. 330p. <https://www.fao.org/publications/card/fr/c/ab748b8c-7712-5900-a964-6a72bd818f10/>
2. Rastoin JL. Le modèle alimentaire méditerranéen : un levier stratégique durable pour les entreprises » *Cah Cread* 2010; 94 : p.10. pp.168.
3. Banquemondiale 2020. Perspectives économiques globales, juin 2020, Washington DC. <https://www.banquemondiale.org/fr/publication/global-economic-prospects>.
4. Déclaration de Rome en novembre 1996 à l'issue du sommet mondial sur la sécurité alimentaire mondiale. <https://www.fao.org/3/w3613f/w3613f00.htm>
5. Bessaoud O., Pellissier JP., Rolland JP., Khechimi W. Projet d'appui à l'initiative ENPARD Méditerranée –Rapport de synthèse sur l'agriculture en Algérie. P32 CIHEAM-Montpellier 2019. pp 81. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02137637>.
6. Padilla M., Delpeuch F., LeBihan G., Maire B. Trente ans de politiques alimentaires dans la région : échecs et succès. In Padilla (ed) et al. Les politiques alimentaires en Afrique du Nord..Paris :Karthala, 1995 . p 15-34 , pp 440. <https://www.karthala.com/85-les-politiques-alimentaires-en-afrique-du-nord-dune-assistance-generalisee-aux-interventions-ciblees-9782865376230.html>
7. Rapport de la cour des compte – Algérie-2018. <https://www.arabnews.fr/node/41771/mondearabe>
8. Banque mondiale. Rapport de suivi de la situation économique de l'Algérie (Octobre 2019). <https://www.banquemondiale.org/fr/country/algeria/publication/economic-update-october-2019>.
9. Faostat. Données de l'alimentation et de l'agriculture. 2017. <https://www.fao.org/fao-stat/fr/#home>
10. Direction générale des douanes – Algérie- Balance commerciale de l'Algérie 2019. <https://www.douane.gov.dz/>
11. OMS. Profil des pays pour les maladies non transmissibles, 2017. https://www.who.int/nmh/countries/alg_fr.pdf?ua=1
12. Autret M. Méthode d'évaluation de la situation alimentaire d'un pays en développement. *Méd Nutr* 1984; 20(4): 253p.
13. Bessaoud O. La sécurité alimentaire en Algérie, Étude réalisée pour le Forum des Chefs d'Entreprise, 2016/07/19, Alger (Algérie), CIHEAM-IAM Montpellier. http://www.iamm.ciheam.org/ressources/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=3685514.
14. Boukella M. Les industries agro-alimentaires en Algérie : politiques, structures et performances depuis l'indépendance. Montpellier : CIHEAM. *Cahiers Options Méditerranéennes* 1996 ;19. p.1-67. <http://om.ciheam.org/om/pdf/c19/96400005.pdf>
15. CREAD, PAM. Analyse de l'état de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Algérie. Volume 1. Mars 2018.
16. Bourenane N. Agriculture et alimentation en Algérie : entre les contraintes historiques et les perspectives futures. In : Bedrani S. (ed.), Campagne P. (ed.). *Choix technologiques, risques et sécurité dans les agricultures méditerranéennes*. Montpellier : CIHEAM, 1991. p. 145-157. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 21). Séminaire International du RAFAC, 1988/10/02-05, Tiaret (Algeria). <http://om.ciheam.org/om/pdf/a21/CI911711.pdf>.
17. RastoinJ-L., Benabderrazik EH. Céréales et oléo protéagineux au Maghreb Pour un Co-développement des filières territorialisées. Chap.1.p.05 EPEMED mai 2014. <https://pdfslide.tips/documents/1404979543ipemed-cereales-et-oleoproteagineux-au-maghreb-.html>

18. MADR. Base de données – Direction des Statistiques Agricoles et des Systèmes d'Informations. 2017. www.minagri.dz
19. ONS. Enquête sur les dépenses de consommation et le niveau de vie des ménages 2011, Dépenses des ménages en alimentation et boissons en 2011. Collections Statistiques. *Série statistiques sociales* 2015;N°195. <https://www.ons.dz/IMG/pdf/depconsalim2011.pdf>.
20. Bedrani FS., Cheriet F. Quelques éléments pour un bilan d'un demi-siècle de politiques agricoles et rurales. *Cah Cread* 2012; 100 : p140.pp.162.<https://www.ajol.info/index.php/cread/issue/view/12984>.
21. Allaya M. (ed.). Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000. Montpellier : CIHEAM, 1995. 376 p. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 14. <http://om.ciheam.org/om/pdf/b14/b14.pdf>
22. Chehat F. La filière blé. *Cah Cread* 2007 ; 23(79) : 5-52.
23. L'ordonnance N°95-25 du 28 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat. <https://www.joradp.dz/FTP/jo-francais/1995/F1995055.PDF>