

PHILIPPE HUGON

## ENDETTEMENT ET DYNAMIQUE DES SYSTÈMES AGRO-ALIMENTAIRES

Présenter devant un public spécialiste des questions agricoles le rôle que joue l'endettement dans la dynamique des systèmes agro-alimentaires n'est pas chose aisée pour deux principales raisons :

– Il n'y a pas de liens immédiats entre les phénomènes macro-économiques ou les contraintes financières et les dynamiques repérables au niveau des filières agro-alimentaires, même si l'accent est mis davantage aujourd'hui sur les aspects macro-économiques de la politique agricole et sur les liens entre la sphère financière et la sphère réelle ;

– Les problèmes se posent à des échelles différentes : les questions d'endettement se situent au niveau national et international et concernent au premier chef les Etats, alors que les dynamiques agro-alimentaires sont davantage repérables au niveau local et régional.

J'essayerai toutefois de faire le lien :

– en prenant dans un premier temps les lunettes du macro-économiste permettant de différencier *deux périodes d'endettement* (la décennie 70 et la décennie 80) ;

— puis en montrant que la multiplicité des réponses des acteurs et les dynamiques du dehors et du dedans conduisent à *des évolutions différenciées des filières agro-alimentaires.*

## **L'inversion de la conjoncture financière internationale : l'économie de crédit de la décennie 70 et l'endettement permanent de la décennie 80**

L'endettement du Tiers-Monde a dépassé en 1986 le seuil symbolique de 1 000 milliards de dollars. Les emprunteurs des années 70 sont devenus des débiteurs largement insolvables. La mise en place de politiques d'ajustement se fait dans un contexte d'inversion des flux financiers entre le Nord et le Sud.

### **L'« économie de crédit international » de la décennie 70**

Analysé à partir de ses déterminants extérieurs, le système financier international a été caractérisé par trois processus concomitants : l'expansion accélérée du marché financier international, la transnationalisation bancaire et les excédents de liquidité.

#### ***L'élasticité des fonds prêtables***

Caractérisée par une forte élasticité des fonds prêtables et par un accès plus facile et plus onéreux aux liquidités internationales la décennie 70 a été marquée par une privatisation de la création monétaire (xéno-dollars) qui a anté-validé avec myopie la croissance réelle.

L'endettement des années 70, réalisé dans un climat inflationniste, a favorisé l'accumulation dans de nombreux pays, mais il a également entraîné des gaspillages et des fuites conduisant à un transfert intertemporel de la charge de remboursement.

Certains traits bien connus permettent de caractériser les *relations financières Nord-Sud*. Exception faite des pays exportateurs de pétrole à faible volume de population, le Sud a été emprunteur net de capitaux. On peut noter une tendance à la réduction des flux publics et à une croissance des flux privés, notamment des prêts bancaires et des crédits d'exportation. Alors qu'en 1960 60 % des capitaux venaient de l'aide, en 1977 deux tiers des fonds allant vers les pays du Sud étaient des crédits commerciaux provenant pour l'essentiel des prêts accordés par les banques privées, des crédits d'exportation et des investissements directs.

### *L'hétérogénéité des Tiers-nations*

Dans les pays semi-industrialisés, 80 % des apports de capitaux sont d'origine privée ; l'endettement a accompagné un processus d'accumulation et de promotion des exportations industrielles, même si l'on observe aujourd'hui un épuisement du régime d'accumulation (notamment en Amérique Latine). Par contre dans les pays moins avancés, plus de trois-quarts des versements reçus sont d'origine publique, et l'endettement s'explique davantage par des déficits du secteur public, par une forte consommation publique ou privée, par la mise en place d'infrastructures dont les effets ne sont pas directement productifs et enfin par l'évolution moins favorable du contexte international.

Cet endettement a été fortement contrasté selon les Tiers-nations. Ce sont les nouveaux pays industriels (NPI), les pays pétroliers et les pays à revenu intermédiaire qui ont reçu l'essentiel des transferts financiers, ceux-ci ayant principalement un caractère privé. Le Mexique, le Brésil, l'Argentine et la Corée du Sud totalisent la moitié de la dette des pays en voie de développement hors OPEP et 35 % de l'endettement à taux variable. Au contraire, pour les pays moins avancés (PMA), la dette est, pour plus de 80 %, née de l'aide publique au développement et de crédits à l'exportation financés ou garantis par le secteur public.

## **L'inversion des flux financiers Nord-Sud et l'insolvabilité du Sud pendant la décennie 80**

### ***L'endettement explosif***

Après avoir assisté, durant la décennie 70, à une explosion de l'encours de la dette correspondant à une économie internationale surliquide, on observe un tarissement des crédits extérieurs et une inversion des flux financiers. Dans une économie devenue sous-liquide, il y a autonomisation du service de la dette qui se nourrit d'elle-même :

— La dette globale du Tiers Monde a dépassé 1 300 milliards de dollars en 1988, soit la moitié du PNB des pays en développement ; sur 1 000 milliards de dette à long terme, il y a 450 milliards de créances publiques et 550 milliards de créances privées. Le service de la dette représente 10 % de l'encours (72 milliards de remboursement du principal et 59 milliards d'intérêt), et le ratio (avant rééchelonnement) atteint 50 % ;

— Les flux financiers nets reçus par les PED ont régulièrement baissé depuis 1982 et se sont élevés à 16 milliards de dollars en 1988 ; les transferts financiers nets sont devenus négatifs (— 43 milliards de dollars en 1988).

La chute des excédents pétroliers et la crise de l'endettement extérieur ont conduit à une baisse des crédits à l'exportation, des investissements directs et des prêts bancaires, mais par contre à un poids croissant des financements publics (aide bilatérale CAD, apports multilatéraux à des conditions concessionnelles).

La situation des pays du Sud n'est plus d'illiquidité mais d'insolvabilité. Le report de la dette conduit à une *autonomisation du service de la dette*. Il y a inversion des flux financiers Nord-Sud contraignant à trouver de l'argent frais pour honorer le paiement des intérêts. La montée des risques apparaît non seulement au niveau des grands débiteurs latino-américains mais à celui des maillons faibles africains qui peuvent entraîner la chute d'un édifice fragile. Les pays sont pris dans un processus de dette perpétuelle alors que l'environnement de l'actuelle décennie paraît plutôt défavorable.

### *La différenciation des Tiers-nations*

L'analyse de l'endettement par grandes régions montre la diversité des structures de la dette et donc la grande diversification des risques pour les créanciers et des modes de gestion pour les débiteurs. Le marché financier est exposé à 52 % sur l'Amérique Latine et à 79 % sur les pays à revenus supérieurs. Au contraire l'aide publique au développement (APD) concerne pour 60 % les pays à faible revenu et à 50 % les pays d'Asie (à faible revenu), 62 % de l'encours étant concentré sur les pays à revenu supérieur.

Les 8 grands pays d'Asie représentent 20 % de l'encours de la dette ; ils ont une structure d'endettement équilibrée (35 % d'APD et de crédits garantis, 45 % de créances de marché et 20 % de créances multilatérales). Malgré de fortes différenciations selon les pays, la dette est gérable, pour les créanciers comme pour les débiteurs.

Les 8 pays d'Amérique Latine représentent 35 % de l'encours total. Leur structure d'endettement est caractérisée par le poids des créances de marché (70 %) alors que les créances publiques bilatérales et multilatérales représentent 10 % du total. La dette de trois pays (Brésil, Argentine, Mexique) s'élève fin 1987 à 280 milliards de US dollars.

Les 48 pays d'Afrique sub-saharienne représentent 8 % de l'encours total. Les engagements bilatéraux et multilatéraux comptent pour 2/3 de la dette et la part des créances privées est de 20 % du total. L'encours global de la dette peut être évalué à quelque 200 milliards de dollars, dans lesquels 5 pays comptent pour la moitié (Nigéria, Soudan, Côte d'Ivoire, Zaïre et Kenya). Les créances bancaires ne sont élevées que dans certains pays (Nigéria, Côte d'Ivoire, Congo et Libéria). On peut distinguer trois catégories de pays :

- les pays à faible revenu, ou PMA (80 % de la dette est publique, à des conditions concessionnelles) ;
- les pays à revenu intermédiaire, où 40 % des encours sont d'origine privée ;
- les pays exportateurs de pétrole, qui se sont généralement endettés à court terme pour compenser l'instabilité des cours pétroliers (Nigéria).

Encore faut-il intégrer d'autres variables explicatives telles que l'appartenance ou la non-appartenance à une zone monétaire, les politiques nationales...

### **Les facteurs de l'endettement permanent**

L'endettement du Tiers-Monde est la résultante de nombreux facteurs qui s'entremêlent pour conduire aujourd'hui à un processus auto-entretenu. Nous regrouperons ces facteurs selon trois éclairages complémentaires :

- Les transformations de l'environnement international ;
- la myopie des politiques des pays prêteurs et emprunteurs ;
- les transferts intertemporels de ressources liés au cycle de vie de l'emprunt.

### ***Les transformations de l'environnement international***

Il importe de distinguer la toile de fond correspondant au dysfonctionnement du système monétaire et financier international et les conjonctures renvoyant au changement des politiques des économies dominantes, notamment américaines.

En toile de fond, dominent une autonomisation des circuits financiers en découplage des circuits productifs et une création de liquidités hors des régulations des banques centrales. Ainsi, les euro-dollars ou les xéno-dollars alimentent les banques en liquidités et servent de base à une nouvelle émission de crédit international. Il n'y a pas de réglementation pour limiter le rapport entre la masse de monnaie de crédit international libellée en dollars et sa base. Il y a eu déconnexion croissante entre la circulation monétaire et la base productive réelle.

La mondialisation des marchés financiers et les innovations financières ont été favorisées par la déréglementation et par l'information.

Les emprunts ont été contractés dans un contexte international qui s'est profondément transformé tant sur le plan commer-

cial que monétaire et financier. Deux périodes peuvent être distinguées :

- La décennie 70 est sur le plan monétaire et financier une période de surliquidité, de taux d'intérêts réels négatifs et de sous-évaluation du dollar. Elle est marquée par les excédents de pétro-dollars et par des taux de croissance des pays du Sud deux fois plus élevés que ceux du Nord.

- Les années 80 sont au contraire marquées par un renversement de l'environnement international. Dans l'ensemble, les PVD ont mal absorbé le second choc pétrolier. Le financement des déficits américains a contraint à pratiquer des taux d'intérêt réels positifs. Le dollar a été surévalué. Il y a eu forte détérioration des termes de l'échange des pays exportateurs de produits primaires. Le système financier est devenu une pompe à capitaux drainant vers les Etats-Unis les liquidités, alors qu'il y avait disparition des pétro-dollars.

Depuis 1982, on a observé une baisse des taux d'intérêt avant leur remontée en 1986 conduisant à des taux d'intérêt réel de l'ordre de 7 %, à une chute du dollar et à un ralentissement de l'inflation mondiale alors qu'il n'y a pas eu de réelle reprise de la croissance. Le contre-choc pétrolier et l'effondrement des prix des produits de base ont fortement réduit les recettes d'exportation des pays du Sud.

La période 1982/1987 est caractérisée par un choc déflationniste ou monétaire international. La hausse des taux d'intérêts réels est liée aux besoins de financement des déficits publics notamment américains ; elle draine une épargne des agents privés, ménages et surtout entreprises, vers des placements financiers rémunérateurs. L'accumulation des déficits commerciaux plus les dettes internes et externes des Etats-Unis, les ont fait passer en quatre ans de la situation de premier créancier mondial à celle de premier débiteur. D'où la nécessité de taux d'intérêts élevés qui nourrissent les marchés financiers aux dépens des investissements productifs, et qui accaparent les fonds prêtables.

### ***La myopie des politiques des prêteurs et des emprunteurs***

Par définition les prêts ou les emprunts internationaux renvoient à des contrats entre des acteurs privés ou publics appartenant à des nationalités différentes et donc à des co-responsabilités (1). On peut toutefois se focaliser du côté des prêteurs publics ou privés cherchant des débouchés extérieurs, des placements rentables ou surrépondant à la demande des pays emprunteurs ; ou au contraire se placer du côté des emprunteurs privés ou publics ayant des régimes d'accumulation différents ou pratiquant des politiques financières diverses.

*Plusieurs facteurs se sont conjugués* dans un contexte d'économie de crédit international, qui traduisent une *co-responsabilité* des créanciers et des emprunteurs : la *myopie* des acteurs a entraîné une fuite en avant et a créé des *effets cliquet*, la conjonction ou les collusions des intérêts à court terme bancaires ou commerciaux des pays prêteurs et des intérêts privés et politiques des pays emprunteurs, les pratiques de fuite des capitaux ou de surfacturation...

### ***Cycle de vie de l'emprunt et transferts intergénérationnels***

Indépendamment de ces facteurs, la crise d'endettement était inscrite dans le *cycle de vie de la dette* dès lors que le crédit international ne permettait pas la mise en place d'un appareil productif efficient assurant à terme les remboursements.

Tout emprunt a un cycle de vie (cf. Kessler) ; durant celui-ci, les effets sont positifs si la somme actualisée des revenus résultant de ces emprunts est supérieure à la valeur des emprunts (encours de la dette). Le crédit est antévalidation de valeurs dont on escompte le cycle de valorisation et de réalisation. Les emprunts contractés au cours d'une période (t) peuvent servir à :

- 
1. Selon le FMI, la crise de la dette est survenue à cause de la conjonction des carences dans les politiques des banques internationales et celles des pays emprunteurs (Bourguinat-Mistral).



- financer les investissements directement ou indirectement productifs ayant des effets à terme sur la production et sur les exportations en  $t + 1$ ,  $t + 2$ ... ;

- financer les consommations privées ou publiques augmentant le bien-être des agents en  $t$  ;

- permettre la constitution d'une épargne en  $t$  qui peut être placée sur les marchés financiers des pays emprunteurs ou des pays prêteurs et qui rapporte des intérêts en  $t + 1$ ,  $t + 2$ ...

Les effets de l'endettement seront porteurs de croissance et amélioreront le bien-être des consommateurs ou dégageront des capacités d'exportations sous plusieurs conditions : productivité des capitaux supérieure à leur coût, absence d'effet d'éviction sur l'épargne, affectation à des investissements sans effets de hausse du coefficient de capital, absence de fuites, capacités d'absorption des capitaux par le tissu social et technologique...

L'expérience montre que, sauf exception, ces conditions ont été rarement remplies durant la période d'aisance monétaire des années 70 (anticipation avec myopie des variables, fuite des capitaux, projets surdimensionnés, effets multiplicateurs keynésiens sans accroissement des capacités productives...). De plus, les conditions financières se sont inversées à la fin de la décennie 70.

Dès lors la généralisation des politiques d'ajustement depuis le début des années 80 doit être liée à un mode de gestion de la dette en situation d'insuffisante contrepartie des actifs réels ou dans certains cas en situation de surcapacité mondiale de production primaire conduisant à des prix déprimés (agricoles, miniers et pétroliers). Les modes de traitement consistent à repousser les échéances (effet chasse-neige) et à créer un endettement permanent (Bourguinat).

Le poids de la dette est ainsi reporté sur les générations qui remboursent ; il doit être analysé en liaison avec la croissance de la population et le changement de structure par âge de celle-ci. Dans l'ensemble les mesures d'ajustement concernent prioritairement les jeunes classes d'âge notamment en portant sur les services sociaux et sur les investissements créateurs d'emplois.

## **Endettement permanent et gestion de la dette**

La communauté financière a été capable, depuis la crise mexicaine d'août 1982, de mettre en place des procédures de gestion à court terme de la dette caractérisées par un grand pragmatisme et d'empêcher l'effondrement du système, ou un krach financier lié à la dette du Tiers Monde.

Les modes classiques de traitement de la dette ont permis de retarder les échéances en accordant un répit, mais sans permettre une guérison durable. A titre d'exemple, la dette africaine de 200 milliards de dollars fin 1987 atteindrait 550 milliards en l'an 2000 selon les procédures actuelles.

La restructuration de la dette a consisté à appliquer des procédures soit de rééchelonnement soit de refinancement. Si les principes appliqués par les trois principaux acteurs (FMI, Club de Paris et Club de Londres) ont été rigides, les pratiques effectives se sont progressivement assouplies.

En principe, toutes les dettes ne sont pas éligibles au rééchelonnement. Les échéances déjà restructurées ne peuvent faire l'objet d'une nouvelle restructuration, seules les échéances en capital peuvent être restructurées. Les périodes de consolidation sont limitées... Les pratiques ont été plus souples et ont montré un relatif pragmatisme. Il y a eu allongement des périodes de grâce et des échéanciers.

La mise en oeuvre des procédures informelles de gestion de la dette sous l'égide du Fonds Monétaire International, essentiellement à partir des années 80, a permis de gérer à court terme les déséquilibres financiers et d'honorer le paiement des intérêts. La séquence en est la suivante : lettre d'intention du Fonds ; réunion du Club de Paris et des aides bilatérales ; réunion du Club de Londres et engagement des Banques.

*Les procédures informelles* ont permis de maintenir les pays dans la légalité financière, de traiter au cas par cas et au coup par coup la dette, de conduire à des rééchelonnements et à des refinancements. Les Banques ont prêté de la *new money* permettant de faire tourner les compteurs des intérêts.

En 1988, sur 600 milliards de créances bancaires 256 ont été restructurés par le Club de Londres et sur 200 milliards de

créances publiques 81 milliards de dollars l'ont été par le Club de Paris.

Diverses *modalités de refinancement* ont été créées tels les Prêts d'ajustement structurels ou sectoriels, la facilité d'ajustement structurel, et la facilité d'ajustement structurel renforcé (12 milliards de dollars pour ces deux derniers financements).

Le marché a permis des *conversions de créances* par échange à leur valeur faciale *sans capture de décote* (exemple des conversions en actions, en monnaie ou en exportation) ou avec capture de décote par dévaluation des créances sur le marché d'occasion. La décote des créances à risques se situe autour de 50 % (cf. Adda). Des montages s'éloignant des règles antérieures ont été mis en place notamment pour le Mexique.

Depuis 1987 des mesures d'*allégement ou d'annulation des créances publiques* ont été prises soit par des actions bilatérales, soit par des actions internationales : menu à la carte de Toronto pour les pays les plus déshérités, plan de Casablanca, mis en application en janvier 1989 pour Madagascar, annulant 1/3 de la dette totale des PMA, proposition d'un fonds de garantie des intérêts par la France dans la logique du montage mexicain de 1988.

Sous la contrainte des pratiques unilatérales des pays débiteurs dont certains ont limité le paiement du service de la dette à un pourcentage des exportations (exemple : Nigéria 30 %, Pérou, Zaïre, Zambie 10 %), certaines règles ont été assouplies. Dans certains cas (Brésil) le non-respect de la séquence de négociation a conduit les institutions de Washington à circonscrire l'incendie et à faire des concessions aux pays limitrophes. Les délais de réalisation des critères de performance ont été progressivement allongés. De nouvelles modalités de prêts ont été mises en oeuvre, tels les prêts d'ajustement structurel. Au-delà d'un modèle unique fondant les politiques d'ajustement, il y a relative régulation immédiate de la crise financière. Plusieurs indices montrent toutefois qu'il y a rémission mais nullement guérison durable.

Au-delà des différenciations des pays du Sud, l'endettement a des effets déflationnistes :

- il tarit l'accès au flux financier extérieur. L'aide publique, qui stagne en valeur réelle, ne permet pas de compenser la chute des prêts bancaires et des investissements directs ;

- il exerce des effets de contagion sur le système financier interne et sur la dette publique de l'Etat. Si l'endettement interne a favorisé l'endettement extérieur, aujourd'hui le mode de règlement de la dette rétroagit sur la dette publique qui gonfle et celle-ci conduit à privilégier des opérations de rentabilité à court terme du système bancaire ;

- il conduit à des transferts de remboursement indépendants des transferts d'endettement (De Bernis) dans la mesure où les appareils productifs internes et les conditions du marché international ne permettent pas de gager les créances ;

- il se traduit par la mise en place des politiques de stabilisation et d'ajustement, dont les réussites diffèrent selon les capacités de réponse des systèmes internes.

## **Les liaisons entre l'endettement et la dynamique agro-alimentaire**

### **Endettement, ajustement et dynamique agro-alimentaire**

#### ***Durant la décennie 70***

Si le poids de l'agriculture dans l'endettement des pays du Tiers-Monde paraît limité, par contre l'endettement extérieur a eu un impact plutôt négatif, semble-t-il, sur les agricultures du Tiers-Monde.

Il existe certes de grands projets agricoles budgétivores et des endettements liés aux projets hydro-agricoles (exemple en Afrique : la SAED (2) au Sénégal, l'Office du Niger, les River

---

2. Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta.

Basins au Nigéria ou les fermes d'Etat dans les pays socialistes), mais en général le poids des investissements agricoles a été limité dans l'ensemble de la dette. Si l'on prend le cas de l'Afrique, nous avons calculé que sur 131 milliards de dollars d'encours de la dette publique garantie, l'agriculture ne représentait que 6 %. Les infrastructures comptaient pour 27 %, les services sociaux pour 13 %, les mines pour 7 %, les industries pour 12 % et le reste pour 34 %.

On peut considérer par contre que l'accès facile aux liquidités a souvent exercé des effets discriminants vis-à-vis de l'agriculture :

- Changements de modes de consommation inducteurs d'importations ;
- Financement de projets surdimensionnés à haute intensité capitalistique ;
- Effets de distorsion des prix défavorables à l'agriculture (assimilables aux effets de type *Dutch Disease*).

Il importe toutefois d'être plus nuancé. La crise agricole concerne surtout l'Afrique sub-saharienne et pas nécessairement les pays endettés. Dans de nombreux pays semi-industrialisés l'endettement extérieur a financé des projets agricoles ou agro-alimentaires conduisant à une montée en puissance des pays du Sud dans les marchés mondiaux agricoles (cf. notamment le Brésil et la Thaïlande). Il en résulte une tendance à la surcapacité de production à terme qui aura des effets dépressifs au niveau des prix, ce qui conduira, compte tenu des contraintes de devises, à des stratégies de guerres des prix et d'exportation de grands pays tendant à évincer les pays d'Afrique Sub-Saharienne (cf. Hugon in *Les Tiers nations en mal d'industrie*).

### ***Politiques d'ajustement et convergence de la gestion de la crise au cours de la décennie 80***

On observe une convergence des politiques d'ajustement. Même si l'appartenance à la zone franc a joué un certain rôle de tampon vis-à-vis de la crise financière, on observe une crise d'endettement et des modes de gestion de celle-ci aboutissant à

une standardisation des politiques et à une mise sous tutelle des institutions de Washington mettant les anciennes puissances tutélaires en second rang.

Le rôle prééminent des institutions de Washington s'explique d'autant plus que la France, au niveau de ses structures publiques et de son réseau bancaire, est le pays le plus exposé vis-à-vis de l'endettement africain et que le Trésor français président du Club de Paris tient à ce que les conditionnalités résultent du Fonds et de la Banque Mondiale.

Les programmes reposent sur quelques principes universels tels les liens entre la croissance économique et l'ouverture commerciale, l'interdépendance entre la libéralisation des échanges commerciaux et la politique économique avec un rôle préalable donné aux programmes de stabilisation macro-économique, la nécessité d'un échéancier permettant, au-delà des conséquences déflationnistes et du coût économique de la stabilisation, de relancer la croissance sur des bases saines.

Il en résulte un ensemble de recettes d'ordre macro-économiques dont les trois volets sont la réduction du déficit budgétaire, la baisse de la masse monétaire et la dépréciation du taux de change. Les principales mesures de politique extérieure concernent la réforme des protections tarifaires, la promotion des exportations et le remplacement des restrictions quantitatives par des tarifs douaniers.

On note certes du fait de l'appartenance à la zone Franc une spécificité des politiques d'ajustement (cf. M.F. L'Heriteau). Celle-ci apparaît évidemment au niveau des politiques de change (l'absence de dévaluation conduit généralement à des surtaxes aux exportations) mais également au niveau des politiques monétaires et budgétaires. Par contre la priorité est accordée à la réduction de l'endettement des entreprises publiques, et au contrôle des banques commerciales.

On retrouve toutefois des principes identiques sur :

— l'ouverture au marché mondial : celle-ci repose sur les principes libéraux des avantages comparatifs, de la libre circulation des facteurs, des taux de change d'équilibre. L'assouplissement des contrôles de change, la réduction des protections effectives se rapprochant des protections nominales,

l'absence de protection non tarifaire (exception faite des rationnements de quelques produits stratégiques), le réajustement des parités monétaires doivent éviter les distorsions sectorielles , déplacer les termes de l'échange et les ressources productives des secteurs abrités vers les secteurs concurrencés ;

— la libéralisation interne : les principales réformes institutionnelles visant à retrouver les lois du marché concernent la libéralisation du commerce, la réduction du rôle de l'Etat, le dégraissage des entreprises publiques et parapubliques, le recours à la privatisation ; la dérégulation doit conduire au démantèlement des protections, des subventions et des organismes de stabilisation ; la rationalisation et la privatisation du secteur public doivent permettre une plus grande efficience et supprimer les effets d'éviction du public vis-à-vis du privé ;

— la baisse et la restructuration des dépenses : la baisse de l'absorption (optique des flux réels) ou du crédit intérieur (optique monétariste) doit rétablir l'équilibre de la balance des comptes extérieurs aux dépens de la balance interne. Il doit y avoir également réaffectation des dépenses ; baisse de la production des secteurs protégés et hausse de celle du secteur exportateur. Cette restructuration de la demande par l'ensemble des mesures macro et sectorielles s'accompagne de prêts affectés pour reconstruire les secteurs concurrencés (prêts d'ajustement structurel) ;

— la hausse des prix agricoles supposés réaliser un transfert de revenus de la ville vers le monde rural et favoriser un surplus exportable.

### *Ajustement et priorité agricole*

La grande majorité des politiques d'ajustement et la mise en oeuvre des prêts d'ajustement structurel et sectoriel ont pour objectif de réorienter les ressources vers les secteurs agricoles d'exportation et vivriers.

Certaines mesures sectorielles d'accroissement des prix, de libéralisation du commerce, de reconstitution de filières, de

réorientation du crédit ou de financement des investissements sont directement orientées vers l'agriculture ou vers les activités agro-alimentaires.

L'ensemble des mesures macro-économiques de retour à la vérité des prix et à la régulation par le marché sont censés favoriser le secteur agricole. La suppression des distorsions internes et externes doit favoriser les activités concurrencées aux dépens des secteurs abrités, le secteur privé aux dépens du secteur public, elle doit créer des substitutions entre les activités à forte intensité capitalistique et les activités à faible intensité capitalistique.

### *Les effets contrastés vis-à-vis du secteur agricole*

Dans l'ensemble, on note une reprise de l'agriculture vivrière en Afrique mais celle-ci n'est pas nécessairement imputable aux politiques. On observe une forte réduction des écarts de revenus entre les villes et les campagnes.

Toutefois, plusieurs effets pervers apparaissent vis-à-vis de l'agriculture :

- Faute de marchés concurrentiels, les relèvements de prix internes sont souvent accaparés par les intermédiaires en situation de double oligopsone ;

- La priorité donnée au crédit à court terme se fait aux dépens des financements agricoles à long terme et elle crée des discriminations vis-à-vis des paysanneries sans garanties ;

- Les *dévaluations* ont dans les pays exportateurs de produits primaires peu d'effets sur la compétitivité extérieure. Elles accroissent par contre les recettes de l'Etat assises sur le commerce extérieur et permettent d'honorer le service de la dette dont le niveau s'accroît du montant des dévaluations (en monnaie nationale) ;

- Conçues à l'échelle nationale, les politiques d'ajustement ne prennent pas en compte les interdépendances entre les structures, entre les politiques nationales ni les effets régionaux liés à des effets d'enclavement, de dimensions inégales, elles créent des sophismes de composition.



Les mesures sont mises en oeuvre par des acteurs aux pouvoirs inégaux dont les pratiques conduisent à réaliser des transferts du coût de l'ajustement sur d'autres groupes ou à en compenser les effets par des pratiques adaptatives. La question est d'analyser la diffusion de la charge de l'ajustement entre les divers groupes pour savoir quel est le point de chute final et pour savoir qui, *in fine*, la supporte. Plusieurs exemples peuvent être cités :

- La baisse des salaires réels favorise des stratégies de recherche de revenus minimaux assurant le minimum de couverture des besoins par prélèvement sur l'épargne ou sur le patrimoine (endettement, vente de biens), par accroissement du travail marchand ou gratuit.

- La hausse des prix alimentaires peut créer des effets de substitution vis-à-vis des produits à faible prix-calories (élasticité-prix négative de la demande) ou inversement créer des effets *King* ou *Giffen* concentrant les dépenses sur les produits dont les prix augmentent aux dépens d'une diversification. Ces effets diffèrent selon les groupes (la substitution est généralement impossible pour les groupes les plus pauvres consommateurs de produits à bas prix-calories) (cf. Lipton).

- Les dévaluations peuvent conduire à des anticipations inflationnistes et à des ajustements différenciés des prix des biens et des facteurs.

- La hausse des prix producteurs et consommateurs des produits agro-alimentaires peut favoriser des transferts monde urbain/monde rural ou inversement créer de fortes différenciations entre les paysans sans terres et les propriétaires et favoriser un déverrouillage de l'émigration rurale.

Le cadre dualiste opposant rural et urbain, agriculture et industrie, secteur abrité et concurrencé ou formel et informel, interdit d'analyser les liaisons et relations d'interdépendance et de prendre en compte les fonctions d'intermédiation internes ou internationales qui, en situation de marché non compétitif, peuvent capter les rentes liées aux changements de prix relatifs.

L'ensemble de ces effets sont spécifiques aux structures économiques et sociales des pays en développement. Si, dans

l'ensemble, les pays disposant d'un système productif diversifié et d'un tissu social et technique ramifié semblent connaître des réallocations positives des ressources favorables à la croissance, le plus souvent les pays les plus démunis connaissent des ajustements régressifs conduisant à des exclusions du marché et à une baisse de la satisfaction des besoins essentiels pour les groupes les plus vulnérables.

Dans la majorité des pays, on observe des ajustements par le bas (baisse des importations sans reprise des exportations, chute de l'investissement sans reprise de l'épargne ou chute des dépenses publiques avec faible hausse des recettes budgétaires, baisse de l'absorption). Le revenu par tête a chuté depuis le début de la décennie de 14 % en Afrique et de 25 % dans les pays les plus endettés.

Il n'y a pas de réponses générales à des questions telles que les suivantes :

- L'accroissement des prix producteurs accroît-il l'offre ?
- La demande urbaine exerce-t-elle des effets positifs sur les prix agricoles ?
- L'accroissement des ressources affectées à l'agriculture réduit-il l'émigration rurale ?
- La micro-entreprise ou le petit projet sont-ils des substituts aux grands projets ?

Dans le cas du Nigéria, il semble que l'on observe une certaine réversibilité après un déclin de l'agriculture. Les exploitations paysannes répondent au jeu des prix pour le maïs. Les multinationales sont incitées à investir dans l'agro-alimentaire aux divers maillons de la filière. Les risques de baisse de la demande solvable, d'effets de la crise industrielle en approvisionnements ou en débouchés ou de constitution de rentes d'intermédiation sont toutefois importants.

A Madagascar, les contraintes d'endettement ont conduit à fortement rationner les importations alimentaires. La libéralisation des prix et des structures commerciales, liée aux projets de réhabilitation de filières, ont favorisé l'agriculture. Après de fortes flambées de prix, les bonnes récoltes favorisées par le

climat et la mise en place du stock tampon semblent avoir stabilisé les prix.

Sur le plan de la *croissance*, les résultats ont été jusqu'en 1988 décevants. La désindustrialisation a été forte même si les pénuries en intrants ont été réduites ; les dévaluations n'ont pas permis une compétitivité et l'appareil industriel a subi les effets de la baisse de la demande. L'agriculture a connu de fortes fluctuations (bonnes récoltes de riz en 1987 et chute en 1988) ; les cultures d'exportation n'ont pas repris.

On peut noter un *ajustement par le bas* (baisse des investissements sans croissance de l'épargne ; chute des exportations en volume et ajustement à la baisse des importations ; réduction des dépenses publiques sans hausse des recettes budgétaires).

### ***Exemples : Les effets de la libéralisation sur la filière-riz à Madagascar***

A court terme, l'effet le plus clair de la libéralisation a été une réorientation des flux commercialisés vers la capitale ; mais il ne semble pas que les problèmes de la production et de l'alimentation urbaine aient été résolus pour autant.

#### ***Les effets sur la production***

Parallèlement à la libéralisation des circuits commerciaux et à la libéralisation des prix, le gouvernement a réformé le système de distribution des intrants agricoles, amélioré la vulgarisation dans les greniers à riz (lac Alaotra) et adopté une nouvelle législation pour les périmètres hydro-agricoles.

La hausse des prix au producteur peut avoir un effet immédiat sur le partage du produit rizicole en fractions commercialisée et autoconsommée, sur les décisions de stockage ou déstockage du paddy. On observe de fortes instabilités de production.

#### ***Les effets sur la consommation***

La hausse des prix au consommateur des produits alimentaires, liée à la libéralisation du commerce extérieur, a dans un

premier temps conduit à une réduction des autres dépenses puis a aggravé fortement la paupérisation en milieu urbain et rural et la malnutrition pour les groupes les plus pauvres alors que Madagascar connaît depuis dix ans une baisse permanente du niveau de vie de la population et une non-satisfaction croissante des besoins essentiels.

Il semble qu'en milieu urbain les substitutions soient limitées et que la flambée des prix conduise à une dénutrition pour les groupes les plus vulnérables. Le prix du riz est le prix de référence à l'égard des autres produits. Par contre, dans les régions Sud et Ouest traditionnellement moins consommatrices, des substitutions peuvent avoir lieu.

La consommation de riz s'explique à la fois par des considérants économiques (rapport prix/calorie) mais également par des habitudes anciennes difficiles à modifier.

Cette forte augmentation des prix consommateur touche en priorité les consommateurs urbains non approvisionnés par les circuits Fokontany mais elle concerne également les paysaneries déficitaires et les paysans n'ayant pas constitué de stocks de sécurité et pris dans le cycle soudure/usure.

### **Dynamiques agro-alimentaires et déconnexion vis-à-vis des contraintes financières**

La lecture macro-économique précédente présente un certain nombre de limites :

- D'une part, il existe des dynamiques agro-alimentaires repérables à l'échelle mondiale, qui débordent les Etats-Nations et qui dépassent les contraintes financières nationales ;

- D'autre part, les dynamiques du dedans déconnectent en partie les filières agro-alimentaires des déterminants macro-économiques.

### ***Les dynamiques agro-alimentaires internationales***

Les stratégies des acteurs internationaux, firmes et Etats, conduisent à des dynamiques relativement autonomes :

- Recomposition des filières tendant à déconnecter l'agriculture de l'alimentation et à lier celle-ci au secteur chimique ;
- Concurrence croissante des pays du Nord mais également de nouveaux pays agro-exportateurs du Sud sur les marchés ;
- Rôle croissant des marchés au comptant et à terme comme mode de régulation ;
- Crise de surproduction malgré des changements de conjoncture liés à des facteurs climatiques.

L'effondrement des prix au cours de la décennie 80 (jusqu'en 1988) paraît lié à la fois :

- Aux effets des surinvestissements et des excès de capacités de production ;
- Aux erreurs de composition des politiques identiques d'exportation ;
- Aux effets de ralentissement de la demande mondiale et de substitution des produits.

Dans cette guerre des prix, on observe une montée en puissance de nouveaux producteurs, et des stratégies d'éviction, notamment de plusieurs pays africains.

### ***Les dynamiques agro-alimentaires du dedans***

Les contraintes macro-financières et les politiques macro-économiques exercent des effets différents selon les échelles ou selon les environnements structuraux.

Les effets de domination du capital agro-alimentaire se combinent avec les pratiques des acteurs du dedans, et conduisent à une grande diversité des capacités organisationnelles, des modes de régulation et des régimes d'accumulation selon les Tiers-nations.

L'agro-alimentaire met en oeuvre des processus complexes où le biologique, le culturel, le social et le politique sont liés à l'économique. La question alimentaire met en jeu le rapport salarial, l'articulation sectorielle, les liaisons villes-campagnes.

Ainsi dans la conjoncture de crise que connaît l'Afrique, l'observateur pourra étudier la résurgence des filières à régulation domestique (démonétisation des économies, retrait des rapports marchands) ou la dynamique des filières marchandes. Au contraire, les filières à régulation étatique subissent directement les crises d'approvisionnement et de financement, cependant que l'intégration des économies africaines au marché international se fait davantage par l'aval (importations massives de produits alimentaires aux dépens des équipements).

Ces relations de concurrence ou de complémentarité résultent également des politiques globales de l'Etat. Ainsi les mesures volontaristes de constitution de filières étatiques par protectionnisme extérieur et subventions internes (prix administrés, taux d'intérêts réels négatifs...) créent-elles des distorsions entre les structures de la production et celles de la consommation alimentaire conduisant à des circuits parallèles nationaux et internationaux stimulant les filières à régulation marchande. Inversement, les politiques de libéralisation entraînent des rationnements et des exclusions par les prix pouvant stimuler les filières domestiques.

## Conclusion

Si le processus d'*endettement permanent* rend nécessaire une nouvelle *stratégie de gestion de la dette*, il s'agit plus fondamentalement de reconstituer les systèmes financiers en relation avec l'investissement. Il apparaît de plus en plus que des solutions de gestion plus durables de la dette sont nécessaires.

Il y a nécessité de réaliser une redistribution internationale des revenus en apurant en partie le passé. Les solutions doivent être *différenciées* et doivent prendre en compte les *intérêts en jeu* et les coûts et avantages pour les acteurs de chacun. Réduire les risques des créanciers n'est pas généralement compatible avec accroître la solvabilité des débiteurs.

Les coûts des annulations ou les allègements des créances diffèrent selon les *expositions des diverses banques ou créanciers privés et publics* ; ils peuvent être supportés par des opérateurs privés ou par les pouvoirs publics qui socialisent une partie des risques. Inversement ces opérations permettent de

nettoyer les bilans, d'éviter les règles liées à la syndicalisation des prêts. Les coûts doivent être comparés avec les coûts en devises et budgétaires des rééchelonnements.

Pour les *pays débiteurs*, les risques de mises au ban de la communauté financière ou le désengagement des prêteurs sont grands et diffèrent selon les situations. Effacer l'ardoise peut exercer des effets très pervers.

Quatre mesures, partiellement en cours, semblent praticables compte tenu des intérêts en jeu :

- l'*annulation partielle de la dette publique pour les PMA* ou pour les pays éligibles à l'AID, avec option sur les modalités ;

- l'*abandon des créances bancaires pour ces mêmes pays* ; le coût représente environ 1/4 des résultats nets annuels des 100 premières banques ;

- l'*écrêtement des taux d'intérêt* pour les pays les plus endettés soit selon un montant fixe, soit à taux variable par rapport au Libor. Un point d'intérêt représente 3 à 5 milliards de dollars au niveau du service de la dette et 8 % des résultats nets annuels d'exploitation des Banques.

- l'intervention d'un *Fonds international* qui acquerrait des créances détenues par les banques et les convertirait en obligations sur les PED au prix du marché secondaire (cf. Adda) ; il y aurait maintien des conditionnalités.

Par contre un abandon des créances bancaires sur les pays à revenu intermédiaire les plus endettés paraît peu supportable pour le système financier ; il correspondrait à plus de 5 exercices annuels de résultats consolidés des 100 premières banques. Il supposerait soit une fiscalisation déflationniste soit une création monétaire inflationniste.

*Il importe plus fondamentalement de lier la reconstitution des systèmes financiers et la reprise des investissements dans le Tiers Monde.*

Si la gestion de la dette est aujourd'hui une condition nécessaire, elle est loin d'être *suffisante* pour une reprise de la

croissance et une réduction durable des déséquilibres financiers. *Trois actions* peuvent être dissociées : *financières, économiques et politiques*.

Sur le *plan financier*, il faut rompre le cercle de l'emprunt pour payer les intérêts et relancer le cycle du crédit où l'argent est créateur de richesses et non capital mort usuraire ; mais ce processus ne se *décète pas* et des solutions radicales au problème de la dette risquent d'interdire l'accès à des flux financiers positifs. Les moratoires évidemment, mais aussi les solutions d'annulation peuvent entraîner les retraits des bailleurs de fonds syndiqués et engagés en fonction de leur créance et justifier un *cartierisme financier* ou créer simplement des jeux de substitution d'écriture en faisant reporter le coût sur une baisse de l'aide publique au développement.

La plupart des solutions d'allègement de la dette ont pour effet de réduire les capacités de prêts des bailleurs de fonds et de créer ainsi des *effets d'éviction*. On peut ainsi proposer que les dettes contractées auprès des Institutions de Washington soient éligibles au rééchelonnement mais la conséquence en sera un tarissement et (ou) un surenchérissement des prêts.

Le réamorçage de la pompe financière Nord/Sud suppose des plans concertés, évitant la « myopie du marché et la dictature de l'instant », ce réamorçage ne peut être analysé que *globalement* quitte à ce qu'il soit mis en pratique sur un *plan régional* par l'adoption de *chartes de la dette* reposant notamment sur les principes de flux financiers positifs Nord/Sud.

Le remboursement des dettes supposerait évidemment, comme l'analysait Keynes à propos des transferts allemands de l'entre-deux guerres, une acceptation de déficits commerciaux de la part des pays industrialisés. A défaut il semble nécessaire de combiner *trois actions internationales* : une réduction déflationniste des déficits américains, une dévalorisation déflationniste des créances sur le Tiers Monde et une relance de la demande par les pays excédentaires, notamment du Japon et de l'Allemagne.

Sur le *plan économique*, les flux financiers extérieurs doivent servir évidemment à reconstituer les capacités d'offre et donc à financer les investissements directement ou indirecte-



ment productifs (ex. des infrastructures économiques et des ressources humaines).

Or les pratiques actuelles de rentabilité à court terme créent des *effets d'éviction* pour les activités productives dont la croissance future est dissuadée par les objectifs de placements financiers.

Les recyclages de la dette externe doivent s'articuler avec la mobilisation de l'épargne interne et la baisse de la dette publique. Il importe d'éviter les effets pervers des financements antérieurs et donc de maintenir des conditionnalités dans des programmes cofinancés. Dans plusieurs pays connaissant un délabrement de leur système financier interne et une situation proche de l'économie de guerre, les plans de reconstruction ne sont pas seulement financiers.

Un apurement du passé par *écrêtement des taux d'intérêt* sur les endettements passés ne garantit pas une reprise des incitations à investir. Celle-ci dépend notamment de la confrontation entre le *taux de profit escompté* représentatif du rendement du capital investi dans la sphère productive et le *taux d'intérêt* traduisant la rentabilité financière d'un projet alternatif. Le niveau actuel des taux d'intérêt réels et donc des taux d'actualisation interdit, dans la situation d'environnement économique de la plupart des pays en développement, une reprise de l'investissement productif.

A défaut de montages financiers proches de ceux du plan Marshall, la reprise des flux privés, de crédit et d'investissement, vers de nombreux pays du Sud suppose un rôle prioritaire des flux publics. Ceux-ci doivent prendre en charge les dépenses d'environnement créatrices d'externalités. Des cofinancements publics et privés sont souhaitables : par exemple l'équipement et le matériel des entreprises propriété des Etats et des bailleurs de fonds serait loué aux entreprises qui financeraient le seul fonds de roulement. Des bonifications d'intérêt peuvent s'accompagner de mesures fiscales incitatives pour engager les Banques.

Des conditionnalités posées avec des échéanciers de moyen et long terme, se situant à des niveaux méso-économiques de reconstitution des filières et conduisant à des *fonds d'investissement de développement cogérés* constituent des pistes parmi d'autres (cf. Jacquemot).

Enfin à un niveau politique, des nouvelles *procédures de négociation des gestions de la dette* en liaison avec les programmes de financement du développement semblent souhaitables. Le rôle de *leadership*, de catalyseur, de garant et de régulateur des Institutions de Washington semble difficilement contournable ; par contre des *négociations sur une base régionale* dépassant le cas par cas et le coup par coup devraient permettre des règlements coopératifs de la théorie des jeux, prendre en compte les coopérations ou intégrations régionales des PED et modifier les rapports de force internationaux.

Confrontés à une paupérisation croissante des populations, à une décroissance économique et à un tarissement des flux financiers alors que les politiques d'ajustement sont perçues comme une mise sous tutelle imposée, les pays du Tiers Monde risquent d'être tentés par des solutions radicales de moratoire unilatéral ou multilatéral même si les risques de mise au ban de la communauté financière sont grands. Le problème de la dette, vu son ampleur, n'est plus aujourd'hui prioritairement financier, il est *géo-politique*.

Négociier, disait Richelieu, c'est agir selon la raison, mais l'Histoire nous enseigne que ce n'est pas la vertu la mieux partagée.