

Problématique générale

Campagne P.

Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 5-12

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400026>

To cite this article / Pour citer cet article

Campagne P. **Problématique générale**. *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 5-12 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Problématique générale

Pierre Campagne

CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France)

Les objectifs du séminaire et la démarche proposée sont maintenant définis clairement. Il s'agit bien de mener une réflexion commune sur la manière dont le CIHEAM peut améliorer la contribution qu'il apporte aux différents pays dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agricoles et alimentaires (PAA)¹. Ce sera sans doute le rôle du séminaire, plus particulièrement celui des groupes de travail, de bien cibler ces appuis en fonction des grands types d'acteurs des PAA, à savoir :

- les « politiques » qui décident du contenu des PAA ;
- les cadres qui, au sein des différentes institutions, préparent ces décisions ;
- les chercheurs qui fournissent à ces cadres les études qui leur permettent d'asseoir leurs travaux sur des bases solides ;
- les formateurs qui doivent assurer la formation initiale et permanente de ces cadres et chercheurs et sont parfois sollicités pour aider les « politiques » à réfléchir sur les décisions qu'ils doivent prendre.

Avant de définir de façon précise les contenus de ces différents appuis, il a paru indispensable de consacrer un peu plus de la moitié de notre séminaire à un très large échange de vues sur l'état actuel de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des PAA, dans chacun des pays méditerranéens. Cette analyse préalable permettra donc d'imaginer ce que le CIHEAM peut apporter en matière d'appui à la formation, à la recherche ainsi qu'à la mobilisation et au traitement de l'information.

Pour y parvenir, le groupe de travail qui a organisé ce séminaire a tenté de proposer une organisation des travaux qui, tout en donnant au représentant de chaque pays méditerranéen la possibilité de parler de son pays, permet de faire un inventaire plus thématique des problèmes que posent actuellement les PAA dans les pays méditerranéens.

C'est cet « inventaire » que cette note voudrait introduire. On ne s'étonnera pas si ce dernier insiste sur l'émergence de nouveaux problèmes, dans la

mesure où c'est en grande partie leur mise à jour qui justifie la démarche qu'entreprend aujourd'hui le CIHEAM.

On ne s'étonnera pas non plus si les réflexions qui suivent n'ont pas une grande originalité. En effet, notre réflexion sur les PAA doit porter davantage, ne l'oublions pas, sur les carences en matière d'appui aux PAA que sur le contenu et l'analyse des PAA. On observe en effet – et cela va ressortir clairement des différents exposés présentés – un décalage important entre les problèmes tels qu'ils se posent actuellement aux différents acteurs concernés et les outils dont ceux-ci disposent pour les résoudre.

Si le séminaire doit faire œuvre d'originalité, ce n'est donc pas tant dans l'énoncé des problèmes que dans la façon concrète dont ils se posent dans chacun des pays. C'est en effet cette mise en perspective qui peut seule nous permettre d'imaginer les appuis nécessaires.

Dans ce cadre-là, il est proposé de regrouper les réflexions qui vont sous-tendre nos débats autour de trois thèmes principaux :

- les changements du contexte international dans lequel sont mises en œuvre les PAA ;
- les changements internes aux pays et leur impact sur les PAA ;
- la redistribution des rôles entre les différents acteurs et les nouvelles questions qu'ont à résoudre les PAA.

I. – Contexte international et PAA

Ce contexte s'est profondément modifié depuis vingt ans. On sait à quel point il est dominé aujourd'hui par l'importance du marché mondial. Mais il n'est pas inutile de rappeler quelles sont les modifications qui sont intervenues de ce point de vue-là dans la zone méditerranéenne et leurs conséquences sur les PAA.

1. Omniprésence de l'internationalisation des marchés

Jusqu'au milieu des années 70, les pays méditerranéens traitaient leurs marchés agricoles de façon relativement dichotomique. On avait en effet :

- D'une part, le marché intérieur qui était alimenté dans sa grande majorité par les agricultures locales, sauf pour quelques produits et quelques pays (comme les céréales en Algérie). Ce marché était plus ou moins organisé, mais il l'était uniquement en fonction de contraintes internes sans subir le poids du marché international.
- D'autre part, le marché extérieur qui remplissait une double fonction : celle d'approvisionner en produits déficitaires et celle d'exporter ces produits excédentaires. Il était lui-même régi exclusivement par les contraintes extérieures. Un certain nombre d'institutions, dont l'objectif principal était de ne pas perturber le fonctionnement du marché intérieur, jouaient un rôle de « tampon » entre les deux marchés.

Certes, la Politique Agricole Commune (PAC) fonctionnait déjà depuis longtemps. Mais elle n'intéressait alors que deux pays, la France et l'Italie, et elle était encore une politique radicalement tournée vers la recherche de l'autosuffisance alimentaire européenne.

Enfin, durant toute cette période, on avait assigné à l'agriculture deux fonctions principales et prioritaires, à savoir nourrir la population et approvisionner les industries agro-alimentaires ; la contribution de l'agriculture à l'équilibre du commerce extérieur n'était pas, quant à elle, essentielle.

C'est à partir de 1979 qu'un certain nombre d'événements vont profondément modifier cette situation.

Il faut tout d'abord citer les modifications intervenues dans le « statut » économique ou politique d'un certain nombre de pays. Elles concernent en premier lieu la « mise sous ajustement structurel » des pays non pétroliers en 1979, et celle des pays pétroliers en 1982. A la même date, la Grèce entrait dans la CEE, suivie quatre ans plus tard par l'Espagne et le Portugal.

Ces deux phénomènes, chacun pour des raisons différentes, traduisent bien, sur le plan institutionnel, la « pénétration » du marché international dans la zone méditerranéenne².

En effet, avec la multiplication des pays dépendant de la PAC, le Nord de la Méditerranée va développer des politiques agricoles qui seront dominées par les relations entre la CEE et le reste du monde. Elles trouveront leur aboutissement dans la réforme de la PAC³. Celle-ci représente bien, en effet, une intégration des processus macro-économiques, internes et externes à l'Europe, à sa politique agricole. Son agriculture est ainsi « mise sous la contrainte » du marché international.

Quant aux pays du Sud, sous ajustement structurel, ils vont découvrir rapidement que leur politique économique sera désormais régie essentiellement par les effets directs et indirects de la production nationale sur un certain nombre d'agrégats macro-économiques dont les plus importants seront les comptes extérieurs⁴.

Pendant la même période, des modifications internes profondes apparaissaient aussi dans la plupart des pays du Sud. La distorsion entre la croissance globale de la consommation alimentaire, consécutive à la croissance démographique et celle de la production agricole, allait entraîner un déficit important de la balance commerciale agricole qui deviendra pour certains pays (comme l'Algérie) la cause essentielle d'un déficit extérieur devenu économiquement insupportable. Le marché international entrera alors dans les pays par une autre porte, celle de l'importation des biens alimentaires.

C'est ainsi que cette dernière, qui ne représentait qu'à peine plus de 10% de la valeur de la production agricole au début des années 60 pour les trois pays du Maghreb⁵ et l'Egypte, atteindra entre 30 et 50% de cette même valeur au milieu des années 80. Ces pays, exportateurs nets de produits agricoles en 1960, étaient devenus très largement déficitaires en 1985 (de 10 à 50% de la valeur de la production agricole).

Mais les évolutions récentes des politiques agricoles dans les pays du Nord feront sans doute apparaître une difficulté supplémentaire pour les pays du Sud. En effet, si l'offre agricole diminue dans les pays du Nord, les prix des produits ne manqueront pas de monter sur les marchés extérieurs.

Ceci déséquilibrera davantage les comptes extérieurs des pays du Sud. De plus, ces derniers ne pourront plus faire jouer les compensations entre les prix des produits locaux et ceux des produits importés⁶.

2. Les conséquences sur les politiques agricoles

Cette confrontation au marché mondial allait engendrer des réactions différentes selon les groupes de pays.

Tout d'abord la belle complémentarité, que l'on observait depuis les années 60 entre les agricultures des deux rives de la Méditerranée, allait-elle se transformer en concurrence ? Les effets de la réforme de la PAC sur les agricultures des pays de la rive Nord incitaient ces pays et la CEE elle-même à être très prudents dans le renouvellement des accords commerciaux avec les pays de la rive Sud.

Il en résultait alors une modification des stratégies commerciales de la plupart des pays méditerranéens. Ceux de la rive Sud allaient essentiellement chercher à diversifier leurs partenaires commerciaux alors que ceux de la rive Nord cherchaient à combler par les exportations les déficits agro-alimentaires croissants des pays du Sud⁷.

Seule la Turquie, un des plus grands pays agricoles de la zone méditerranéenne, développera une stratégie originale en cherchant très activement de nouveaux partenaires commerciaux. Elle réussira à le faire surtout avec les pays du Moyen-Orient vers qui elle dirigera 30% de ses exportations agricoles alors que celles-ci ne représentaient que 10% en 1965⁸.

De plus, la dépendance croissante des politiques économiques vis-à-vis des équilibres extérieurs allait faire perdre à la politique agricole le peu d'autonomie qui lui restait encore. L'objectif de « participation à l'équilibre des comptes extérieurs » qui arrivait largement derrière les deux autres objectifs – nourrir la population et approvisionner les IAA – allait devenir l'objectif prioritaire des pays sous ajustement structurel⁹.

Enfin, la confrontation avec le marché extérieur et le vent anti-protectionniste qui l'accompagne depuis plusieurs années allaient aboutir à ce que les principales données des politiques agricoles – prix, subventions, aides – soient désormais régies par des références extérieures au risque de remettre en cause la reproduction de certaines de ces agricultures¹⁰.

II. – Les changements internes aux pays

Comme on va le voir, ils concernent essentiellement la modification du rôle de l'Etat dans le développement agricole. Celle-ci va se manifester surtout par un changement important dans le système de planification-programmation du développement agricole ainsi que par une transformation notable dans ce qu'il est convenu d'appeler le « système-projets ».

1. Les changements dans le système planification-programmation

Les nécessités de la reconstruction consécutive à la deuxième guerre mondiale, dans les pays de la rive Nord, et celles d'un développement national plus organisé dans les pays de la rive Sud, après les indépendances, avaient poussé les responsables politiques de l'ensemble des pays à adopter la planification comme système privilégié d'intervention de l'Etat¹¹.

Celle-ci fut certes plus ou moins impérative. Mais le caractère d'obligation du Plan résidait davantage dans le contrôle que pouvait avoir l'Etat sur les instruments d'exécution que dans le contenu du Plan lui-même. Si l'Etat contrôlait en totalité les structures d'exécution, comme ce fut le cas pour l'ensemble des secteurs économiques en Algérie et dans l'Egypte de Nasser avec le système des sociétés nationales, le Plan avait un caractère contraignant pour l'ensemble du développement économique. S'il ne pouvait contrôler que l'un ou l'autre secteur, comme ce fut le cas en France avec notamment la Sidérurgie, les Mines ou l'Energie et au Maroc avec les Offices de Mise en Valeur pour l'Agriculture Irriguée, ce caractère contraignant n'existait que pour le secteur concerné¹².

En tout état de cause, la séquence de l'intervention de l'Etat était toujours la suivante : Stratégie-Politique-Plan-Programmes ou Projets¹³.

Le niveau stratégique intéressait essentiellement les objectifs généraux à long terme, alors que les politiques représentaient les moyens opérationnels de mise en œuvre de la stratégie. La séquence plan-programme ou projet ne concernait que le moyen terme. Elle se présentait comme l'ensemble des moyens choisis par l'Etat pour mettre en œuvre les politiques¹⁴.

Or, durant les dix dernières années, on a vu s'affaiblir « l'impérativité » du Plan dans la mesure où l'Etat disposait de moins en moins de pouvoir sur les structures de mise en œuvre du développement. Privatisation et autonomie des entreprises ont en effet ôté à l'Etat le choix des moyens de mise en œuvre du Plan. Il s'est alors retrouvé avec des acteurs économiques autonomes, plus préoccupés de leur propre reproduction que de la mise en œuvre des politiques. L'Etat a dû abandonner son rôle de programmeur du développement. Il est devenu un simple arbitre entre les acteurs économiques. Il ne planifie plus l'exécution du Plan, il édicte un certain nombre de règles du jeu susceptibles d'inciter les acteurs économiques à mettre en œuvre sa politique. Et comme celle-ci fait émerger des contradictions entre les acteurs, son rôle devient alors de plus en plus celui de gestionnaire des rapports de force économiques et sociaux¹⁵.

Cela apparaît clairement quand on analyse par exemple le problème de la planification de la production agricole.

On sait que celle-ci passait, dans un pays comme l'Algérie, par les plans de culture des domaines autogérés qui devaient normalement permettre à l'Etat de disposer de la production qu'il avait planifiée¹⁶. Mais on trouvait des processus analogues avec les « Fermes d'Etat » en Tunisie ou en Egypte, les « Offices » au Maroc, les « Grandes Compagnies » en France (Compagnie Nationale d'Aménagement Bas-Rhône Languedoc (CNABRL), Landes de Gascogne, etc.) ou les institutions gestionnaires des grands aménagements en Espagne et en Italie du Sud...

Les difficultés économiques de ces grandes structures ont quasi unanimement amené les Etats à se désengager de leur fonctionnement et... de leur financement. La contrepartie obligatoire est bien entendu la liberté de choix des productions, ce qui oblige l'Etat à procéder maintenant par incitation et le met parfois devant de difficiles arbitrages entre des régions ou des structures de production.

2. Abandon des grands projets au profit des petits projets conçus et gérés par les acteurs économiques eux-mêmes

C'est incontestablement ces difficultés économiques et le désengagement de l'Etat qu'elles ont provoqué qui ont abouti à une décomposition lente mais continue du système des « grands projets »¹⁷. Ce dernier était en effet parfaitement cohérent avec le système de planification. Le Maroc, par exemple, décide de diminuer sa dépendance en oléo-protéagineux (niveau stratégique). Il élabore une politique

orientée vers le tournesol et, à un moindre degré, le coton¹⁸. Il charge ses Offices de Mise en Valeur de la mettre en œuvre.

On peut imaginer facilement que ce fut la même démarche en direction des fruits et légumes qui aboutit à la création de la CNABRL en France¹⁹. Initialement, en effet, ces « grands projets » maîtrisaient l'ensemble du processus, depuis la recherche et l'expérimentation jusqu'à la commercialisation. Certes le coût pour l'Etat pouvait être important mais c'était le prix à payer pour développer une production.

Avec le désengagement de l'Etat, les structures d'intervention des « grands projets » deviennent autonomes. Elles ont pour mission de couvrir leurs frais par des recettes appropriées. Elles vont donc se débarrasser de tout ce qui n'est pas absolument indispensable à la mise en œuvre de leurs objectifs. Elles redonneront leur liberté à tous les producteurs qui dépendaient d'elles. Ceux-ci seront alors, à leur tour, confrontés au même problème de rentabilité économique que l'institution dont ils dépendaient.

Dans le meilleur des cas, l'institution qui gérait le « grand projet » va devenir une « centrale de services » qui vendra des biens et services aux agriculteurs qui dépendaient d'elle auparavant. Peut-être obtiendra-t-elle également qu'une partie des fonctions de recherche ou de vulgarisation par exemple qu'elle exerçait auparavant soit encore financée par l'Etat ?

Souvent on assistera, de fait, à une réorientation de la production qui va se structurer tout autrement. Les producteurs vont se regrouper plus ou moins spontanément en fonction de leurs objectifs et de leurs contraintes communes et constituer, ensemble, des groupes d'une taille bien inférieure à celle du « grand projet » auquel ils étaient rattachés.

On assistera ainsi à l'émergence des « petits projets », suscités et animés par des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations professionnelles dans les pays du Sud ou initiés par des structures de type « développement local » dans les pays du Nord. En plus de leur taille, ces ensembles nouveaux ont plusieurs caractéristiques qui les distinguent radicalement des « grands projets »²⁰ :

- La structure d'encadrement est extrêmement légère pour que les coûts soient les moins élevés possibles. On est dans une perspective d'économie de moyens qui va à l'encontre de ce qui était la pratique des grands projets.
- Les objectifs ne sont plus ceux de l'Etat, ou d'un quelconque niveau transcendant, mais ceux des

producteurs. La politique intervient alors plus comme une contrainte – ou une incitation – que comme une directive.

- Le pouvoir est effectivement entre les mains des producteurs qui ont mis en place les structures nécessaires pour qu'il en soit ainsi.

Cet ensemble de transformations a induit de fait des modifications importantes dans les rôles respectifs des différents acteurs pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agricoles.

III. – La redistribution des rôles entre les acteurs

Il serait quelque peu redondant de reprendre ici la redistribution des rôles découlant des transformations dans l'organisation interne telle que nous venons de la décrire. Il faut sans doute indiquer plutôt ce qui nous semble le plus significatif du point de vue des changements qui apparaissent dans le « métier » de ceux qui ont en charge la politique agricole et alimentaire.

1. Une politique agricole prise en étau entre les contraintes macro-économiques et les besoins des consommateurs

Sans anticiper sur nos débats, il faut cependant signaler que l'analyste de politique a vu son rôle se modifier profondément. Avant que les phénomènes signalés ci-dessus ne se produisent, il pouvait se présenter en quelque sorte comme le responsable de la partie agricole de la séquence générale « stratégie-politique-plan-programme ou projet ». Ses seules contraintes étaient représentées par les deux marchés, intérieur et extérieur²¹.

Depuis environ cinq ans, l'analyste de politique doit tenir compte, dans les choix qu'il propose, de deux grands types de contraintes :

- les équilibres macro-économiques ;
- les besoins des consommateurs.

La politique agricole que l'analyste de politique va tenter d'élaborer ne risque-t-elle pas alors d'être dans une situation de double contradiction, par rapport à la politique économique et monétaire d'une part et aux problèmes des consommateurs d'autre part ?

La contradiction avec la politique économique globale se résumera souvent à une préférence des

responsables de l'économie globale pour le développement de cultures d'exportation susceptibles de contribuer à rééquilibrer les comptes extérieurs. Ce développement peut à la rigueur, de leur point de vue, s'accompagner d'une diminution de la production orientée vers le marché intérieur. En effet, celle-ci sera compensée par l'achat de produits alimentaires sur le marché mondial, à bas prix, ce qui aura de plus l'avantage de pouvoir mener une politique alimentaire qui tienne compte des bas revenus de certains groupes de consommateurs.

Mais cette politique va se heurter à ce que serait une véritable politique agricole permettant à l'agriculture du pays de remplir sa fonction essentielle qui est de nourrir la population. En effet, l'orientation vers le marché extérieur, et donc vers certaines cultures, doublée du poids que vont faire peser les bas prix des produits de base importés, va sans nul doute décourager les agriculteurs de continuer de produire pour le marché intérieur. Cela les empêchera, de plus, de pouvoir disposer des revenus nécessaires à l'accumulation de capital, nécessaire à l'augmentation de la productivité de leur travail et donc, à terme, à l'élargissement de la production nationale orientée vers le marché intérieur²².

La politique agricole va donc être l'objet d'une double négociation qui forcera ceux qui contribuent à la définir à maîtriser la connaissance de phénomènes (les équilibres macro-économiques et la consommation en premier lieu) dont ils n'avaient absolument pas à s'occuper auparavant.

2. Démocratisation et émergence de pouvoirs intermédiaires

La deuxième modification importante concerne l'autonomie des acteurs économiques. En effet, que ce soit dans les pays de la rive Nord, avec les progrès importants de la décentralisation, ou dans la rive Sud, avec l'émergence progressive d'organisations professionnelles structurées, on voit apparaître de nouveaux partenaires dans la sphère des PAA.

Cette émergence de pouvoirs intermédiaires provoque un double changement dans le fonctionnement des PAA. Au temps de la planification, les rôles étaient répartis de façon très claire :

- certains, les « politiques » appuyés par les cadres analystes des PAA, étaient chargés de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation *ex post* des PAA.
- d'autres, les acteurs économiques, étaient chargés de la mise en œuvre des PAA.

Cette division du travail était relativement logique et ne posait pas de problème particulier puisqu'elle était acceptée par la société globale.

Avec la démocratisation et la décentralisation, on voit apparaître un double phénomène :

- Les corps intermédiaires, qui sont devenus petit à petit des groupes de pression, sont, en tout état de cause, au moins consultés sur l'élaboration des PAA. Ils en sont parfois les co-auteurs comme c'est le cas pour la PAC.
- De plus, les PAA se présentant comme un ensemble de mesures et de moyens pour mettre en œuvre des objectifs globaux, les corps intermédiaires deviennent des partenaires et non plus des exécutants dans la mise en œuvre des PAA. Les responsables des PAA voient alors s'instaurer de nouveaux rapports de force par lesquels les groupements de producteurs exercent un rôle de concertation, de négociation et éventuellement de groupe de pression dans la mise en œuvre des politiques agricoles.

C'est ainsi que des mesures sur les prix (comme cela a été le cas pour les céréales en Algérie en 1990²³, ou sur l'orientation des productions, pour les oléagineux au Maroc, ou sur les équipements, pour les salles de traite collective dans le Nord du Portugal, ou encore sur les subventions, pour les primes d'arrachage de la vigne en France) vont se trouver modifiées à la suite de négociations avec les représentants des producteurs²⁴.

Cette évolution était surtout le fait, ces dernières années, des pays de la rive Nord. Mais, depuis maintenant plus de cinq ans, on voit apparaître les mêmes phénomènes sur la rive Sud. Ceux-ci sont renforcés par une nouvelle forme de coopération, qui se fait jour depuis plusieurs années et qui s'organise entre les producteurs du Nord et ceux du Sud. Ce phénomène qui est assez général a pris une forme assez particulière en Méditerranée pour que l'on s'y arrête un instant.

3. Emergence d'une coopération entre les producteurs agricoles du Nord et du Sud

La zone méditerranéenne rassemble les pays déjà membres de la CEE ainsi qu'une douzaine de Pays tiers liés à la Communauté par des accords de coopération (Maroc, Tunisie, Algérie, Egypte, Jordanie, Israël, l'ex-Yougoslavie, Syrie et Liban) ou d'association (Turquie, Chypre, Malte). Ces pays présentent une balance commerciale déficitaire par

rapport à la CEE, pour les produits industriels mais aussi pour les produits agricoles. Par ailleurs, ces pays se retrouvent exportateurs des mêmes productions agricoles sur des marchés saturés et protégés.

Il y a quelques années, alors que les pays du Nord de la CEE étaient dits « concurrents » sur les mêmes produits, on a pu assister à un rapprochement lent mais qui s'est avéré solide entre les producteurs. Ce rapprochement s'est concrétisé par l'émergence de structures professionnelles qui ont joué un rôle important dans les négociations auprès des pouvoirs publics, au niveau même de la CEE.

A l'instar des pays du Nord, on peut faire l'hypothèse que l'on verra apparaître aussi ce type de coopération entre les producteurs de l'ensemble des pays méditerranéens. Le développement d'organisations professionnelles dans les pays concernés aboutira nécessairement à la création d'outils économiques permettant ce rapprochement.

L'exemple du Sud de la France est, à ce titre, déjà significatif. En 1986, en effet, suite à l'élargissement de la Communauté Européenne à l'Espagne et au Portugal, le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) prenait l'initiative de créer le CERDAM (Centre d'Etudes et de Réalisations pour le Développement de l'Agriculture Méditerranéenne).

Une des priorités du CERDAM fut d'ouvrir le dialogue entre les professionnels agricoles de l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen en organisant les premières rencontres méditerranéennes. Cela fut l'occasion de mesurer les véritables enjeux économiques et politiques de l'élargissement de la CEE et « de poser les questions de manière plus concrète en terme de complémentarité de production, de coopération et de concertation »²⁵.

Sans préjuger de l'avenir, nous pouvons supposer que ce type d'initiative est appelé à se développer. Les cadres chargés de l'élaboration et de la gestion des politiques ne pourront pas ne pas en tenir compte.

4. Une politique agricole en direction de l'agriculture et des agriculteurs²⁶ ?

Pendant longtemps la Politique Agricole (PA), quel que soit le pays où elle s'exerçait, était principalement orientée sur les problèmes de l'Agriculture. Elle s'occupait donc essentiellement de la production agricole. Les agriculteurs ne représentaient pas un problème pour les concepteurs des PA puisque,

soit ils dépendaient directement d'organismes d'Etat, soit ils étaient fortement encadrés, soit encore leur « reproduction » « était assurée par ailleurs », c'est-à-dire dans la sphère domestique. Certes, une partie d'entre eux pouvait rencontrer de sérieux problèmes de survie qui se traduisaient notamment par un exode rural qui pouvait être conséquent. Mais tant que ce dernier ne diminuait pas les capacités productives nationales au point de réduire sensiblement les approvisionnements des villes, il n'apparaissait pas comme un problème de politique agricole.

Depuis la « mise sous ajustement structurel » et le ralentissement des économies dû à la crise mondiale, un certain nombre d'agriculteurs posent un problème de survie, surtout si les politiques de prix provoquent une baisse trop sensible des revenus agricoles. On voit alors apparaître un certain nombre de palliatifs tels que la pluriactivité ou l'exode saisonnier qui corrigent spontanément la situation ainsi créée. Cela veut dire que si l'on veut conserver un nombre suffisant d'agriculteurs non pas pour des raisons « sociales » (éviter l'afflux vers les villes) mais pour des raisons économiques, il faut avoir une politique en direction des agriculteurs.

Ce fut le cas de la PAC pour les pays de la rive Nord. Cela doit être nécessairement le cas des pays de la rive Sud et de certaines régions de la rive Nord si l'on veut garder ce qu'il faudra d'agriculteurs pour produire, mais aussi, dans le cas de l'Europe, pour entretenir l'environnement.

Ce sera la subsistance des familles d'agriculteurs, et non plus la production agricole, qui apparaîtra alors comme l'objet principal des politiques agricoles. La PA devra alors intégrer tout une série d'éléments, emploi, pluriactivité, satisfaction des besoins fondamentaux des agriculteurs qui jus- qu'alors étaient restés en dehors de son champ.

IV. – Conclusion

Analyste de politique : un nouveau métier réclamant de nouveaux outils ?

L'analyste de PAA était un chargé d'études, spécialiste d'économie agricole. Il faut qu'il soit aussi :

- un macro-économiste ;
- formé aux méthodes de « régulation » de l'économie ;
- capable de négocier avec des acteurs économiques.

Il doit avoir à sa disposition des données beaucoup plus vastes et plus complexes qu'auparavant.

Il doit pouvoir communiquer avec les autres analystes – notamment ceux du Bassin Méditerranéen.

Il était essentiellement un analyste programmeur, il doit devenir un intermédiaire permanent entre les chercheurs et les politiques.

Il était monodisciplinaire. Il doit maintenant intégrer plusieurs disciplines dans ses analyses.

Tel serait le profil de l'analyste des PAA – ou plutôt des équipes d'analystes à mettre en place – dont les pays méditerranéens ont besoin. Comment le former ? Comment lui donner des outils de recyclage permanent ? Quels appuis peut-il avoir de la part des chercheurs ? De quelles données aura-t-il besoin ?

Puisse notre séminaire contribuer à répondre à ces questions.

Notes

1. La réflexion entreprise par le CIHEAM a donné lieu à plusieurs rencontres. Elle a été introduite, pour ce séminaire, par la "Note introductive" que nous avons rédigée à l'attention des participants et qui leur a été envoyée avec le programme de la rencontre. Cette note comporte un certain nombre de précisions conceptuelles de base sur le sujet qui nous occupe et l'on voudra bien s'y reporter pour appréhender le cadre général de notre réflexion.
2. Cf. l'intervention de O. Bessaoud "L'agriculture algérienne entre la politique d'ajustement structurel et la réforme des politiques agricoles mondiales", Colloque de la SFER, automne 1991, sur "L'actualité de la réforme de la PAC et les régions méditerranéennes" : "Aussi, toute perturbation ou changement sensible des marchés mondiaux exercera une très forte influence sur le système agro-alimentaire algérien et le niveau des approvisionnements alimentaires de la population".
3. Cf. notamment le discours de R. Mac Sharry au séminaire d'Inverness : "European Conference on the Future of Rural Areas", 2-3 juillet 1992.
4. Cf. l'intervention de L. Tubiana et A. Seniuk "Protectionnisme au Nord et libéralisme au Sud", Colloque de la SFER, automne 1991, sur "L'actualité de la réforme de la PAC et les régions méditerranéennes" : "Dans leur principe, les politiques d'ajustement structurel donnent la priorité au rééquilibrage des comptes extérieurs."
5. Cf. M. Allaya, M. Papayanakis et M. Labonne : "Les échanges agro-alimentaires méditerranéens : enjeu mondial", CIHEAM-IAMM, 1988, 307 p.
6. Cf. P. Coulomb : "Champs, problématiques, approches", note interne CIHEAM-IAMM, mai 1992.
7. Cf. M. Allaya, M. Papayanakis et M. Labonne, op. cit.
8. Cf. *Options Méditerranéennes* : "Agricultures méditerranéennes : la Turquie", CIHEAM, 1989, 282 p.

9. Cf. M. Griffon : "Les politiques agricoles en Afrique de l'Ouest. Eléments d'analyse et de perspectives", Actes du 19ème Séminaire Européen des Economistes Agricoles, 29 mai-2 juin 1989, Montpellier, sur "Producteurs et consommateurs face aux politiques agricoles et alimentaires en Afrique". M. Griffon, à partir d'une analyse touchant l'Afrique au Sud du Sahara, développe des conclusions qui s'appliquent finalement à l'ensemble des pays sous ajustement structurel comme ceux de la zone méditerranéenne.
10. Cf. M. Griffon, op. cit.
11. Cf. C. Servolin : "L'agriculture moderne", Editions du Seuil, 1989, 318 p. : "De fait, l'Etat a tout naturellement continué à exercer le rôle d'organisateur qu'il avait dû assumer pendant la guerre. Les tâches de reconstruction agricole lui imposaient des fonctions de coordination et de programmation." Cf. M. Griffon, op. cit. : "L'histoire institutionnelle de cette période (1960 à 1980) peut être donc lue comme étant marquée profondément par la montée en puissance d'un Etat monopoliste".
12. Cf. SEDES-CIRAD-IRAM : "Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique" : "Mais bien souvent, la préférence est allée aux entreprises publiques, l'Etat étant tenté de contrôler lui-même les circuits de produits assurant l'essentiel de ses ressources fiscales. Ces tendances étatiques étaient d'autant plus prononcées que les dirigeants se réclamaient de principes socialistes classiques."
13. Cf. M. Garrabé : "Stratégie, planification, projets", cours CIHEAM-IAMM, 1984, 44 p.
14. Cf. M. Garrabé, op. cit.
15. Cf. J. Molinier : Notes sur l'analyse des politiques agricoles où apparaissent les notions de politique transcendante par opposition à la politique immanente", CIHEAM-IAMM, 1984.
16. Cf. S. Bedrani : "Principaux problèmes relatifs à l'analyse des politiques agricoles en Algérie", CREAD-CIHEAM/IAMM, juin 1991.
17. Cf. A. Caburet ; G. Freyssinel : "L'évaluation des 'petits projets' : estimation et perspectives", Mémoire de DESS "Economiste de projets", 1985, 98 p.
Cf. P. Soret : "Expérience de développement local dans une zone montagnarde. La vallée pyrénéenne du Roncal en Espagne", thèse *Master of Science* CIHEAM-IAMM en cours de réalisation.
18. Cf. sous la direction de M. Labonne : "Approche méthodologique de l'étude de la filière. Application au cas des oléagineux au Maroc." Master Agropolis "Développement Rural et Projets", mars 1992.
19. Cf. Ph. Lamour : "Le cadran solaire" dans lequel il expose les motifs de l'arrêté créant la CNABRL en 1955.
20. Cf. A. Caburet ; G. Freyssinel, op. cit.
21. Cf. p. 6, paragraphe 1 du présent document.
22. Cf. L. Malassis et M. Padilla : "Economie agro-alimentaire". Tome III. "L'économie mondiale", éditions Cujas, 1979, 449 p. : "Dans le processus de développement, l'agriculture contribue à la croissance globale par sa propre croissance, fournit des ressources aux autres secteurs de l'économie (travailleurs, épargne), procure des devises, participe au processus d'industrialisation par la fourniture de matières premières industrielles et l'achat de biens industriels de production et de consommation".
23. Cf. S. Bedrani, op. cit.
24. Cf. F. Nunes : "La production de lait à Tras-Os-Montes : faiblesse et potentialités d'une nouvelle filière", thèse *Master of Science* CIHEAM-IAMM, 1991, 180 p.
25. Cf. O. Rouillard, Chargée de mission au CERDAM.
26. Cf. M.A. Savané et P. Campagne : "Quel avenir pour les nouvelles stratégies alimentaires des paysanneries du Sahel ?", in *Economies et Sociétés* sur "les politiques et stratégies alimentaires", n°7, 1985.
27. Cf. RAFAC "Pluriactivité et revenus extérieurs dans les cultures méditerranéennes" in *Options Méditerranéennes*, série B, n° 5, CIHEAM, 1991, 192 p.



