

Les politiques agricoles et alimentaires en Algérie et les grandes questions du développement

Bedrani S.

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

Montpellier : CIHEAM

Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4)

1993

pages 61-65

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=93400034>

To cite this article / Pour citer cet article

Bedrani S. **Les politiques agricoles et alimentaires en Algérie et les grandes questions du développement.** *Etat de l'agriculture en Méditerranée : les politiques agricoles et alimentaires*. Montpellier : CIHEAM, 1993. p. 61-65 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(4))



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

Les politiques agricoles et alimentaires en Algérie et les grandes questions du développement

Slimane Bedrani

Institut National Agronomique (INA), Alger (Algérie)

Les politiques économiques menées par les gouvernements successifs du pays semblent avoir été conçues et menées, jusqu'à maintenant, sans que les décideurs mesurent, suffisamment et à l'avance, les effets de ces politiques sur la résolution des grandes questions auxquelles est confrontée la société¹.

Particulièrement, les politiques agricoles et alimentaires se trouvent peu argumentées autant quant à leurs effets sur le développement d'ensemble qu'aux effets de certaines autres politiques sur l'agriculture et l'alimentation. En effet, les politiques agricoles et alimentaires ne sauraient être considérées isolément puisqu'elles s'inscrivent nécessairement dans l'ensemble de la politique économique.

L'absence d'un minimum de rigueur dans la prévision des effets des politiques peut souvent entraîner des gaspillages importants de ressources rares par mauvaise allocation de ces dernières². Ce qui est fort dommageable pour un pays en voie de développement qui, justement, manque gravement de ressources.

Le caractère approximatif, pour ne pas dire « pifométrique », de ces politiques doit certainement être dépassé pour laisser place à des politiques plus raisonnées, plus affinées, plus précises dans leurs objectifs et leurs moyens, plus sûres quant aux résultats qu'on en attend.

Les notes qui suivent veulent exposer les grandes questions auxquelles doivent répondre, soit entièrement soit partiellement, les politiques agricoles et alimentaires.

Ces grandes questions qui se posent à l'économie algérienne sont celles qui découlent de la recherche d'un développement défini comme « la croissance durable de la productivité de la force de travail disponible et l'utilisation de cette croissance à la satis-

faction des besoins individuels et collectifs de l'ensemble de la population ».

Ces grandes questions, qui s'imbriquent de façon de plus en plus complexe, concernent l'emploi (et donc le chômage), la solidarité nationale (liens entre la nécessaire solidarité et l'incitation à travailler), la démographie, les modalités et les effets de l'ajustement structurel, la politique d'exportations de produits agro-alimentaires, les relations entre les pays du Maghreb et avec les pays du Nord, la préservation durable des ressources naturelles, les problèmes fonciers.

1► L'emploi doit être une des préoccupations essentielles du gouvernement. En cinq ans, de 1985 à 1990, le nombre de personnes à la recherche d'un emploi a plus que doublé³. Un taux de chômage de 20% de la population active à l'heure actuelle constitue un gaspillage énorme de force de travail et ne saurait continuer de croître sous peine de déliquescence de la société. Comment agir sur les variables déterminant le niveau de l'emploi ? Sur quelles variables agir, dans quel ordre et avec quelle intensité ? En particulier, la dévaluation de la monnaie, les restrictions sur le crédit, l'ouverture du marché interne aux produits étrangers... tout cela a quels effets sur la croissance de l'offre d'emploi dans le court, moyen et long terme ? Quel degré de protection du marché intérieur est nécessaire à une croissance maximale de l'offre d'emploi dans le moyen et long terme ?

Plus particulièrement, dans les secteurs agricoles et alimentaires, outre les questions précédentes qui touchent aussi ces secteurs, quels leviers manipuler pour transformer les structures de production afin de les rendre plus performantes sur les plans de la production, de la productivité et de l'emploi ? Comment concilier la nécessaire hausse de la productivité du travail agricole et la recherche d'un taux de chômage minimal ? A quelles conditions l'indus-

rialisation rurale, si négligée par les développeurs jusqu'à maintenant, peut-elle constituer un débouché durable pour la force de travail excédentaire dans les ménages agricoles ?

2► Une « juste » répartition du produit social global constitue, après la maximisation de la création d'emplois, un des buts essentiels des politiques de développement : la solidarité entre les membres de la communauté nationale, en particulier envers les groupes défavorisés physiquement et/ou économiquement, est nécessaire à la cohésion d'une société par ailleurs déchirée par les problèmes d'antagonisme entre ses membres en matière de modèle culturel. Comment y parvenir sans entraîner des effets négatifs sur la croissance de la production (baisse de l'incitation à maintenir et à augmenter les efforts individuels et collectifs d'accroissement de la productivité) ? Comment concilier la nécessaire incitation à produire des agriculteurs en leur offrant des prix élevés pour leur produits et la non moins nécessaire préservation du pouvoir d'achat des couches urbaines à faible revenu ?

3► La question démographique est certainement la question la plus importante pour le pays en matière de développement. Avec un taux de croissance démographique qui reste très fort (2,41% en 1991)⁴, avec une population dont les exigences de consommation sont élevées par rapport à un revenu national limité, il est difficile de faire un choix raisonnable entre l'investissement et la consommation. Celle-ci a tendance à passer avant celui-là, obérant ainsi le rythme de croissance économique et annihilant les possibilités de baisse du taux de croissance démographique pouvant être générée à long terme, comme dans les pays développés, par une croissance économique forte et soutenue.

Quand la question de la croissance démographique est abordée dans différents types de débats internes et externes, elle l'est beaucoup plus à coup d'arguments idéologiques que sur la base d'arguments objectifs fondés sur des calculs précis de relations scientifiquement établies. Il est plus que jamais nécessaire de clarifier les débats sur la question en donnant ces arguments objectifs aux tenants des différentes politiques possibles en la matière.

Des instruments appropriés d'évaluation des politiques devraient donner des indications sur :

- les effets d'une « absence » de politique en matière démographique sur le taux de croissance de l'économie, sur le taux de croissance des revenus des différentes catégories de la population, sur l'évolution de l'état de l'environnement

(conservation des ressources naturelles), sur le degré d'auto-suffisance alimentaire, dans différentes hypothèses possibles de croissance de la consommation ;

- le niveau nécessaire de l'allocation de ressources publiques aux actions tendant à freiner la croissance démographique et les effets de cette allocation sur les mêmes grandeurs que précédemment ;
- les effets et les coûts de différentes politiques sociales sur le taux de croissance démographique.

4► L'efficacité des politiques d'ajustement structurel que suit, depuis deux ans, l'Algérie – tout en refusant par ailleurs le rééchelonnement – n'est pas évaluée. Cette politique a consisté en la suppression de la gestion centralisée des entreprises du secteur public, en une forte dévaluation de la monnaie, en une libéralisation quasi complète des prix, y compris des produits alimentaires de base, en un fort accroissement des taux d'intérêt, en la suppression des barrières aux investissements étrangers, ...

Le secteur agro-alimentaire au sens large (agriculture et IAA) subit cette politique d'ajustement dans la plus grande confusion et la plus grande opacité pour les décideurs de ce secteur⁵.

La suppression des subventions aux intrants destinés à l'agriculture, la diminution de la bonification des taux d'intérêts à certains investissements agricoles et le maintien de subventions aux céréales et au lait pour la consommation humaine se décident sans des tentatives de mesure préalable des effets de ces actions sur les différentes grandeurs économiques et sociales.

Le « filet social » décidé par le gouvernement pour compenser partiellement les augmentations des prix des produits alimentaires, tout en étant très modeste pour chaque individu concerné, n'a pas été étudié quant à son évolution future et à ses effets sur les finances publiques et sur les conditions nutritionnelles des groupes sociaux à risques.

De façon générale, la politique des prix à la production et à la consommation des produits agricoles et alimentaires – politique qu'on dit devoir respecter les règles du marché – a besoin, pour être crédible aux yeux de tous les agents économiques (internes et externes) et sociaux, de justifications logiques et quantifiées de ses effets.

En matière de nutrition, les conséquences de la libéralisation des prix n'ont pas du tout été évaluées

pour les différentes catégories de la population. Par ailleurs, le niveau de soutien des prix de la semoule, du pain et du lait (les seuls produits restant subventionnés) n'a pas été calculé sur des bases rationnelles et connues. On ne connaît pas, en outre, les effets probables de ce soutien sur les niveaux de consommation des différentes catégories de la population, ni les substitutions qui ont pu (ou pourraient) se produire. On craint fortement une augmentation sensible des malnutritions protéiniques dans les prochaines années. Quelles mesures prendre pour éviter cette augmentation ?

5> La question des exportations de produits agricoles et alimentaires divise les décideurs, les universitaires et les professionnels. Pour certains, l'agriculture et les industries alimentaires devraient et pourraient participer bien davantage⁶ aux exportations du fait des atouts dont dispose le pays : proximité du grand marché européen, faible coût de la main-d'oeuvre, présence d'une force de travail qualifiée, conditions favorables de précocité. Mais les tenants de cette position n'avancent guère d'éléments précis pour justifier une politique d'exportation, de quels produits et vers où ? Pour d'autres, s'il est vrai que le développement passe nécessairement par l'obtention de devises étrangères pour les achats de technologies, de savoir-faire et de demi-produits, il est hypothétique de compter sur les produits agricoles et alimentaires pour en gagner massivement. D'une part, l'Algérie n'a que de faibles potentialités agricoles : 7,5 millions d'hectares avec beaucoup de sols fragiles, un climat semi-aride, de faibles possibilités actuelles d'irrigation (300 000 ha). D'autre part, l'Algérie doit avant tout nourrir une population nombreuse et en croissance rapide : c'est le marché intérieur qui doit être le moteur principal de la croissance de l'agro-alimentaire. Enfin, les possibilités d'exportation vers l'Europe sont limitées du fait que les produits algériens sont concurrencés fortement sur les marchés de la CEE par ceux des pays du sud de celle-ci, par les pays méditerranéens tiers et par beaucoup d'autres pays à travers le monde que les moyens de transport actuels rapprochent des mêmes marchés.

6> Les relations futures entre pays de l'Union du Maghreb Arabe dans les domaines des échanges, particulièrement agricoles, posent d'énormes problèmes à chacun des pays de cette région du monde quant à leur contenu précis, quant à leur degré de progressivité et quant aux effets de leur établissement. Les pays du Maghreb peuvent-ils avoir une complémentarité agro-alimentaire qui soit globalement bénéfique à chacun d'eux ? Cette complémentarité ne passe-t-elle pas nécessairement par la recherche d'une complémentarité économique plus large, particulièrement sur le plan

industriel ? De la même façon, les politiques des pays de la CEE, présentes et futures, sont très mal appréhendées quant à leurs effets sur les grands enjeux économiques et sociaux des pays maghrébins. Ces derniers ont besoin d'un instrument pour simuler les différentes situations possibles et faire des choix moins aléatoires.

7> Les questions de reproduction durable des ressources naturelles (lutte contre les différentes formes d'érosion, lutte contre la salinisation des sols, lutte contre l'ensablement, lutte contre la pollution des nappes) restent encore loin des préoccupations majeures des décideurs économiques bien qu'elles se posent avec acuité, en particulier sur les 20 millions d'hectares de la Steppe et dans les zones montagneuses mais aussi sur les rares terres arables du pays. La croissance de la population entraînant la croissance des besoins, la tendance a été de décapitaliser pour essayer de satisfaire ces derniers: défrichage rapide des terres steppiques, accroissement inconsidéré de la charge en troupeaux, surexploitation des nappes, stérilisation de terres par irrigation avec des eaux trop salées et insuffisamment drainées. Quelles ressources, affectées à quelles actions, la collectivité nationale doit-elle consacrer à la résolution à long terme de ces questions ?

8> Les problèmes fonciers posés par les terres anciennement exploitées en autogestion et des terres de parcours steppiques restent en suspens malgré l'urgence qu'il y a à les résoudre du point de vue de l'accroissement de la productivité de ces terres et de leur conservation à long terme. Il est sûr que la situation actuelle des terres du secteur agricole d'Etat, qui sont parmi les meilleures du pays, n'est pas brillante en matière de niveaux de production et de productivité, même si les réformes depuis 1987 ont amélioré la situation antérieure. Il est sûr aussi que les terres de parcours steppiques (plus de 20 millions d'hectares formant tampon entre l'Algérie côtière et l'Algérie saharienne) connaissent des problèmes aigus de désertification dus principalement à leur statut juridique de terres à la disposition de tous. L'élaboration d'une politique cohérente et efficace en ce domaine se heurte à l'absence d'instruments qui peuvent aider aux prises de décisions comme les études et les recherches de diagnostics et d'impacts prévisibles de différentes solutions possibles : maintien de la propriété de l'Etat couplé à un système de location (mais à qui et à quelles conditions ?), vente des terres à des agents économiques privés (mais lesquels et à quelles conditions ?).

Toutes ces grandes questions ont besoin pour être progressivement résolues d'hommes formés à la fois aux analyses quantitatives et aux analyses qua-

litatives. Elles nécessitent toutes des recherches permanentes et multidisciplinaires à la fois sur les plans micro, méso et macro-économiques.

Formation et recherche dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires restent encore, en Algérie, susceptibles de grandes améliorations malgré les efforts entrepris récemment. Dans ces efforts, l'Algérie est aidé par le CIHEAM de façon multiforme. C'est ainsi que cette institution prépare, en collaboration avec des institutions maghrébines et européennes, un projet de recherche sur la construction de modèles d'équilibre général calculable pour les agricultures des pays maghrébins.

Le modèle d'équilibre général calculable n'est pas la panacée pour résoudre tous les problèmes, ni même probablement aucun au départ. Dans des économies comme celle de l'Algérie où les données statistiques sont très partielles, très hétérogènes et très peu fiables, particulièrement dans le domaine agricole, où il n'existe pas ou très peu d'études sur les comportements économiques des différents agents économiques, où ces comportements peuvent être l'objet de changements rapides, un modèle de ce type sera très difficile à élaborer et ne donnera que des résultats pouvant être fortement controversés.

L'utilité de le construire est pourtant grande.

Cela permettra avant tout de former des chercheurs et un certain nombre de décideurs aux techniques de modélisation. Cela est nécessaire pour l'avenir, quand des modèles de ce type auront plus de fiabilité. Cela permettra aussi de forcer les services étatiques à produire les données économiques et sociales nécessaires au pilotage de l'économie. Cela permettra enfin, malgré toutes les insuffi-

sances de départ du modèle, de fournir quelques arguments aux pays dans ses négociations avec les institutions internationales, celles-ci étant très sensibles à de bonnes études fondées sur les techniques de modélisation.

Notes

1. Ainsi le niveau de la dévaluation du dinar algérien et le rythme de sa dévaluation pour l'année 1990 (de 1 à 4 en l'espace de six mois) semblent relever plus du coup de poker que d'un calcul fondé sur des données objectives; le doublement d'une année à l'autre du prix du blé dur, autre exemple, ne semble avoir été décidé que sous la pression d'une organisation des agriculteurs sans que les ministères concernés sachent très bien l'effet probable sur la production, sur les substitutions de cultures, sur l'évolution de l'utilisation des intrants, sur les revenus des différentes catégories d'agriculteurs, sur les grands équilibres économiques, ...
2. Ainsi, le maintien de bas prix à la consommation (par un mécanisme de soutien des prix mais aussi à cause entre autres d'une valeur artificiellement élevée du dinar par rapport aux monnaies étrangères) a entraîné d'énormes fuites de produits vers les pays voisins, aggravant ainsi les besoins du pays en devises.
3. ONS, Collections Statistiques, n° 36, 1991. Depuis 1990, la situation a dû empirer, la dette ne s'étant pas allégée et les investissements ne progressant que très faiblement.
4. Le taux était de 3,11% en 1985 (Cf. ONS, Données statistiques n° 157).
5. La preuve en est que les très fortes augmentations des prix des intrants (engrais, semences, machines...) dues à la libéralisation des prix, à la suppression des subventions et à la dévaluation, ont été suivies, peu de temps après, par une injonction des pouvoirs publics aux entreprises pour qu'elles vendent les intrants aux agriculteurs environ un tiers moins cher. Cette décision, prise sous la pression du syndicat des agriculteurs, n'a pas été étudiée quant à ses effets probables ni sur le niveau de l'emploi des intrants par les différentes catégories d'agriculteurs, ni sur leur niveau d'investissement, ni sur les changements possibles des systèmes de culture, ni sur le niveau d'auto-provisionnement du pays, ...
6. Les exportations agricoles ne représentent que 0,5% des exportations totales en 1991.



Evolution du pourcentage d'autosuffisance

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Céréales et dérivés	48	40	82	38	70	53	48	24	51	33
Légumes secs	14	10	10	15	20	29	23	15	21	11
Légumes verts	61	39	49	58	60	84	99	95	91	89
Fruits	117	86	86	100	73	78	77	77	74	65
Viandes rouges	68	67	60	73	65	51	80	71	74	74
Viandes blanches	68	73	85	89	71	92	99	99	113	99
Oeufs consomm.	31	32	52	78	69	87	111	111	119	110

N.B.

- De 1981 à 1984 les pourcentages d'autosuffisance sont calculés sur la base de la ration alimentaire de 1984 (Min. Plan – année de référence 1984)
- De 1985 à 1990 le pourcentage est sur la base de la ration alimentaire de 1990 (Min. Plan – année de référence 1989, pop. = 25,2 millions)

Algérie : quelques données générales

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	2000
Prod. agric./PIB (%)	8,0	8,5	7,2	7,1	6,9	8,3	8,9	10,2	11,8	12,3			
Part emploi agric. dans emploi total (%)	27,5							17,5		21,1	20,1		
Part import. alim. dans import. totales (%)	19,2	17,2	17,7	18,5	15,3	10,7	19,7	20,4	21,4	32,0	22,1	25,2	
Part export. agr. dans export. totales (%)	0,3	0,8	0,5	0,2	0,4	0,4	0,4	0,2	0,4	0,4	0,0	0,6	
Export. agric./Import. agric. (%)	5,5	0,2	2,7	1,9	3,0	2,9	1,7	2,0	3,0	1,2	0,2	0,7	
Part des import. venant													
• de la CEE (%)	35*							43,0**		42***			
• du reste du monde (%)	75							57		58			
Population (millions)	15,4					21,7					25,0		35,7

* Moyenne annuelle 1976-77 ** Moyenne annuelle 1986-87

***Moyenne annuelle 1989-1990

