

IMPACT DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET AGRICOLES EN AMÉRIQUE LATINE

**Quelques réflexions tirées
de l'analyse de différents pays**

Vincent RIBIER
CIRAD, Paris

interne, sur laquelle chaque gouvernement a plus de prise directe ; c'est la phase de stabilisation. A plus long terme, la politique d'ajustement proprement dite, en modifiant les conditions structurelles de la production, doit favoriser un accroissement de l'offre.

Dans le cadre d'accords conclus avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, chacun des pays a pris depuis 1982 une série de mesures allant dans ce sens.

En ce qui concerne la compression de la demande interne, les efforts des gouvernements ont porté tant sur la réduction des dépenses publiques que sur la réduction du crédit distribué à l'économie par relèvement des taux d'intérêt. Les restrictions budgétaires ont touché

Des facteurs de diversité

Cette apparente homogénéité des politiques économiques menées dans les différents pays d'Amérique latine doit toutefois être nuancée. S'il est effectivement possible de discerner une inspiration générale commune, une analyse plus fine de la situation de chaque pays montre que le degré d'application de ces politiques est assez variable. Il dépend notamment de la nature des causes structurelles des déséquilibres macro-économiques existants et de l'évolution politique des différents pays, chaque changement de gouvernement étant généralement suivi d'une inflexion assez brutale de politique économique.

Fondamentalement, deux facteurs contribuent à rompre l'homogénéité relative des politiques économiques. Il s'agit de l'intensité et du rythme d'application des mesures, les deux facteurs étant d'ailleurs liés entre eux. L'intensité des programmes d'ajustement dépend de

Pour ces pays, la politique de contraction de la demande a été très brutale, conduisant à une chute notable des dépenses publiques, particulièrement d'investissement, et des salaires réels.

Le Mexique et l'Équateur ont réduit de manière drastique le budget de l'État en 1983, avec une baisse en termes réels de l'ordre de 22-23 % par rapport à l'année précédente. Depuis lors, les dépenses publiques n'ont jamais retrouvé leur niveau de la période 1980-1982.

Au Venezuela, la forte réduction des dépenses publiques, dans le cadre du programme d'ajustement de début 1989, a porté sur le gel des salaires, la suppression de diverses subventions à l'agriculture et la réduction des dépenses d'investissement. La récession qui en a découlé a été très marquée et le PIB a chuté de 8,1 %.

Dans ces pays, les investissements ont été particulièrement touchés par les restrictions budgétaires.

NATURE ET IMPACT DES POLITIQUES SUR LE REVENU AGRICOLE

Les politiques agricoles

La politique économique générale a fortement conditionné les politiques sectorielles qui ont perdu de ce fait l'autonomie relative dont elles jouissaient auparavant. La politique agricole a dès lors essentiellement consisté à appliquer au secteur des mesures inspirées par les orientations de politique générale. La modification des structures de prix relatifs, la logique de contrôle de la demande interne et de stimulation des exportations ont

cultures d'exportation non traditionnelles. La chute de l'investissement agricole a été très lourde de conséquences car, comme le soulignent divers auteurs, le niveau de celui-ci conditionne la capacité de réponse du secteur agricole et l'accroissement de sa productivité.

Cette tendance est également vérifiée en ce qui concerne le crédit. Le secteur agricole a été sévèrement touché par la politique monétaire restrictive, tant sur les volumes de prêts consentis que sur la réduction des bonifications sur les taux. Là encore, les restrictions ont été très sélectives : la tendance générale est une forte baisse des volumes de crédit pour les cultures vivrières

La prise en compte de la réalité nuance de manière importante cette analyse : dans la grande majorité des pays latino-américains, le produit intérieur brut agricole a certes crû légèrement plus vite que le produit intérieur brut total au cours des années 80, mais cette amélioration a toutefois été inférieure à l'accroissement démographique. De plus, cette lente croissance de la production agricole généralement observée masque une évolution très différenciée au sein du secteur.

Ainsi, en ce qui concerne la production, les principales activités agricoles ont réagi très différemment aux mesures de politique économique et de politique agricole. Bien que d'importantes variations existent d'un pays à un autre, rendant malaisée toute généralisation tranchée, quelques grandes tendances peuvent être esquissées :

- croissance modérée mais régulière de la production animale, qui semble moins sensible aux aléas conjoncturels que les cultures annuelles ou pérennes ;
- accroissement de la production agricole à plus forte utilisation d'intrants et de main-d'œuvre salariée (riz, soja, sorgho), particulièrement dans les pays où les salaires réels ont chuté à la suite du processus de stabilisation (Mexique, Equateur) ;
- évolution plutôt erratique des cultures traditionnelles d'exportation (café, cacao, banane, sucre). Les effets incitatifs des dévaluations sur ces exportations semblent avoir été partiellement annulés par un contexte international peu favorable. De plus, l'existence de quotas sur les marchés mondiaux de la plupart de ces produits a constitué un frein à l'accroissement des exportations ;
- baisse tendancielle de la production de cultures vivrières par habitant, notamment pour le maïs et le haricot (*frijol*). Cette baisse a été accompagnée par une augmentation des importations alimentaires. Notons toutefois pour la plupart des pays l'absence d'une politique suivie en matière de cultures vivrières (soutiens conjoncturels à la production introduits une année, supprimés l'année suivante), même si la tendance à long terme est à la suppression de toute subvention considérée comme faussant le système de prix relatifs optimum ;
- forte progression des cultures non traditionnelles destinées à l'exportation. Il s'agit principalement de fruits et légumes, fleurs et plantes ornementales, produits de la pêche (crevettes). La modification des taux de change et les nombreuses incitations fiscales ont sans conteste favorisé cette évolution récente, mais divers indicateurs laissent supposer que le rythme de progression de ces dernières années ne pourra être maintenu à l'avenir. Les marchés de ces produits sont

relativement étroits alors que de nombreux pays, obéissant à une même politique, ont développé simultanément leurs exportations en se faisant ainsi une vive concurrence. Des signes de saturation commencent à apparaître.

L'impact des programmes d'ajustement sur les structures productives a été également marqué. La tendance de fond est la fragilisation des petites exploitations agricoles diversifiées et la constitution d'oligopoles productifs, le plus souvent à base de capitaux étrangers, pour les cultures d'exportation non traditionnelles.

Les petits producteurs ont été, dans leur très grande majorité, directement touchés par la réduction des dépenses publiques agricoles et du crédit, et de ce fait pénalisés au niveau des productions pour le marché interne. Par ailleurs, ils n'ont que très partiellement pu profiter des politiques incitatives visant à développer les cultures d'exportation. L'un des principaux facteurs limitant l'intégration des petits producteurs est l'inorganisation des circuits de commercialisation des produits d'exportation au niveau national. De ce fait, il n'y a pas d'autre possibilité pour les petits producteurs que de passer par les conditions d'un très petit nombre d'entreprises qui possèdent un accès direct au marché international. Ce sont ces entreprises qui profitent principalement des augmentations de prix dues à la dévaluation et des incitations fiscales de toute nature.

A cet égard, le cas du Costa Rica est significatif.

Le développement rapide des exportations d'ananas au cours des années quatre-vingts est directement lié à la création en 1982 de l'entreprise PINDECO, filiale du groupe international DEL MONTE, qui possédait à elle seule en 1988 46 % de la surface cultivée en ananas et contrôlait la quasi-totalité de la commercialisation de ce fruit.

Outre l'ananas, selon des données du Banco Nacional de Costa Rica, 40 % des 5 000 hectares de noix de macadamia, 80 % des 6 100 hectares d'agrumes et 52 % des surfaces en fleurs appartiennent à des entreprises à capitaux étrangers qui se sont installées ou ont développé leurs activités à partir de 1984-1985 du fait de la modification du taux de change mais aussi des nombreuses incitations fiscales octroyées par le gouvernement.

Cette tendance à la concentration des capacités productives, accompagnée d'une introduction croissante de capitaux étrangers, est observée non seulement pour les exportations agricoles nouvelles, mais également pour la banane. Selon une note du Banco Nacional, la participation nationale dans la production de bananes a baissé au cours des dernières années (36 % en 1988) et pourrait continuer à baisser à court et moyen termes,

alors que l'Etat fait un gros effort fiscal pour stimuler la production bananière. Il semble bien qu'une part importante des incitations financières destinées aux exportations agricoles ait été captée par un nombre très restreint d'investisseurs et que la grande majorité des producteurs ait été dans l'incapacité d'en tirer profit.

Au cours des années quatre-vingts, le secteur agricole a été traité dans les différents pays d'Amérique latine comme tout autre secteur productif. Les orientations de politique économique générale ont été déterminantes pour l'évolution du secteur. La politique agricole n'a plus eu l'autonomie ni les moyens de compenser les effets les plus négatifs sur le secteur, mais aussi sur la pauvreté rurale et périurbaine.

LE SECTEUR AGRICOLE EST-IL UN SECTEUR PRODUCTIF COMME LES AUTRES ?

Une première constatation s'impose : dans tous les pays où l'agriculture a été délaissée, les indicateurs sociaux sont mauvais. C'est notamment le cas du Venezuela qui possède le plus fort PNB par habitant d'Amérique latine (3 250 dollars en 1988) et présente pourtant un taux de mortalité infantile et des indices de malnutrition anormalement élevés. Au Mexique, l'agriculture vivrière était excédentaire avant 1970 ; le pays est devenu depuis importateur net d'aliments, avec une dégradation correspondante des indicateurs sociaux. A l'opposé, le Costa Rica dont le secteur agricole a été historiquement jugé prioritaire, présente les indicateurs sociaux les plus élevés d'Amérique latine.

De toute évidence, le secteur agricole joue un rôle social spécifique dans le processus de développement d'un pays. Outre sa contribution à la richesse nationale et au maintien de l'emploi, donc de la population, dans les zones rurales, le secteur agricole fournit dans tous les pays latino-américains une partie importante de l'alimentation nationale, c'est-à-dire qu'il contribue de façon prépondérante à la sécurité alimentaire nationale. Certes, le concept même de sécurité alimentaire n'implique pas nécessairement l'autosuffisance complète et les besoins alimentaires d'une population peuvent être conjoncturellement couverts par des importations, mais il ne paraît pas souhaitable

qu'une forte dépendance vis-à-vis des importations alimentaires devienne structurelle. En effet, cette dépendance augmente la sensibilité aux fluctuations du marché international et à d'éventuelles pressions politiques externes. Dans certains pays où le prix national de divers produits alimentaires est actuellement supérieur au prix mondial, il est impossible d'assurer que la situation ne s'inversera pas et que même à un prix largement supérieur aux coûts de production nationaux, il sera toujours possible de s'approvisionner sur le marché mondial. Il faut donc intégrer au concept de sécurité alimentaire une dimension de long terme qui se trouve être en univers incertain. Or, s'il est facile de freiner, voire d'arrêter, une activité productive au nom de données conjoncturelles, il est beaucoup plus difficile, si les conditions changent, de relancer cette activité une fois que les capacités de production ont été détruites.

De par son statut particulier et le rôle qu'il joue dans la société, le secteur agricole ne peut être considéré et traité comme un secteur productif tout à fait comme les autres au moment de définir la politique sectorielle. Le souci d'améliorer la productivité doit y être présent comme ailleurs, mais ne doit pas constituer l'unique critère d'orientation de la politique agricole. Les considérations d'efficacité économique des agents doivent s'articuler avec la prise en compte d'autres aspects tels que le partage du revenu et de la richesse nationale, le maintien de la paix sociale, l'équilibre démographique entre villes et campagnes, sous peine de conduire à des désordres politiques et une déstructuration en profondeur de la société. Or, les désordres sociaux et politiques sont sources de distorsions économiques importantes : allocation de ressources vers des secteurs non productifs (armée, police), destruction de l'infrastructure existante... La prise en compte du coût de ces désordres modifierait sans nul doute le calcul de l'optimum économique en faveur du secteur agricole.

Indicateurs sociaux

	PNB/hab. 1988, US\$	Taux de mortalité ‰	Apport calorique quotidien moyen	Analpha- bétisme %	Popul. rurale en pauvreté absolue %
Vénézuela	3250	35	2494	13	56
Mexique	1760	46	3132	10	49
Costa R.	1690	18	2803	6	34
Colombie	1180	39	2542	12	67
Equateur	1120	62	2058	18	65

Banque Mondiale et FAO

Dans cette perspective, l'évolution récente du secteur agricole dans la plupart des pays d'Amérique latine est préoccupante. L'abandon de toute politique agricole autonome au profit de l'application sectorielle d'une politique globale prive l'agriculture du traitement particulier qui devrait être le sien, notamment en ce qui concerne la fourniture de services et le maintien d'un minimum de protection de la production pour le marché interne. L'élimination des politiques de soutien à la production vivrière marchande et le recours de plus en plus fréquent à des importations alimentaires livrées à des conditions concessionnelles, la concentration accélérée des structures productives aux mains d'un petit nombre d'entreprises, souvent filiales de groupes étrangers, ont fortement contribué à fragiliser les petites exploitations agricoles.

Il est donc important de redonner à la grande majorité des producteurs agricoles les moyens de participer activement au processus productif national. Cela passe tout d'abord par le soutien d'une agriculture destinée à satisfaire la demande interne, mais aussi par la création des infrastructures et des services nationaux permettant aux petits et moyens producteurs de s'associer à l'agriculture d'exportation en position moins désavantageuse que par le passé.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale. 1990. *Rapport sur le développement dans le monde*.
- Banque mondiale. 1989. *Colombia, country economic memorandum : productivity, growth and sustained economic development*.
- CEPAL. 1986. *The economic crisis : policies for adjustment, stabilization and growth*. Cuadernos de la CEPAL n°54.
- DE JANVRY, A. et SADOULET, E. 1989. "Investment strategies to combat rural poverty : a proposal for Latin America" in *World Development*, vol. XVII, n° 8, pp. 1203-1221.
- FALLAS, H. et RIVERA, E. 1988. *Agricultura y cambio estructural en Centroamérica*. Serie Documentos de Programas. n° 8. IICA. Costa Rica.
- FAO. 1989. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*.
- LUISELLI, C. 1988. *Las políticas de ajuste estructural sobre el sector agroalimentario de México*. Editorial IICA. Costa Rica.
- MARTINEZ, A. 1987. *Colombia : effects of the adjustment policy on agricultural development*. CEPAL review n° 33 pp. 91-105.
- MORA, J. 1989. "Los campesinos y la exportación de productos agropecuarios" in *Los campesinos frente a la nueva década*. William Reuben Soto compilador. Editorial Porvenir. Cecade. Costa Rica.
- NORTON, R. 1987. "Agricultural issues in structural adjustment programs." *FAO economic and social development paper* n° 66. FAO. Rome.
- POMAREDA, C. y al. 1989. "Las políticas macroeconómicas y la agricultura" Serie *Documentos de Programas*. n° 14. IICA. Costa Rica.
- RIVERA, R. et ROMAN, I. 1989. "Ajuste estructural y alternativas productivas para los pequeños productores" in *Los campesinos frente a la nueva década*. William Reuben Soto compilador. Editorial Porvenir. Cecade. Costa Rica.
- SALGADO, G. 1987. *Ecuador : crisis and adjustment policies. Their effect on agriculture*. CEPAL review n° 33 pp. 129-143.
- VERMEER, R. 1989. "La política agraria de la administración Arias en el marco del ajuste estructural" in *Los campesinos frente a la nueva década*. William Reuben Soto compilador. Editorial Porvenir. Cecade. Costa Rica.