UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Le PAS et les enjeux des politiques agricoles, pp. 100-109

AMARA HAMID Aé

1993-07
UB, Cahiers du CURDES

https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/649

AMARA HAMID Aé , Le PAS et les enjeux des politiques agricoles, pp. 100-109, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

LE PAS ET LES ENJEUX DES POLITIQUES AGRICOLES

par Aït AMARA HAMID

En Afrique, pres de 40 pays appliquent actuellement un programme d'ajustment structurel qui, dans la grande majorité des cas, concerne principalement l'agriculture. Ils le font, il faut le rappeler, dans une conjoncture où les marchés mondiaux des produits exportés marquent une tendance à la chute et ceux des produits alimentaires de base (importés des zones tempérées) une tendance à la hausse.

L'approche des PAS considère l'impact des variables macro-économiques sur la situation du secteur agricole: taux d'intérêt, taux de change, niveau des salaires, fiscalité et parafiscalité... Les PAS admettent l'hypothèse, valable également pour les pays africains, d'une forte détermination des variables macro sur l'évolution de l'agriculture. La réforme de prix occupe ainsi une place centrale dans le dispositif de reéquilibrage de l'économie.

Les mesures des PAS représentent une révision profonde des politiques agricoles passées, marquées par une orientation autocentrée, une forte intervention de l'Etat aux différents stades de la chaîne agro-alimentaire, et un système de protection des agricultures locales vis-à-vis de l'extérieur: tentative d'une construction d'un système agro-alimentaire dôté d'une autonomie relative par rapport au marché mondial. Les mesures des PAS qui s'inscrivent dans le cadre d'un mouvement de libéralisation de l'économie, appellent à la cessation des interventions de l'Etat dans le système des prix (vérité" des prix) et à une ouverture de l'agriculture vers l'extérieur (réduction du système de protection et spécialisation selon le principe de l'avantage comparatif).

Je me propose dans cette communication, d'analyser brièvement, dans un premier point, les principales mesures et orientations

des PAS en dégageant un bilan succint de leur application, dans un deuxième point, d'examiner l'impact des PAS sur l'évolution du secteur agricole en mettant l'accent sur la faiblesse des hypothèses à la base des mesures préconisées. Enfin, dans un troisième point, on s'interrogera sur la nature des enjeux de politique agricole auxquels nous renvoie la problématique des PAS.

1. Mesures et orientations des PAS

Les fondements de la nouvelle politique agricole s'appuient sur un diagnostic qui met en accusation les distorsions macro-économiques dues à l'intervention de l'Etat. Elle préconise le rétablissement de la vérité des prix et l'application de la règle de l'avantage comparatif pour l'allocation des ressources productives. Un premier bilan montre que les Etats concernés font une application sélective des différentes recommandations.

1.1. Les fondements de la nouvelle politique

Le diagnostic porté sur la situation du secteur agricole est suffisamment connu. Il avait déjà été annoncé par le rapport BERG (1981) et largement repris par la suite dans les différents rapports de la Banque Mondiale. Pour l'essentiel, le retard de l'agriculture est porté au compte de l'intervention de l'Etat. Les distorsions qui interviennent dans les prix et les restrictions à la liberté des échanges agricoles (mesures tarifaires, douanières...) empêchent une allocation rationnelle des ressources productives. Taux de change surévalué qui pénalise les exportations locales, taxes et contingentements qui protègent et maintiennent des activités inefficientes, taux d'intérêt trop bas, salaires trop élevés... Ces distorsions de prix ont pénalisé le secteur agricole et favorisé l'économie urbaine au détriment des campagnes. Il s'agit avec la réforme d'aller vers une plus grande équité dans la répartition des revenus en faveur

des populations rurales, et d'inciter les producteurs agricoles à saisir les opportunités qui s'offriront sur le marché de développer la production.

1.2. Les mesures du P.A.S.

Les mesures sont essentiellement centrées sur les prix selon l'idée que les variables macro-économiques ont un poids déterminant sur le secteur agricole. Pour rétablir les conditions de la croissance agricole, il faut mettre en oeuvre une politique de "vérité" des prix et rechercher une spécialisation selon les avantages comparatifs. Ainsi, les programmes d'ajustement structurel comportent deux séries de mesures.

Les unes concernent la suppression des subventions aux intrants agricoles: engrais, pesticides, eau d'irrigation, matériel agricole... et celles versées aux différents stades des filières agro-alimentaires (semoulerie, sucrerie...), les autres tendent à une libéralisation des échanges agricoles internes et externes: suppression des taxes à l'exportation, à l'importation et des contingentements et autres obstacles aux échanges. Au total, des mesures qui visent à la déprotection du secteur. L'objectif étant de recentrer l'économie agricole par rapport au marché et d'entrainer une hausse des prix agricoles pour inciter les agriculteurs à accroître la production, la révision du taux de change devant stimuler les exportations et rendre plus compétitives les productions locales par rapport aux importations. Ces mesures sont prises dans le cadre d'une libéralisation de l'activité et du commerce agricole qui implique le retrait de l'Etat ou à tout le moins, une forte réduction de son rôle dans le fonctionnement du secteur.

1.3. Bref bilan de l'application des PAS

35 pays au sud du Sahara auxquels il faut ajouter le Maroc, la Tunisie et l'Egypte ont depuis les années 1980 adopté des programmes d'ajustement structurel qui concernent, comme on le sait, principalement l'agriculture. Selon les pays, les mesures du PAS sont appliquées avec une certaine sélectivité et progressivité. Généralement les mesures de privatisation de l'activité agricole, du commerce interne des produits agricoles, voire externe (Maroc) ont été appliquées ou sont en cours de l'être. La plupart des pays ont également procédé à une ou plusieurs dévaluations de leur monnaie et revu à la baisse les taxes et autres droits de douane (qui alimentaient les fonds de compensation et de soutien à la production et à la consommation). Par contre, les mesures mettant en cause l'existence des filières agro-alimentaires de substitution aux importations Riz au Sénégal, sucre au Maroc... ont été différées. Au total, cependant, on peut observer, qu'une dynamique des réformes est présente dans tous les pays, la Banque Mondiale intervenant avec de nouveaux programmes de financement du secteur agricole, y compris dans les pays qui ne sont pas formellement concernés (Algérie) par les PAS.

2. L'impact des PAS sur l'évolution du secteur

Les mesures du PAS sont élaborées sur la base d'hypothèses et de méthodes de calcul insuffisamment fondées: valeur des élasticités statistiques, référence au prix mondial pour la fixation des prix internes. Ces faiblesses entachent la crédibilité des PAS dont par ailleurs les résultats ne sont pas probants.

Globalement la production n'a pas enregistré de progrès substantiels. Par contre, on observe le développement de nouvelles disparités sociales dans les campagnes.

2.1. La faiblesse des hypothèses et calculs des PAS

L'analyse économique est menée dans le cadre des hypothèses théoriques néo-classiques qui présuposent un certain niveau d'intégration de la production au marché. Les agriculteurs sont censés répondre aux stimulations du marché et avoir la capacité d'en saisir toutes les opportunités. En outre, la réalisation du PAS repose sur l'existence d'élasticités qui commandent toute la dynamique d'évolution du secteur.

Si l'élasticité prix de l'offre pour chacun des produits est généralement significative, l'élasticité prix de l'offre totale (de la production agrégée) est par contre faible. L'augmentation du prix relatif d'un produit ne fait que déplacer les facteurs vers ce produit. Substitution d'une culture à une autre sans effet sur la production globale. Même fragilité des hypothèses élasticité consommation/revenu, de l'offre aux modifications du taux de change, effet de substitution des produits locaux minimum aux produits importés dans la consommation des ménages urbains, de l'offre des produits exportés et des produits vivriers en fonction des prix relatifs. Le calcul des prix internes en référence aux prix mondiaux soulève également une série de problèmes à cause de la forte fluctuation des prix mondiaux depuis les années 1980 et du fait que les transactions s'opèrent généralement à des prix en dessous des prix mondiaux. En outre, du fait des subventions importantes pratiquées dans les pays exportateurs, le prix mondial ne reflète pas le coût de production. Enfin, doit-on prendre une décision, dans le cadre de l'avantage comparatif, en fonction d'un niveau de prix statistique ou dynamique. On sait qu'il faut en moyenne 10 ans pour développer une production dans des conditions correctes de productivité (sélection variétale des techniques, diffusion des techniques, ...). Il faut davantage de temps lorsqu'il s'agit des équipements d'hydrauliques agricoles.

2.2. L'évolution du secteur depuis les PAS

La durée écoulée (5 ans en moyenne) devrait permettre quelques premières évaluations. Des analyses et conclusions contradictoires sont formulées, mais d'une manière générale la production demeure fondamentalement dépendante des conditions climatiques. Globalement, la production n'a pas enregistré de progrès significatifs. Elle est partout inférieure à la croissance démographique. Des évolutions positives pour certaines cultures dans certains pays, le maïs, le café, mais la part de l'Afrique dans les exportations traditionnelles régressent fortement au profit de l'Amérique Latine et de l'Asie et la demande d'importation s'accroît. La substitution des produits locaux aux produits importés n'a pas atteint le niveau attendu. Certaines filières: riz, sucre, oléagineux sont même fortement concurrencées par les importations (riz du Cameroun par exemple au Sénégal).

Enfin, il faut observer que la hausse des prix des produits vivriers locaux a été plus forte que celle des produits d'exportation, malgré la baisse de la consommation par tête. A terme cela impliquera un avantage relatif pour les produits vivriers locaux au détriment des exportations (cas de l'arachide au Sénégal).

2.3. Les nouvelles disparités sociales dans les campagnes

La hausse des prix des produits vivriers et la réduction ou la suppression des subventions se sont diversement répercutées sur les différentes catégories de paysans. Le processus de différenciation sociale s'est cependant approfondi et les conditions d'accès à la terre et autres moyens de production sont en train d'évoluer. La hausse des prix des produits vivriers a provoqué la baisse du niveau de vie de la masse des paysans qui ne produit pas suffisamment pour ses besoins et qui doit compléter ses approvisionnements sur le marché, parallèlement à la baisse de ses revenus monétaires due à la

réduction de l'emploi non agricole. La suppression des subventions aux intrants a surtout pénalisé ceux qui ne produisaient pas ou peu pour ce marché et qui ne pouvaient pas, de ce fait compenser la hausse des coûts de production par celle des prix des produits. Enfin on peut observer dans certains cas un mouvement d'accaparement des terres et des moyens de production par une nouvelle catégorie d'entrepreneurs agricoles issue du commerce rural et urbain, attirée par la perspective d'une hausse des prix agricoles. Ainsi le risque d'un exode massif des fractions paupérisées de la paysannerie n'est pas à écarter.

3. Les enjeux des politiques agricoles

L'ajustement structurel a été porté à surévaluer l'impact des mesures macro-économiques sur l'évolution du secteur. Le rôle de l'Etat dans l'élaboration, la mise en oeuvre d'une politique sectorielle cohérente avec la politique de développement reste primordial. Par ailleurs, l'analyse des politiques agricoles contemporaines montre que le développement de la production n'a pu être assuré qu'à l'abri d'une protection suffisante et que la spécialisation selon la règle de l'avantage comparatif demeure un objectif tout théorique.

3.1. Politique agricole et politique de développement

Les PAS ont mis l'accent sur les prix et la stimulation des exportations. Cependant, les études empiriques sur les élasticités agrégées montrent que pour une part essentielle l'évolution de la production n'est pas expliquée par la variable prix. Il a été démontré par contre que la production réagit davantage au développement de l'infrastructure rurale, de l'éducation, des installations du marché, du progrès technologique... aux indicateurs du développement qu'à des hausses des prix. Il serait erroné cependant, de minimiser, surtout à long terme, l'effet prix sur l'évolution de l'offre,

mais il serait faux de le considérer comme une variable stratégique.

L'Afrique se trouve aujourd'hui, devant l'impératif, la population doublant tous les 20/25 ans, d'exploiter tout son potentiel agricole. L'extraordinaire pression de la demande va contraindre les systèmes de production à rechercher une intensification maximale. Il est évident qu'un tel processus ne pourra pas être assuré par les mécanismes du marché. L'Etat doit donc développer sa capacité... sa capacité à intervenir efficacement dans les processus agricoles et à assurer la régulation de la production et des marchés.

Par ailleurs, les politiques agricoles n'ont de cohérence, d'efficacité, que si elles sont couplées à des politiques de développement. C'est dans le renforcement des liens réciproques agriculture -reste de l'économie, principalement l'indusrie, que l'agriculture trouve les débouchés et les moyens de son développement. Il n'y a donc pas à proprement parler de politique agricole mais une politique de développement.

3.2. La politique de l'agriculture

Aucune agriculture ne s'est développée sans système de protection. Les USA et la CEE les deux grands pays excédentaires ont mis en place un système de protection très coûteux. Aux USA, des subventions directes sont versées aux producteurs, subventions qui peuvent atteindre jusqu'à 40% de leur revenu total, tandis qu'en Europe, la communauté garantit un niveau de prix bien supérieur au marché mondial. La protection est donc assurée par des subventions à l'agriculture si bien que ce prix mondial ne reflète pas les coûts réels de production.

Ni les USA, ni la CEE n'ont accepté de définir un système de production en fonction de la règle de l'avantage comparatif.

Dès les années 1960, la CEE s'était fixée l'objectif d'autosuffisance alimentaire indépendamment des coûts que cela pouvait engendrer. Elle a donc rechercher à produir la gamme de denrées la plus étendue possible en commençant par procéder à la substitution des productions coloniales: vin d'Algérie, arachide du Sénégal... pour accroître son degré d'auto-approvisionnement. Plus récemment le développement des cultures de Soja et les excédents céréaliers (blé) pour lesquelles elle n'a pas d'avantages comparatifs par rapport aux USA ou au Brésil montrent bien que les politiques agricoles sont marquées par l'objectif de sécurité alimentaire.

3.3. La sécurité alimentaire

L'Europe a été victime de l'embargo du soja Américain dans le début des années 1970, soja indispensable à son élevage. De nombreux autres pays ont connu l'embargo sur les céréales. L'Egypte, l'URSS, la Syrie... l'Inde. L'absence de garantie d'accès au marché est donc une donnée fondemantale des politiques agricoles. La spécialisation en théorie profite à tout le monde à condition cependant que la distribution des activités laisse effectivement à chacun la possibilité d'assurer la sécurité de son approvisionnement. Or, l'allocation des ressources productives agricoles est par trop inégale. Pour produire des céréales (blé) l'agriculteur américain dispose du capital nécessaire (machines, engrais...) et des superficies qui lui permettent d'ensemencer quelque 200 ha. L'européen de la CEE en moyenne 60 ha, l'agriculteur algérien un peu moins de 10 ha, l'Ethiopien 5 ha, le Malien 1 ha, (culture manuelle) capital et superficie varient de 1 à 100, la productivité du travail aussi, si l'on ajoute que les rendements sont de 359$_{\infty}$ aux USA, 609$_{\infty}$ en Europe, 7 à 89$_{\infty}$ en Algérie, 5 ou 6 en Ethiopie et au Mali.

La distribution des activités selon les rapports de productivité éliminerait fatalement les céréales du Mali, de

l'Algérie et sans doute d'une grande partie de l'Europe au bénéfice de l'agriculteur américain. Il est plutôt probable que chacun recherchera à préserver une sécurité maximum d'approvisionnement pour échapper à une dangeureuse dépendance à l'égard des marchés extérieurs. Mais il ne s'agit là que d'un cas de figure, l'expansion des exportations a par ailleus ses limites et ne peuvent se maintenir que ceux qui produisent aux coûts les plus bas. Autrement dit l'avantage ira aux productivités les plus hautes. Les autres producteurs ne pourront se maintenir sur le marché que pour autant qu'ils accepteront une rémunération de plus en plus faible de leur travail. L'avantage relatif se tournera alors, en avantage absolu.

On aura compris que l'une des lacunes importantes des PAS réside dans l'absence d'hypothèses à long terme sur la situation des marchés et de la production. L'Afrique doit affronter, avec le doublement de sa population d'ici 20 ans, sauf catastrophe démographique, un fantastique défi alimentaire. Le taux de croissance des prix agricoles s'accélérera. Il est déjà plus élevé que pour les produits d'exportation la hausse des prix ne conduira pas, d'une façon mécanique à la hausse de la production, si les conditions du progrès agricole ne sont pas réunies (progrès technique, génétiques en outillage, en formation...) et si l'on a rien à offrir aux paysans en biens non agricoles, pour les inciter à produire davantage. On retrouve là, le problème du développement et des liaisons agriculture-industrie.

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

AMARA HAMID Aé , Le PAS et les enjeux des politiques agricoles, pp. 100-109, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr