

ENTRE L'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE ET LA RENTE PETROLIERE :
LES POLITIQUES AGRICOLES VENEZUELIENNES

Michel POUYLLAU

Résumé : L'étude de cas porte sur le Venezuela. Les grandes phases de mise en place de la politique agricole de 1945 à nos jours sont examinées ici avec le double objectif d'estimer l'importance du secteur agricole dans l'économie d'un pays qui a longtemps vécu sur la seule rente pétrolière, et d'apprécier la capacité du Venezuela à atteindre un peu plus d'autosuffisance alimentaire.

Abstract : Between food-self sufficiency and oil income : the agricultural policies in Venezuela.

Case study on Venezuela examining the main phases of agricultural policy from 1945 to the present. Two objectives are to situate the place of the agricultural sector in the economy of this country which has lived for a long time on its oil revenues alone, and to review the possibility of a greater degree of food self-sufficiency.

Confronté à la crise financière qui frappe le Tiers-Monde, le Venezuela est au noeud de stratégies de développement rendues aléatoires par l'impact des politiques énergétiques mondiales du fait de sa position comme pays exportateur de pétrole, membre de l'OPEP. Il faut rappeler ici quelques données pour comprendre ou tout au moins cerner certains des problèmes de l'état vénézuélien. Sur un territoire équivalent à presque deux fois la France, vivent 15 à 16 millions d'habitants (1983) tandis qu'en 1950, la population atteignait à peine 5 millions d'âmes. Mais c'est surtout la dynamique pétrolière qui est un des indicateurs le plus pertinent du développement du pays : la production pétrolière suit pratiquement une courbe exponentielle de 1920,

démarrage des activités, à 1970, où la production atteint 3 800 000 barrils par jour (il faut rappeler que 1 barril par jour équivaut à peu près à 50 tonnes par an). Depuis 1970, la production est descendue en-dessous de 2 000 000 de barrils/jour (1,6 million en 1984), le Venezuela étant dans les années 50 le premier exportateur du monde tandis qu'actuellement il ne se situe plus qu'au 6ème rang (et 3ème producteur de l'OPEP)*. La montée de la production et de l'exportation pétrolières s'accompagne, entre 1920 et 1930, d'une rapide dégradation de la situation traditionnelle d'exportateur de produits agricoles qu'occupait le pays depuis le XVIIIème siècle (café, cacao, tabac, peaux, etc...). Cette dégradation s'accompagne d'une chute de la production agricole. Entre 1937 et 1960, la participation de l'agriculture dans le PIB reste pratiquement constante (20-22 %). A partir de 1960, la dégradation est nette et en 1983 cette participation n'est plus que de 6,8 %. Ce passage graduel d'un statut d'exportateur en produits agricoles à celui en produits pétroliers s'est accompagné d'une chute de la force de travail en milieu rural, 20 % de la population, en 1980, travaillant à la campagne.

Trois chocs vont amener l'Etat à tenter de limiter la forte dépendance alimentaire qui s'est créée, plus de 70 % de l'alimentation étant importés :

- le premier correspond à la chute des gouvernements militaires en 1945. Premier essai de démocratie, tronqué en 1948, mais à partir duquel une véritable politique agricole est mise en place sinon réellement développée,

- le second est le rétablissement de la démocratie en 1958, voie nouvelle s'accompagnant de la mise en oeuvre d'une réforme agraire,

- le troisième, la revalorisation en 1973 des prix du pétrole à l'exportation provoque la mise sur pied d'une politique de grands travaux.

Ces derniers quarante ans virent, dans le domaine de la politique agricole, s'affronter des logiques de développement et des stratégies de pouvoir. Un bref récapitulatif de l'évolution politique du pays : de 1945 à 1948, la première démocratie moderne est mise en place par le parti populiste Accion Democratica (A.D.), appuyé par les colonels des Forces Armées ; ces derniers s'emparent du pouvoir en 1948 et le

* Rédaction faite avant la crise financière et pétrolière de février 1986.

gardent jusqu'en 1958. A ce moment-là, les forces populaires animées par Accion Democratica et le Parti Communiste renversent le dernier dictateur Marco PEREZ JIMENEZ et sont rapidement relayées par l'alternance ("el estatu") sociaux-démocrates (A.D.) - sociaux-chrétiens (COPEI) ; cette alternance se poursuit jusqu'à ce jour. Dans cette phase chronologique, trois logiques vont se développer : de 1945 à 1977, une logique développementariste ("desarrollista") s'appuie sur la rente du pétrole et un choix politique nationaliste clair ; de 1977 à 1983, une logique gestion rationnelle des ressources se met en place. Elle touche aussi bien les ressources minières (pétrole, fer, bauxite) que les ressources naturelles renouvelables (sols, eaux, air, végétation). Depuis février 1983, la crise financière longtemps contenue et/ou dissimulée s'abat sur le pays et la dévaluation brutale de la monnaie (300 %) n'est que la manifestation abrupte d'un mal plus profond.

Ces logiques de développement s'appuient en fait sur des stratégies de pouvoir. Depuis 1945, il y a eu une prise de conscience évidente de la crise de l'agriculture et les bases paysannes de l'Accion Democratica sont là pour le confirmer. Sous la dictature (1948-1958), cette prise de conscience se manifeste dans une politique de grands travaux (barrage de Calabozo dans les Plaines Centrales ou Llanos) et de colonisation ; ce sont les fameuses "colonias", domaines aménagés de quelques centaines ou quelques milliers d'hectares. En 1960, le gouvernement démocratique met en place une Réforme Agraire qui n'est en fait surtout qu'une poursuite de la politique de colonisation d'espaces vierges même si les objectifs sont fondamentalement une redistribution de la terre. Au-delà de 150 hectares, pour les terres de basse et moyenne qualité, et de 5 000 hectares pour celles de mauvaise qualité, toutes les propriétés seront expropriées et seront redistribuées à 350 000 familles. Les résultats sont cependant largement en deçà des espoirs : 150 000 familles seulement ont bénéficié de la Réforme et sur 4,5 millions d'hectares prévus, 1,8 million a été redistribué. Surtout l'assistance technique est très inégale. Les échecs, dont certains ont été signalés dans un Rapport Dumont resté célèbre au Vénézuéla (1975), sont aussi problématiques. Seulement 27 % des familles bénéficiaires de la Réforme ont reçu effectivement des titres de propriété, 40 à 50 % des terres sont sous-utilisées et si l'on avait envisagé une

une moyenne de 14 hectares par famille, 70 % d'entre elles se sont vues attribuer moins de 10 ha parmi lesquelles 45 % moins de 5 hectares. Ces différents facteurs, accompagnés d'abandons de parcelles et de ventes plus ou moins déguisées n'ont fait qu'entretenir une reconstitution de moyennes et grandes propriétés. Cette Réforme Agraire ne rencontre pratiquement pas d'opposition de la part des milieux d'affaires et de la bourgeoisie terrienne dans la mesure où, comme on l'a maintes fois souligné, il s'agit plutôt d'une colonisation de terres vierges et surtout parce qu'elle est financée par la rente pétrolière, les acteurs théoriquement affectés étant largement rétribués dans la phase d'expropriation. Le corollaire dans cette démarche est de rendre la Réforme Agraire vénézuélienne l'une des plus chères du monde, certains experts citant un coût de 1 600 dollars US par famille contre 98 au Japon et 60 en Italie.

Cette réforme s'accompagne d'une politique de grands travaux liés surtout à des opérations de drainage de terres et d'irrigation. Des barrages et des systèmes d'irrigation sont mis en place dans les Llanos et leurs piémonts (370 000 hectares irrigués en 1975), des vastes opérations de drainage, en particulier dans les terres basses du sud du Lac de Maracaïbo, sont entreprises ; mais le grand "boom" est atteint au début des années 70. En effet, la conjonction d'une politique volontariste de type "développementariste", mise en place par les sociaux-chrétiens en 1968, et de l'augmentation des prix du pétrole en 1973, permet de mettre sur pied une véritable "offensive" dans l'aménagement du territoire. Vingt barrages sont programmés afin de contrôler les eaux au sortir des cordillères vers les grandes plaines, un système de polders continentaux (Modulos de Apure) est construit sur plus de 500 000 hectares, la Conquête du Sud est entreprise. En ce qui concerne l'agriculture en général, cette politique entraîne un développement régional inégal : l'Ouest du pays et le Sud du Lac de Maracaïbo bénéficient prioritairement des crédits d'investissement et de fonctionnement, le Sud amazonien connaît une période (1970-75) florissante tandis que l'Est est relativement marginalisé, excepté pour les plans de reforestation (il faut dire cependant que cette région possède un potentiel industriel énergétique non négligeable autour de Ciudad Guayana). A partir de 1977, une lente dégradation se produit dans le domaine agricole ; si l'on doit faire un premier bilan, certaines actions ont eu

des effets bénéfiques, inventaire et gestion rationnelle des ressources naturelles en particulier : il faut souligner par exemple que le pays a fait l'objet de levés agro-pédologiques sur pratiquement 600 000 km². Il est toutefois non moins certain que l'abondance de la rente pétrolière a continué à fausser le jeu de la rentabilité agricole. Les problèmes sont résolus par des investissements incontrôlés et les chutes dans la production sont compensées par des achats massifs à l'extérieur, céréales (blé en particulier), bovins (on voit, comble pour l'élevage vénézuélien, jadis exportateur, des importations de bétail du Costa Rica). Associée au mythe des richesses illimitées, l'agriculture donne l'impression d'avoir accompli un grand bond en avant ; une nouvelle classe capitaliste agricole, s'appuyant sur des agro-techniciens généralement formés aux Etats-Unis et parfois en Europe, émerge ; l'extension des surfaces cultivées augmente, de 1,4 million d'hectares en 1961 on passe à 2 millions en 1975 (mais 1,8 million en 1980) ; au sens productiviste du terme, des progrès sont accomplis, désenclavements routiers, avancée de la frontière agricole vers le Sud. Mais des problèmes demeurent ; l'augmentation de la production dans certains domaines -de 1970 à 1980, le riz passe de 226 000 tonnes à 710 000 tonnes (autosuffisance atteinte), et le sorgho de 7 000 à 595 000 tonnes- masque difficilement les difficultés d'autres secteurs : entre 1970 et 1980, la production de maïs chute de 710 000 tonnes à 660 000 tonnes, la canne à sucre de 6 millions à 5 millions et le pays est totalement dépendant, à concurrence de 60 à 100 % dans certains cas, des importations, en particulier pour le lait et le blé (habitude alimentaire du pain blanc, "pan francés").

La crise de février 1983, où la chute de la monnaie provoque la mise en place de 3 taux de change, ne fait que mettre en valeur la fragilité de l'agriculture vénézuélienne peu productive et surtout totalement liée à l'extérieur. Cette situation, associée à la dépendance alimentaire, est brutalement remise en cause et très rapidement des adaptations du marché se produisent. Certains produits (pommes du Chili par exemple) sont interdits d'importation, d'autres sont contrôlés (blé), d'autres enfin, dans la mesure où ils sont considérés comme prioritaires dans la ration alimentaire du vénézuélien, comme le lait, bénéficient d'un droit à l'importation avec taux de change préférentiel. Enfin et surtout, une politique incitative est mise en place afin d'une part d'améliorer le revenu du paysan et donc l'inciter à produire,

en particulier dans le domaine laitier, et d'autre part d'aboutir à l'instrumentation de technologies simples et efficaces : il est significatif de constater que le système de conservation du lait U.H.T. est mis en place début 1985 améliorant ainsi les procédures de conservation et de transport du lait. Au niveau des financements, la banque privée est fortement incitée à accroître sa participation aux prêts d'amélioration de l'agriculture (17 % au moins des crédits devant aller vers l'agriculture et 5 % vers les agro-industries). Enfin, dirigé vers les capitalistes agricoles de la classe moyenne, seuls capables de mener à bien une nouvelle politique agricole (d'après le gouvernement), un plan incitatif est mis en place autour soit d'axes prioritaires, le lait par exemple, soit de prospectives à l'an 2000 (Plan "sistemas ambientales venezolanos") qui prévoient un accroissement des surfaces cultivées de 1,8 million d'hectares en 1980 à 2,7 millions en 2 000, parmi lesquels les superficies emblavées passeraient de 850 000 hectares à 1,35 million en 2000.

Problèmes à résoudre ? Ils sont nombreux et tout Plan nécessairement se heurte à la dépendance du Vénézuéla vis-à-vis de sa dette (U.S. \$ 34 milliards soit la 4ème d'Amérique Latine) et à sa fragilité liée à la chute des prix du pétrole. Ces deux contraintes conditionnent étroitement une reprise agricole allant vers l'autosuffisance. D'autres contraintes demeurent : comment le petit paysan est-il intégré à la nouvelle donne agricole, l'est-il et/ou souhaite-t-on qu'il y soit ? Les politiques de crédit seront-elles suivies ? Pour qui les intermédiaires (les roscas) peuvent-ils jouer un rôle positif dans une stratégie dont ils dominent les axes ?

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

BRISSEAU-LOAIZA J.- 1982 - "Le Vénézuéla", Que Sais-Je, n° 2010, P.U.F., Paris.

BRITO-FIGUEROA F.- 1974 - "Historia economica y social de Venezuela", t. I et II, Universidad Central de Venezuela, Caracas (2ème édition).

DUFUMIER H.- 1973 - "Réforme agraire au Vénézuéla", Thèse, Paris.

MAZA-ZAVALA D.F.- 1964 - "Venezuela, una economia independiente", Universidad Central de Venezuela, Caracas.

SANTOS M.- 1980 - "Vénézuela, profusion et pênurie", Tiers-Monde n° 84, oct-déc. 1980.

SEQUEVA I. de S.- 1978 - "Dinamica de la agricultura y su expresion en Venezuela", ARIEL SEXBARRAL, Caracas.