

Les politiques agricoles et alimentaires dans les pays méditerranéens du Sud

Allaya M.

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

Montpellier : CIHEAM
Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993
pages 35-39

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400031>

To cite this article / Pour citer cet article

Allaya M. **Les politiques agricoles et alimentaires dans les pays méditerranéens du Sud.** *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 35-39 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



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

Les politiques agricoles et alimentaires dans les pays méditerranéens du Sud

Mahmoud Allaya

CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France)

De nombreux analystes s'accordent à noter que les échecs des politiques de développement sont souvent dus davantage aux erreurs de politique plutôt qu'au manque de moyens. Certes, il ne faut pas négliger l'importance des contraintes naturelles et les difficultés de mobilisation des moyens pour la mise en œuvre des programmes de développement, mais il n'en demeure pas moins vrai que le facteur humain est au centre des politiques de développement, d'où l'importance particulière des questions de formation, d'éducation et d'organisation économique et sociale.

Les politiques agricoles et alimentaires constituent souvent une composante essentielle des politiques de développement ; leur analyse doit se faire dans le cadre macro-économique global et leur mise en œuvre doit s'appuyer sur une bonne connaissance des mécanismes économiques et des comportements sociaux.

Dans les pays méditerranéens du Sud, malgré des contraintes naturelles indéniables, il existe des potentialités de développement agricole et alimentaire dont la réalisation est fortement liée à la capacité des hommes à se prendre en charge et s'organiser. Ceci est encore plus vrai dans la phase actuelle où l'ensemble des pays se trouve dans une période de transition et négocie le passage de l'économie administrée à l'économie de marché.

Cependant, l'analyse des principales questions de PAA doit être située dans le contexte global de développement économique et social de chaque pays pour prendre toute sa signification.

1. Evolution économique globale au cours des années 80 : les réformes en faveur de l'économie de marché

Le retournement de conjoncture internationale au début des années 1980 a précipité la crise budgétaire et financière des Etats et engagé les pays dans des programmes de réformes et de libéralisation économique.

La mise en place des programmes d'ajustements structurels concerne la libéralisation des prix, l'aménagement de la protection du marché intérieur, la promotion des exportations, la réforme fiscale et la restructuration des entreprises publiques. C'est dans ce cadre que le secteur agricole fait souvent l'objet d'un Programme d'Ajustement Structurel Agricole (PASA), tendant à renforcer la contribution de l'agriculture à la croissance économique, à l'équilibre de la balance des paiements, à l'équilibre du budget de l'Etat et à la création d'emplois. La réalisation de ces objectifs s'appuie sur une série de réformes :

- réforme des prix et des subventions : libéralisation des prix à la production, élimination progressive des subventions aux intrants ;
- réduction de l'intervention de l'Etat dans les domaines de la production et de la transformation par un transfert progressif de ces activités au secteur privé ;
- amélioration de l'efficacité de la politique des dépenses et des investissements publics ;
- rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles ;
- renforcement des capacités d'analyse et de suivi des performances du secteur.

2. Les politiques agricoles et alimentaires

A. Politiques des prix

Le contrôle des prix agricoles à la production a sans doute permis de contenir les prix des denrées alimentaires mais il n'a pas permis que le système de prix joue pleinement son rôle d'incitateur de la production.

Les décideurs sont de plus en plus confrontés aux problèmes des prix et ont à faire face à trois types de difficultés, de nature différente :

- insuffisance d'informations et d'outils d'analyse sur les prix, les rapports de prix à la consommation, les liaisons prix-revenus, prix à la production-production, les rapports entre prix des productions concurrentes, les rapports entre prix des intrants et prix à la production et enfin la formation des prix ;
- existence de systèmes de subventions à la consommation dont l'influence sur les productions est rarement analysée ;
- insuffisante formation économique des cadres sur les problèmes de prix et de marchés.

B. Politique de commercialisation

Les insuffisances des circuits étatiques ne doivent pas faire oublier que les marchés libres n'ont pas, dans leur organisation actuelle, toutes les vertus. D'une manière générale, les producteurs privés sont peu organisés. La circulation de l'information sur les transactions est nettement insuffisante. La profession de négociant est peu organisée et peu aidée par l'Etat ou le système de crédit.

C. Politique de crédit

Les principales contraintes qui pèsent sur le développement du crédit sont généralement les problèmes fonciers (pour le cautionnement), l'insuffisance des ressources financières des organismes de crédit et l'insuffisance ou l'inexistence du mouvement mutualiste.

D. Politique d'investissement

Le problème de l'investissement dans le secteur privé reste entier. Les politiques actuelles visent

une meilleure efficacité des investissements agricoles en encourageant l'investissement privé des exploitants par rapport à l'investissement public.

Beaucoup reste à faire pour promouvoir l'investissement dans les petites et moyennes exploitations, notamment en ce qui concerne les facteurs de rentabilité.

E. Politique de recherche-développement

Les politiques de développement, c'est-à-dire l'ensemble des actions permettant de diffuser les innovations techniques et économiques au niveau des exploitations, sont certainement un des domaines où il y a le plus à faire. La recherche d'une plus grande efficacité s'est plus traduite par la création de structures se superposant aux organisations en place alors que l'effort aurait dû porter sur une meilleure organisation des opérateurs eux-mêmes et sur plus d'articulation et de complémentarité entre la recherche et la vulgarisation.

F. Politique foncière

Les structures agraires posent de sérieux problèmes tels que : le morcellement, le nombre élevé d'exploitations trop petites pour être économiquement viables, le manque de fluidité du marché foncier, les terres collectives, et enfin le contraste entre les grands domaines publics et le secteur privé qui manque de terres.

Des formules restent à trouver et à tester pour adapter les structures aux potentialités locales et faciliter la constitution d'exploitations viables.

La nécessité de la politique foncière est un préalable indispensable à la politique d'investissement.

G. Politique d'irrigation

Bien que l'aménagement des périmètres irrigués soit une expérience ancienne dans la plupart des pays méditerranéens, la maîtrise de l'aménagement et surtout de la mise en valeur est encore loin d'être parfaite.

De nombreux problèmes auxquels les pays doivent faire face dans le domaine de l'irrigation (problèmes de salinité, de sédimentation, d'aménagement, d'introduction de techniques modernes, d'organisation et de gestion) pourraient trouver des solutions dans le cadre d'une coopération inter-états.

3. La formation à l'analyse des politiques agricoles et alimentaires

La formation à l'analyse des politiques agricoles et alimentaires est une spécialisation récente dans les systèmes de formation ; elle fait partie en général de la formation économique des agronomes au niveau du troisième cycle.

Dans plusieurs pays, la décentralisation administrative et institutionnelle vient renforcer les besoins en cadres formés dans les principaux domaines des politiques agricoles et alimentaires tels que :

- la connaissance des aspects théoriques et des outils opérationnels pour analyser, diagnostiquer, anticiper et évaluer l'impact des politiques économiques et agricoles existantes ou proposées ;
- l'utilisation des méthodes quantitatives, l'étude des relations macro-sectorielles, l'analyse des réponses de l'offre et de la demande aux déterminants économiques et institutionnels ;
- la formulation d'objectifs et d'axes de politiques agricoles et alimentaires (politiques de prix, de revenus, de structure, de fiscalité, de techniques, etc.) ;
- l'évaluation des impacts à court, moyen et long termes des politiques sur les revenus et leur répartition, la demande et la consommation, la nutrition et les populations à risque, les prix, le commerce extérieur, l'investissement, la croissance, l'emploi, l'environnement, etc.

Malgré les différences de situation et de contexte d'un pays à l'autre, beaucoup de cours dispensés en économie agricole et rurale, notamment dans les pays méditerranéens du Sud, ne sont pas suffisamment axés sur les aspects fondamentaux des politiques agricoles et alimentaires :

- l'amélioration de la capacité des organisations de PAA à prendre en compte les interrelations entre les politiques macro-économiques et les politiques sectorielles ;
- l'efficacité de la production agricole et la mobilisation des ressources nationales en conformité avec les choix des politiques macro-économiques.

Le rôle croissant du marché dans les ajustements de l'offre et de la demande souligne le besoin d'analyses théoriques et pratiques des décisions et des comportements privés alors que, jusque-là, l'accent a été mis sur l'intervention de l'Etat.

Les analyses de la demande, des comportements des ménages, notamment en matière de consommation alimentaire, ne sont pas assez développées et souffrent d'un manque d'information et de documentation.

Les effets de répartition de revenus sur la demande, l'épargne et l'investissement sont peu connus.

Les réactions des producteurs aux politiques de prix, de fiscalité, de crédit, ne sont pas disponibles aux niveaux sous-sectoriels et par type de producteurs dans les différentes régions.

Les analyses de filières agricoles et agro-alimentaires ne sont pas suffisamment développées pour connaître les comportements ou stratégies des différents opérateurs et permettre la régulation des marchés.

La libéralisation et la décentralisation s'accompagnent de besoins accrus en cadres qualifiés dans l'analyse, l'élaboration et l'évaluation des politiques agricoles et alimentaires au niveau régional et local en liaison avec les choix nationaux. Les formations préparant à ce type de qualification sont encore à leur début.

Au niveau d'un ensemble régional comme le Maghreb par exemple, le démarrage de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) serait grandement facilité par des analyses comparées des économies membres de l'UMA, le rapprochement des expériences des différents pays, la diffusion de l'information au niveau régional, la simulation d'impact des politiques communes envisagées.

A. Echanges d'expériences, réseaux et domaines prioritaires en matière de formation

Pour toutes les questions évoquées ci-dessus, l'échange et la confrontation d'expériences commencent par la diffusion de l'information et peuvent déboucher sur la création de réseaux scientifiques plus ou moins développés mais dont l'intérêt est reconnu par tous (enrichissement mutuel par la discussion des différents points de vue, profit tiré de l'expérience des autres, recherche de solutions communes ou complémentaires, économies d'échelles, etc.).

B. Objectifs des réseaux en matière de formation et domaines prioritaires

Les objectifs de tels réseaux pourraient se concrétiser dans le domaine de la formation par :

- l'élaboration de matériaux pédagogiques adaptés aux activités de formation touchant les problèmes opérationnels des politiques de développement agricole, agro-alimentaire, rural ;
- l'amélioration et la diffusion des matériaux pédagogiques existants ;
- l'organisation de séminaires ou sessions de formation avec des participants de plusieurs pays, la préparation et la réalisation de ces séminaires ou sessions étant également faites conjointement par deux ou plusieurs institutions de la région ;
- la mise en place d'activités de formation de formateurs destinées notamment à l'apprentissage de l'utilisation de ces matériaux pédagogiques ;
- l'organisation d'échanges de documents, d'outils pédagogiques, et de formateurs.

Plusieurs domaines prioritaires pourraient être concernés par les actions de formations conjointes à court terme, citons à titre d'exemple :

- une meilleure connaissance des contraintes, des objectifs et des effets des politiques alimentaires ;
- un savoir-faire pratique des principales approches, méthodes et techniques d'analyse, de prévision et de gestion à l'échelle macro-économique d'un pays, au niveau régional et à l'échelle micro-économique des entreprises ;
- une réflexion critique sur la formulation et la mise en œuvre des politiques alimentaires pratiquées dans différents pays

4. Recommandations

Sur la base des observations formulées ci-dessus et en l'absence d'une étude approfondie, on peut formuler quelques recommandations destinées à améliorer les capacités d'analyse des politiques agricoles et alimentaires dans les pays méditerranéens du Sud.

A. Il est urgent de renforcer le potentiel de formation existant, spécialisation au sein des universités ou des écoles d'ingénieurs, pour préparer à moyen et long termes davantage de jeunes cadres ayant une bonne maîtrise de l'analyse théorique et des méthodes pratiquées dans l'élaboration, la mise en œuvre, la gestion et l'évaluation de politiques agricoles et alimentaires en étroite liaison avec les poli-

tiques macro-économiques. Cet objectif sera d'autant plus facile à réaliser en développant une franche coopération entre les universitaires et les décideurs à tous les niveaux, ce qui permettra de constituer à terme une véritable capacité d'expertise locale.

B. Pour des cadres en exercice, un système de formation permanente avec des montages adéquats de sessions de formations courtes et spécialisées, devrait permettre un recyclage sur les thèmes essentiels de la politique agricole et alimentaire et surtout apporter une assistance à l'analyse de situations concrètes auxquelles sont quotidiennement confrontés les administrateurs et les gestionnaires. La mise en œuvre d'un tel système devra tenir compte des contraintes d'emploi du temps des cadres concernés et leur ouvrir une perspective de promotion dans la mesure du possible.

La formation à l'analyse des politiques agricoles et alimentaires ne doit pas se limiter à une audience purement agricole ; au contraire, il est souhaitable que les participants proviennent de plusieurs origines sectorielles (agriculture, économie, industrie, commerce, banque, etc.) avec des approches à plusieurs niveaux (international, national, régional, local). Il conviendra de former les utilisateurs et pas seulement les analystes de politiques et d'établir un langage commun entre les cadres supérieurs et ceux du niveau moyen.

C. Plusieurs travaux de recherche de base devraient être mis en chantier, ou renforcés quand ils existent, pour asseoir la réflexion sur des bases concrètes, permettre des comparaisons inter-pays et faciliter la formulation et le pilotage des politiques. Ces travaux concerneraient les analyses macro-économiques, les analyses sectorielles, les études de filières, les analyses de marchés, les politiques de prix, les politiques fiscales, les questions de revenus, l'analyse des comportements des différents opérateurs, etc.

Ces travaux devraient associer les universitaires pour permettre une meilleure coordination entre la recherche, la formation et le secteur productif.

D. Jeter les bases d'un véritable réseau pour l'analyse et la formation en matière de politique agricole et alimentaire. Ce réseau aurait pour mission d'accumuler et de diffuser des savoirs et des outils pédagogiques. Cet objectif peut être réalisé à travers :

- la constitution d'une médiathèque d'outils pédagogiques, d'études de cas et d'illustration ;

- la constitution de bases de données spécialisées par pays et à finalité pédagogique pour analyser les aspects macro-sectoriels, les filières, les politiques de produits, les politiques de prix, les modèles de consommation, etc. ;

- l'organisation de séminaires et de sessions courtes de formation inter-pays.

E. La mise en place d'une série de sessions de formation sur les politiques agricoles maghrébines comparées et les politiques des échanges commerciaux avec les principaux partenaires de la région, notamment la CEE, afin de développer la compré-

hension réciproque et faciliter la progression de la construction de l'UMA.

F. Le renforcement de la coopération avec les organisations internationales, notamment pour les aspects techniques tels que le développement des applications informatiques, des banques de données par pays, des outils pédagogiques, l'organisation de séminaires et de sessions de formation associant plusieurs pays, l'amélioration des conditions dans lesquelles travaillent les institutions de formation et de recherche (ouvrage, périodiques, matériels pédagogiques, équipements micro-informatiques, etc.).



