

DU PAIN À LA LIBERTÉ : PAIN SUBVENTIONNÉ ET DROIT À L'ALIMENTATION EN ÉGYPTÉ

*Hala N. Barakat et Heba Khalil*¹

« Pain, liberté et justice sociale ! », scandaient les manifestants lors des soulèvements survenus en Égypte en 2011. Dans ce pays, le pain est bien plus que le principal aliment de base, le mot lui-même signifiant également « vie » en dialecte arabe local. Près de 25 % de la population dépend des programmes d'assistance publique pour s'en procurer. C'est donc dans ce contexte que l'augmentation de son prix déclencha d'importantes émeutes et révoltes en 1977, 2007 et 2008.

Suite aux bouleversements politiques, aux changements de régime et à la reconnaissance, en 2014, du droit à l'alimentation et de la souveraineté alimentaire dans la Constitution, la question du pain (de sa production à sa consommation) continue de susciter la préoccupation d'une grande partie de la société égyptienne. Ces problèmes menacent la protection sociale et constituent l'un des facteurs principaux de la corruption générale parmi les acteurs institutionnels. Alors que des réformes du système des subventions prennent forme dans tout le pays, il devient primordial d'utiliser la nouvelle Constitution pour placer le gouvernement face à ses responsabilités concernant les engagements qu'elle contient.

LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE DANS LA CONSTITUTION ÉGYPTIENNE : UNE VICTOIRE POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

Composé de membres de la société civile et dirigé par l'Initiative égyptienne pour les droits de la personne (EIPR)², le Groupe de travail sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire en Égypte s'efforça, lors de la rédaction de la nouvelle Constitution, en 2013, d'obtenir un langage et des engagements progressistes sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire. C'est pourquoi l'article 79 de la Constitution, adoptée en janvier 2014³, fait explicitement référence à ces deux éléments. Il est important de signaler que l'Égypte est le premier État arabe, et l'un des sept pays au monde, à reconnaître la souveraineté alimentaire dans sa Constitution. Énonçant les dispositions qui obligent l'État à se conformer aux accords et traités internationaux signés par l'Égypte, l'article 79 constitue un pas important au moment de mettre l'État face à son obligation de concrétiser les droits économiques, sociaux et culturels ; il fournit également une base pour la réalisation du développement durable dans tout le pays.

Néanmoins, malgré une Constitution plutôt progressiste, notamment au regard des protections accordées aux droits humains, la politique économique et sociale de l'Égypte demeure réfractaire aux engagements constitutionnels. Elle continue de favoriser les mesures d'austérité, qui ont des répercussions négatives sur les populations les plus exposées. En outre, le financement non soutenable des objectifs en matière de développement, y compris la forte dépendance vis-à-vis des importations de denrées alimentaires, remet aussi en question la valeur même de la Constitution.

¹ [Hala N. Barakat](#) exerce son travail de chercheuse dans le domaine de l'alimentation et de spécialiste de l'environnement en tant que free-lance ; elle est basée au Caire, en Égypte et est titulaire d'un doctorat en écologie, obtenu à l'Université d'Aix-Marseille III (France). [Heba Khalil](#) est chercheuse au Centre égyptien pour les droits économiques et sociaux, et prépare actuellement un doctorat en sociologie à l'Université de l'Illinois (États-Unis).
Merci à Emily Mattheisen (FIAN International) et Nora McKeon (Terra Nuova) pour leur aide à la révision du présent article. Cet article a été initialement rédigé en langue anglaise.

² Pour en savoir plus, voir : eipr.org/en (en anglais)

³ *La Constitution de la république arabe d'Égypte* de 2014 (traduction française non officielle) peut être consultée à l'adresse : www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=344743

LA PRÉCARITÉ DU SYSTÈME DE SUBVENTION DU PAIN

Le pain est une composante essentielle de l'alimentation égyptienne, du fait que la production de blé, la farine et le pain sont largement subventionnés par le gouvernement depuis plusieurs décennies. L'Égypte est le premier importateur de blé au monde, avec onze millions de tonnes en 2015, soit un petit peu plus de la moitié des 19 millions de tonnes dont a besoin le pays⁴.

Le système qui gravite autour du pain en Égypte est complexe, multidimensionnel et en proie à la corruption⁵ ; cependant, cet aliment constitue, de longue date, une stratégie de protection sociale pour le gouvernement. Malgré les changements apportés, les familles restent fortement tributaires de ces subventions. Compte tenu que le ménage égyptien moyen consacre 46 % de ses revenus à l'alimentation, les subventions des biens de consommation (dont l'alimentation et le carburant) – qui représentaient 4 % des dépenses totales de l'Égypte lors de l'exercice financier 2014/2015⁶ – jouent un rôle essentiel au moment de permettre à la plupart des ménages de satisfaire leurs besoins fondamentaux.

LA RÉFORME DU SYSTÈME DES SUBVENTIONS

Ces dix dernières années, la réforme du système des subventions alimentaires a régulièrement refait surface dans les projets du gouvernement. Cependant, cette question demeure sensible sur le plan politique, notamment suite à la toute dernière crise économique qui a eu de graves effets en termes d'inflation, de chômage et de sous-emploi. Différentes approches visant à réformer les subventions ont été proposées, y compris leur diminution, leur élimination complète ou leur remplacement par un équivalent monétaire.

Après les soulèvements massifs qu'a connus le pays en 2011, les appels en faveur de la réforme ont également demandé un meilleur ciblage du système de subvention du pain en direction des plus démunis, tout en améliorant son efficacité dans la lutte contre la corruption généralisée, d'autant plus au regard du déficit budgétaire. Mais au lieu de réformer un système social à la gestion défectueuse, l'État a préféré remanier les dépenses sociales en appliquant une batterie de mesures d'austérité qui ne sont pas sans conséquence pour les systèmes sociaux.

En 2014 et 2015, le gouvernement annonça que l'objectif de la réforme était de réduire le gaspillage et de créer un système plus efficace que les achats publics de blé. Pour ce faire, il a introduit un nouveau système de rationnement du pain par le biais de cartes, et diversifié les denrées subventionnées mises à disposition des populations à faibles revenus. Il s'est aussi engagé à réduire la corruption. La nouvelle carte à puce donne à son détenteur le droit à une ration fixe composée de cinq miches de pain, alors que, par le passé, quiconque pouvait acheter un nombre illimité de miches subventionnées dans des boulangeries spécifiques. Cependant, l'un des changements majeurs est que le gouvernement a décrété que les boulangers n'achèteraient plus la farine à prix réduit ; ils seront, au lieu de cela, remboursés par l'État, sur la base des chiffres de ventes fournis par les cartes intelligentes. L'objectif de cette mesure est de lutter contre la contrebande et le gaspillage, car il s'était avéré que certaines boulangeries vendaient de la farine subventionnée à des pâtisseries et des particuliers en leur appliquant les prix du marché. Par ailleurs, le pain subventionné était souvent utilisé pour nourrir le bétail, en raison de son prix inférieur à celui des aliments pour animaux achetés sur le marché.

4 FAO, *Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (GIEWS) Country Briefs Egypt*, Rome : FAO, 2016. www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=EGY (en anglais)

5 Pour en savoir sur la politique du blé et du pain en Égypte, et sur le processus de production du pain, voir : Oday, Kamal, *Half-baked, the Other Side of Egypt's Baladi Bread Subsidy*, Barcelone : Barcelona Center for International Affairs (CIBOD), 2015. www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/half_baked_the_other_side_of_egypt_s_baladi_bread_subsidy (en anglais)

6 Waad, Ahmed, "Egypt's new system tackles bread consumption", *Ahram*, 14 juillet 2014. english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/106252/Business/Economy/Egypt-new-subsidy-system-tackles-bread-consumption.aspx (en anglais)

Selon l'État, le nouveau système de subventions alimentaires et de tarifs préférentiels garantis dans les épiceries d'État entend contrecarrer l'augmentation des prix que pourrait engendrer la suppression des aides sur le carburant. De fait, cette mesure s'est avérée nécessaire face à la hausse des prix consécutive aux nouvelles politiques monétaires et aux réductions des subventions sur le carburant appliquées en 2015, portant l'inflation du prix des denrées alimentaires au taux impressionnant de 15 % en décembre 2015, contre 8 % en décembre 2014⁷. Les salaires de la majorité des personnes n'ayant pas progressé, ce taux d'inflation élevé a eu d'importantes répercussions sur l'accès aux aliments de nombreuses familles.

RELEVER LE DÉFI DE LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

En termes d'offre, si le système égyptien de subventions alimentaires sous sa nouvelle forme peut avoir gagné en « efficacité », le résultat en termes d'accès des populations les plus à risque reste encore contestable, car il ne s'attaque pas aux causes profondes de l'insécurité alimentaire. Selon les derniers rapports de l'Agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques (CAPMAS)⁸, le taux de pauvreté du pays a augmenté ces dernières années, atteignant 26,3 % pour l'année 2012-2013. Si l'on ajoute à cela la hausse des prix des denrées alimentaires et la dévaluation de la monnaie, l'on peut présumer que la situation est pire, notamment pour celles et ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté et qui ne jouissent déjà pas de leurs droits fondamentaux.

Qui plus est, les programmes gouvernementaux reposant toujours sur les mêmes canaux corrompus qui auraient empêché les ménages les plus vulnérables de bénéficier de plus de 20 % des biens subventionnés, une sérieuse réforme de la gouvernance publique est nécessaire à tous les niveaux. Le gouvernement doit concentrer ses efforts pour atteindre les populations les plus vulnérables, afin de garantir que les aides soient ciblées et parviennent à leurs bénéficiaires, et pour concrétiser le droit à l'alimentation et à la nutrition pour tous les citoyens, comme le consacre la Constitution⁹.

Alors que l'inflation et le taux de pauvreté ne cessent de grimper, la subvention du pain en Égypte doit se poursuivre pour soutenir la mise en œuvre du droit à l'alimentation. De plus, il conviendrait d'explorer de nouvelles approches tenant compte de la totalité du système alimentaire, en prêtant une attention particulière à la production dans son ensemble et aux petits producteurs. La dépendance vis-à-vis des importations de céréales constitue un grave problème, qui doit être traité par la protection de la production locale et des petits agriculteurs, en soutenant leur droit à cultiver leurs variétés locales. Ceci exige le respect des engagements constitutionnels, ainsi que des politiques que le gouvernement est encore loin de mettre en œuvre¹⁰.

Face à un Parlement bien plus représentatif du pouvoir exécutif que du peuple, et compte tenu des restrictions croissantes portées à la liberté d'expression et aux différentes formes de mobilisation, une question demeure : comment les Égyptiens et les Égyptiennes vont-ils se battre pour satisfaire leurs besoins alimentaires et garantir leur droit à l'alimentation ? La protection constitutionnelle de la souveraineté alimentaire et du droit à l'alimentation demeure un idéal théorique couché sur le papier encore bien éloigné de la réalité.

7 FAO, *op. cit.*, note 4.

8 Pour en savoir plus, voir : www.capmas.gov.eg (en arabe)

9 Centre égyptien pour les droits économiques et sociaux, *Joint NGO Session on the Situation of Economic, Social and Cultural Rights in Egypt*, mars 2014, p. 6. cesr.org/downloads/JS_Economic_Social_Rights_Egypt.pdf (en anglais)

10 Saqr, Basheer et Mattheisen, Emily, "Operationalizing Food Sovereignty in the Egyptian Constitution", *Land and its People: Civil Society Voices Address the Crisis over Natural Resources in the Middle East/North Africa*, Le Caire : HIC-HLRN, 2015, pp. 299-304. hlrn.org/img/publications/BigMasterFinal.pdf (en anglais)