

- 2 -

**SURVIVRE AU CAIRE : L'ACCES AUX ALIMENTS**  
**PAR NADIA KHOURI-DAGHER**

Mettre le Caire en chiffres donne le vertige : la métropole est passée de 3 millions d'habitants en 1960 à 10 ou 12 aujourd'hui ; certains quartiers, avec des densités de 1 500 à 2 000 habitants à l'hectare, détiennent le record mondial de densité, avec Hong-Kong ; si le rythme d'accroissement de la ville a légèrement baissé - passant de 4 % à 3,5 % - c'est chaque année 350 000 cairotes de plus qui viennent gonfler le volume de la population. Et, quels que soient les efforts pour enrayer l'émigration rurale, la ville continuera de croître, car la migration rurale ne représente plus qu'un tiers de la croissance urbaine.

Aujourd'hui, dans la région du Grand Caire (1), 1/3 des immeubles ne sont pas connectés au réseau d'eau ; 40 % ne le sont pas au réseau d'assainissement ; et 10 % ne sont pas connectés à l'électricité (2). Quant au niveau de vie, la Banque Mondiale estime qu'un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (3). Malgré ces conditions, plus de 100 000 migrants continuent d'affluer chaque année, et la population réussit à "survivre".

Nous nous proposons de montrer ici le "biais urbain" que représentent les politiques agricoles et alimentaires en Egypte. En effet, ces politiques permettent à la fois de rendre compte - entre autres facteurs bien sûr - des migrations rurales, et expliquent ce qui peut sembler inexplicable : comment la population du Caire, qui vit dans un tel état de dénuement matériel, parvient à assurer sa survie quotidienne - comment la ville reste "vivable".

Le "biais urbain" - expression que nous empruntons à M. Lipton (4), est donc pris ici dans un double sens : processus donnant un avantage aux populations urbaines par rapport aux populations rurales et favorisant par là l'émigration vers la ville.

Nous analyserons donc, dans un premier temps, l'effet de "push" rural que provoquent les politiques alimentaires nationales. Puis, nous examinerons les modalités de l'accès aux ressources alimentaires, qui mettent en évidence un avantage urbain. Dans un troisième temps, nous analyserons les conséquences pour la sécurité

alimentaire des citoyens de telles politiques. Enfin, nous porterons un regard critique sur les effets pervers de ce "biais urbain".

### - LE "PUSH" RURAL

#### UN RAPPEL : LE POIDS DU NOMBRE

En Egypte, le problème de l'émigration rurale se pose en termes dramatiques : 45 millions d'habitants agglutinés sur l'étroite vallée du Nil, sur une surface équivalente à celle de la Belgique. 12 personnes à l'hectare à la campagne, et une distribution extrêmement inégalitaire de la terre, malgré un essai - ou un semblant - de réforme agraire.

Tableau 1 :

% de la population rurale	% de la terre
les 60 % les plus pauvres	7,0 %
les 30 % médians	28,5 %
les 10 % les plus riches	64,5 %

Source : R. Eckhaus, F. Mc Carthy : « A social accounting matrix for Egypt », in *Journal of Development Economics*, oct. 1981.

#### UNE POLITIQUE AGRICOLE QUI DEFAVORISE LES PAYSANS

La politique agricole mise en place depuis Nasser est une politique de :

- Planification et contrôle des productions
- Collecte des produits destinés à l'exportation, et de ceux dont les prix sont contrôlés sur le marché intérieur (blé, riz, maïs, fèves...)
- Subventions aux produits importés, pour les rendre accessibles à la population

Ce système constitue en réalité une **taxation indirecte des agriculteurs, au profit des citoyens**. En effet, l'Etat rachète à un prix plus bas que les cours mondiaux - par exemple : jusqu'en 1975, les producteurs n'ont reçu que de 30 à 70 % des prix mondiaux du blé (5) - les productions nationales qu'il revend au cours

mondial à l'exportation, utilisant ces recettes pour sa politique coûteuse de subventions aux produits alimentaires qui, comme nous le verrons, profite essentiellement aux urbains. En outre, les productions destinées au marché local - blé, riz...- sont également rachetées aux paysans à un cours inférieur au cours mondial, mais supérieur au prix de vente à la consommation.

En outre, l'imposition de plans de culture a comme conséquence de diminuer l'auto-consommation parmi les paysans : dans l'obligation de pouvoir fournir le quota de coton ou de fèves qui leur est imposé, ils ne peuvent souvent plus consacrer une petite parcelle à leur propre auto-production.

Face à cette demande accrue des masses rurales, les prix alimentaires ont tendance à augmenter plus vite qu'en ville. Si bien que, s'il est peu étonnant que le revenu rural moyen soit inférieur de moitié au revenu urbain moyen, ce qui l'est davantage, c'est un niveau général des prix supérieur en milieu rural, et qui croît aussi plus vite. Le tableau 2 en témoigne :

tableau 2  
évolution des prix des produits rationnés, 1971-1981.

	1971	1973	1975	1977	1979	Nov. 1981
Sucre (rationné)	10	10	10	10	10	10
Sucre (prix contrôlé)	15	15	16	25	25	30
Huile (rat.)	nd.	nd.	10	nd.	nd.	10
Huile (prix contr.)	nd.	nd.	30	nd.	nd.	30
Riz (rat.)	5.5	5	5	5	5	
Riz (prix contr.)	nd.	nd.	15	nd.	nd.	14
Fèves	7	7	10	10	10	10
Lentilles	9	10	10	10	10	11
Maïs	3	3	3	3	6	
Farine	5.5	7.5	7.2	7.2	7.2	nd.
Bœuf congelé	...	...	68	68	68	68
Poulet congelé	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	10
Indice prix Consomm. urbain :						
Indice général	113.6	122.4	148.9	191.1	233.5	311
Alimentation	117.0	130.8	171.5	231.3	277.3	404
Indice prix Consomm. Rural :						
Indice général	117.9	131.2	167.9	220.7	265.8	nd.
Alimentation	120.2	138.3	185.4	253.1	305.2	438

source : Egyptian Public Food Program Study, Table 5.

Ainsi, l'écart tend à se creuser de plus en plus entre revenu réel rural et revenu réel urbain. L'accroissement plus rapide des prix alimentaires en milieu rural est d'autant plus préoccupant que, si 50 % du budget familial est consacré à l'alimentation en ville, ce taux est de 60 à 70 % à la campagne : les répercussions sont donc plus graves. Mais, nous allons voir que le biais urbain en matière d'accès aux ressources alimentaires ne se limite pas à ce différentiel de prix.

### - L'ACCES AUX RESSOURCES ALIMENTAIRES

L'inégalité de niveau des prix n'est pas la seule inégalité entre la ville et la campagne. Le "biais urbain" se fait surtout sentir dès lors qu'il s'agit de l'accès aux produits de base, qui sont subventionnés par l'Etat, ou dont les prix sont contrôlés.

Le tableau 3 met en évidence le différentiel d'accès à ces produits de base :

tableau 3

Produit	% d'indiv. le consommant	consom/ind. (kg)	Sources d'acquisition du produit			
			Auto- prod.	Livret Ration.	Coopé- ratives	Marché libre
Blé	R (a) 100 % U (a) (*)	168	28 %	—	—	67 %
Farine	R 37 % U (*)	239	77 %		23 %	
Pain « bałady »	R 60 % U 100 %	97 (b) 1076 (b)				
Pain « fino »	R 26 % U 69 %	69 (b) 336 (b)				
Riz	R 98 % U 100 %	39 31	— 9 %	4 % 47 %	18 % 33 %	78 % 12 %
Fèves	R 73 % U 34 %	8 4	33 % 7 %	8 % 42 %	— 1 %	59 % 50 %

notes : (\*) : quantités négligeables

(a) : R pour Rural, U pour Urbain

(b) : consommation en nombres de pains et non en kilos. D'autre part ces deux sortes de pain ne sont guère vendues qu'à un prix fixe.

(c) : nous avons du mal à nous expliquer cette auto-consommation de riz en milieu urbain.

Source : S. Ismail et al. : « Utilization patterns of the primary subsidized food commodities in Egypt », Agricultural Development Systems Project - ARE Ministry of Agriculture - University of California. Economics Working Paper N° 145, May 1983 (d'après Tableaux 1, 3, 4, 5, 7, 8, 12).

Ainsi, apparaît clairement l'avantage des populations urbaines, à qui profitent très nettement les subventions aux produits alimentaires, notamment les subventions au prix du pain, les plus coûteuses - un milliard de dollars de subventions pour le blé seul en 1981 (6) - qui permettent de maintenir le prix du pain au cinquième de son prix de revient. Mais aussi, ces subventions au prix du pain sont aussi les plus essentielles, puisque le pain représente 70 % de l'apport calorique journalier des populations urbaines. Or, le pain ne représente que 44 % de l'apport calorique journalier des populations rurales ; en outre, une fraction seulement des ruraux achète ce pain subventionné (60 % pour le pain "balady", le pain noir, et 20 % pour le pain "fino", le pain blanc), et dans des quantités non comparables aux quantités consommées par les citadins : dans leur écrasante majorité, les paysans continuent à fabriquer eux-mêmes leur pain, à partir de blé obtenu sur le marché libre.

Le blé et la farine sont en principe distribués sans limitations de quantités - la seule condition étant souvent d'arriver sur le lieu de distribution du pain à temps avant que le stock journalier ne soit épuisé -. Pour d'autres produits, en revanche (riz, thé, huile, sucre), un système de rationnement existe. Les rations de chaque produit sont différentes selon les régions du pays, et sont censées refléter les "habitudes culinaires" régionales : par exemple, les régions maritimes (Alexandrie, Port-Said, Suez...) se verront accorder plus d'huile, à cause de la forte consommation de poisson, etc....

En réalité, le système de fonctionnement favorise très nettement les villes par rapport au reste du pays. Le tableau 4 montre ce net avantage, tant pour les produits rationnés que pour les produits non rationnés, mais dont le prix est subventionné :

tableau 4  
distribution des principaux biens de base, par gouvernorat (1980)

	(kilograms/capital)							
Cairo	2.4	9.2	30.6	5.2	1.5	20.4	144.1	35.4
Alexandria	2.0	9.4	35.1	6.8	1.7	18.5	162.7	73.7
Port-Saïd	1.7	9.1	17.7	7.0	4.3	39.3	47.5	60.5
Ismailia	2.3	8.8	28.4	5.2	4.7	24.4	88.9	51.1
Suez	3.3	9.0	28.8	6.9	3.1	25.5	104.8	50.1
Damietta	1.5	9.3	17.3	5.0	5.6	18.3	64.1	36.9
Kalvubia	0.8	7.0	10.5	2.9	1.4	8.7	133.5	12.8
Munufia	1.1	8.7	14.1	2.1	1.8	9.2	72.8	20.9
Gharbia	0.8	8.5	17.3	2.4	1.5	6.2	67.2	25.8
Kāfr-El-Sheikh	0.5	8.6	11.2	3.3	1.6	6.0	50.1	25.9
Behera	0.5	8.9	9.8	2.6	1.0	4.6	68.4	20.5
Sharkia	0.7	7.6	7.9	1.9	0.9	4.0	61.2	19.5
Dakahlia	0.6	9.8	11.4	3.1	1.6	7.8	33.0	28.8
Giza	0.7	8.9	18.1	3.6	1.6	15.4	144.1	35.4
Favum	1.1	9.3	16.3	2.2	1.1	7.2	138.9	7.6
Beni-Suef	1.1	9.2	15.7	2.3	1.2	8.4	104.4	15.6
Menia	1.2	9.5	14.4	2.3	1.3	8.1	103.6	16.7
Āsyut	1.4	8.4	14.7	2.1	1.0	7.2	141.6	4.5
Suhag	1.0	9.4	15.7	2.3	0.6	6.1	193.0	3.2
Qena	1.1	9.1	21.1	2.2	1.2	7.3	237.4	21.2
Āswan	1.2	14.2	22.3	5.5	1.6	12.0	237.2	6.6
Red Sea	2.1	9.0	34.4	6.6	2.9	28.8	190.1	...
New Valley	3.9	9.1	10.8	2.4	0.6	12.4	90.8	7.2
Matruh	7.2	8.7	27.0	5.1	4.2	44.0	240.4	26.5
Sinai	17.9	10.6	23.4	6.4	2.4	23.5	...	...
Weighted average	1.2	8.7	18.3	3.4	1.5	11.2	114.9	26.0

source : Egyptian Public Food Program Study, Table 8.

### - LA SECURITE ALIMENTAIRE EN VILLE

Le résultat des politiques de subventions aux produits alimentaires, c'est qu'en ville, on est assuré de pouvoir manger chaque jour à sa faim - ne serait-ce que du pain : il ne coûte qu'une piastre. Ce n'est certes pas l'unique facteur rendant compte à la fois des migrations rurales et de la survie de populations urbaines très défavorisées. Néanmoins, se nourrir est l'un des besoins fondamentaux des humains, sinon le plus fondamental, et le fait que la ville soit le lieu où, plus qu'à la campagne, l'on soit assuré d'une certaine sécurité alimentaire, n'est peut-être pas négligeable pour qui essaye de comprendre à la fois pourquoi de plus en plus de paysans tentent leur chance en ville, et comment ils s'y maintiennent (7).

Ainsi, le régime alimentaire, en termes de calories est constitué en ville de :

- pain	69,2 %
- riz	8,8 %
- mat. grasses	8,8 %
- sucre	5,6 %
- divers	7,6 %

Plus de 90 % de l'apport calorique journalier est donc constitué de produits subventionnés. Or, si l'indice général des prix en ville a triplé de 71 à 81, l'indice des prix alimentaires à lui seul quadruplant, la plupart des prix des produits subventionnés est resté stable, ou à peine augmenté : le kilo de sucre est ainsi passé en 10 ans de 15 à 30 piastres, le riz se maintient à 5 piastres, les fèves sont passées de 7 à 10 piastres le kilo, les lentilles de 9 à 11 piastres (8); Autant dire que, par rapport aux prix des autres biens de base - vêtements, objets quotidiens...- ces prix ont des allures de prix symboliques.

Sachant qu'une famille dépense en moyenne 50 % de son budget en produits alimentaires (en ville), mais que ce taux peut s'élever à 60 % et plus pour les plus pauvres (9), on comprend toute l'importance d'avoir accès à ces produits subventionnés. Ainsi, on a calculé les conséquences sur le budget des familles d'une suppression des subventions au pain : le quart de la population urbaine serait contrainte de dépenser la totalité de son budget, ou davantage (!) en produits alimentaires :

Tableau 5 :

revenus des ménages urbains	% cumul.	part de l'alimentation dans le budget	
		avec les subventions	sans subventions
< 200	7 %	61,7 %	112,8
200 -	27 %	54,7 %	97,6 %
350 -	52 %	51,7 %	80,5 %
500 -	65 %	49,0 %	68,3 %
600 -	80 %	47,5 %	61,9 %
800 -	88 %	44,2 %	55,8 %
1000 -	96 %	40,6 %	50,6 %
1400 -	100 %	33,6 %	38,8 %
Total		46,0 %	62,2 %

Source : I. Soliman, op. cit. Table 14. (Années de référence : 1974/75)

Grâce aux bas prix des produits alimentaires, la population urbaine peut se nourrir convenablement. La ration calorique moyenne en ville est ainsi de 2 800 calories, ce qui est supérieur aux 2 400 calories de minimum fixé par les nutritionnistes. Même les groupes les plus défavorisés ont une ration calorique supérieure au minimum requis. En outre, la ration quotidienne en protéines est également supérieure au minimum requis, grâce notamment aux protéines végétales (84 % de l'apport en protéines) contenues dans les fèves et les lentilles, plats populaires en Egypte. Ceci n'est pas négligeable, étant donné l'importance des protéines - qui sont particulièrement nécessaires aux groupes les plus défavorisés, notamment comme protection contre les infections.

Les populations urbaines sont donc mieux nourries que les populations rurales : ration calorique journalière et apport en protéines supérieurs : les 3/4 de la population rurale souffrent d'un déficit en protéines.

La preuve la plus évidente de la plus grande abondance des ressources alimentaires



en ville, est l'énorme gâchis qui y est fait. On a essayé d'évaluer pour différents produits la part "d'utilisation pour d'autres buts que des buts alimentaires" qui en est faite : que ce soient de purs gaspillages, ou que l'on se serve du produit pour des buts autres (exemple : l'élevage). Nous obtenons ceci :

produit	détournement de l'utilisation	
	milieu rural	milieu urbain
pain « balady »	1,31 %	6,36 %
pain « fino »	0 %	3,22 %
riz	4,83 %	9,57 %

Source : S. Ismail et al. op. cit.,

Ces chiffres, obtenus par enquêtes, sous-estiment très évidemment le volume du gâchis qui est fait de certains produits. Le problème du gâchis du pain est en effet tel que des campagnes sont menées à la télévision pour que la population perde l'habitude de jeter le pain non consommé - il est fréquent dans les maisons de certains quartiers de voir des boîtes en fer blanc pleines de pain rassis - ou de l'utiliser pour nourrir poulets ou chèvres - mais il est vrai qu'il reste l'aliment le moins cher, même pour nourrir des animaux....

## - CONCLUSION

Il est clair que les politiques de subventions aux produits alimentaires rendent compte, pour une très large part, de la capacité des populations urbaines défavorisées de s'adapter à la crise économique. On estime que l'ensemble des subventions représente une réévaluation de 41 % du revenu réel urbain moyen. Pour 50 % de la population, les subventions représentent l'équivalent d'une moitié de revenu additionnel.

revenus des ménages urbains	% de la pop.	subv. alim.	subv. énerg.	subv. capita.	subv. revenu
0 - 778 (livres égyptiennes)	26,6 %	21,7 %	15,5 %	63,2 LE	51,9 %
779 - 1113 (LE)	23,7 %	22,1 %	18,1 %	77,1 LE	49,5 %
1114 - 1782 (LE)	26,5 %	29,2 %	27,1 %	90,1 LE	41,7 %
+ 1782 (LE)	21,2 %	27,1 %	39,3 %	144,0 LE	33,3 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	91,4 LE	41,0 %

source : National Urban Policy Study - Padco Int. Cairo, 1980, p. 395.

L'on peut se féliciter de l'appui ainsi donné aux populations urbaines les plus démunies. Néanmoins, plusieurs critiques sont à faire :

- En valeur absolue, le quart le plus défavorisé des urbains reçoit par personne presque trois fois moins de subventions que le quart le plus aisé. Alors que, logiquement, les plus pauvres devraient recevoir plus. Si les subventions alimentaires sont distribuées de façon relativement égale parmi la population, on peut se demander si les subventions ne devraient pas être plus concentrées en faveur de certaines populations seulement. Aujourd'hui, c'est presque l'ensemble de la population qui peut prétendre avoir accès aux produits subventionnés - même un étranger de passage bénéficiant ainsi du sucre à 15 piastres le kilo !

- Si l'on compare les subventions par tête entre citadins et ruraux, l'inégalité est encore plus flagrante : les 60 % les plus pauvres des urbains reçoivent encore 4 fois plus que les 60 % les plus pauvres parmi les ruraux (10). Le gouvernement lui-même reconnaît que les "bénéfices réels des subventions sont concentrés dans les zones urbaines" (11). C'est donc tout le problème de la politique spatiale implicite que constituent ces subventions qui est posé.

- Surtout, ces subventions aux produits alimentaires sont fort coûteuses : moins de 3 milliards de dollars l'an passé, alors que les exportations rapportent 4 milliards de dollars. Or, on l'a vu, le prix de certains produits, notamment le pain, est si bas, qu'il donne lieu à un gâchis énorme. On estime que 700 millions de dollars pourraient être économisés si le pain passait de une à deux piastres (12). Or, dès que le gouvernement annonce une augmentation du prix des produits subventionnés, la foule descend dans la rue : on a pu le constater encore récemment, en septembre dernier à Kafr el Dawar.

Le gouvernement est donc pris dans un étau : d'un côté, les subventions alimentaires contribuent à aggraver un déficit budgétaire très lourd, ne vont pas en priorité aux groupes auxquels elles sont destinées, et donnent lieu à un terrible gâchis - De l'autre, il est impossible d'annoncer des mesures d'augmentation de prix sans avoir d'émeutes dans le pays. Le gouvernement est donc en train d'agir en sourdine, augmentant graduellement le prix de certains produits, mais "sans rien annoncer pour éviter de trop fortes réactions"....

*(Ce texte est repris de la revue "Economie et Humanisme" n° 282, mars/avril 1985)*

## NOTES

- 1 La région du Grand Caire est composée des trois gouvernorats du Caire, de Guizeh et de Oaliubiah
- 2 Dames and Moore, *Informal Housing in Egypt*. Cairo, 1981
- 3 IBRD ; ARE : *Economic Management in a Period of Transition*. Vol. 1, Final Report p 44
- 4 M. Lipton, *Why poor people stay poor : a study of urban bias in world development*. Temple Smith, London, 1977
- 5 L. Tubiana, *L'Egypte : agriculture, alimentation*, in *Maghreb-Machrek*, n° 91, Mars 1981
- 6 J. Merriam, *Egypt under Mubarak*, in *Current History*, Jan. 1983
- 7 Certes l'immigration rurale ne représente plus qu'un tiers de la croissance démographique de la ville, contre 50 % il y a 20 ans. Toutefois, en chiffres absolus, c'est plus de 100 000 migrants ruraux qui débarquent chaque année, contre un peu plus que la moitié dans les années 60.
- 8 *Egyptian Public Food Program Study. Report on Task 1 International Food Policy Research Institute, Washington DC, USA ; USAID, Nov 82*
- 9 Assembled results of the 4 rounds household budget sample survey in the ARE, 1974/1975 CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics), sept. 78 (table 43)
- 10 R. Eckhaus, and Mc Carthy, *op. cit.*
- 11 *Cinquième Plan*, Vol 1, p 27
- 12 *International Herald Tribune*, 31 Janvier 1985