

IMPACT DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET AGRICOLES EN AMÉRIQUE LATINE

Quelques réflexions tirées
de l'analyse de différents pays

Vincent RIBIER
CIRAD, Paris

Un rapide tour d'horizon des politiques économiques menées dans les différents pays d'Amérique latine depuis le début des années 80 permet de constater leur relative homogénéité. Cette tendance n'est certes pas le fruit du hasard mais bien la conséquence logique d'une évolution historique. A la suite du Mexique, incapable en août 1982 d'honorer plus longtemps sa dette extérieure, de nombreux gouvernements latino-américains, confrontés au tarissement de lignes de crédit aisément consenties jusque-là, ont dû faire appel aux organismes financiers internationaux. Ces derniers ont alors conditionné l'octroi de nouveaux prêts visant à soutenir les balances des paiements à la mise en œuvre dans chacun des pays de politiques économiques de type libéral et dites d'ajustement structurel.

LES GRANDES LIGNES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Une relative homogénéité

C'est donc la même logique générale qui a marqué l'orientation des politiques économiques de tous les pays d'Amérique latine au cours de la dernière décennie. Ces politiques se sont fixé deux objectifs fondamentaux : la réduction des déséquilibres macro-économiques existants et la réactivation de la croissance en stimulant l'offre. Ces orientations de politique économique générale découlent de l'analyse qui a été faite de la crise par les organismes financiers internationaux : les déséquilibres macro-économiques observés sont dus à un excès de la demande interne par rapport à l'offre ; il faut donc réduire l'une ou accroître l'autre. A court terme, un accroissement notoire de l'offre est improbable, car celle-ci réagit lentement ; la réduction des déséquilibres passe donc essentiellement dans un premier temps par une compression de la demande

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 plus particulièrement l'investissement public qui a été souvent fortement réduit en termes réels dans les premières années de la mise en application des programmes d'ajustement. Une politique salariale restrictive provoquant la diminution des salaires réels a contribué à contenir la demande interne.

Côté stimulation de l'offre, les politiques économiques mises en œuvre ont privilégié le développement des exportations. Tout d'abord parce que cela va dans le sens de l'ouverture des économies nationales, recherchée par les organismes financiers internationaux et de nombreux pays industrialisés. Cette ouverture doit fournir les devises nécessaires au financement des importations, mais aussi au remboursement de la dette. Ensuite parce que, la phase de stabilisation ayant durablement déprimé le marché interne, les pays ont plutôt cherché des débouchés extérieurs. Le maniement du taux de change a été sans conteste le levier central de la politique de développement des exportations : tous les pays latino-américains ont procédé à des dévaluations, la plupart dans des proportions notoires. Des incitations fiscales importantes sont venues appuyer la politique de change. Elles ont été dirigées en priorité vers les exportations non traditionnelles, la marge de manœuvre des pays sur les exportations traditionnelles étant considérée comme faible.

Autre axe de la stimulation de l'offre, complémentaire du processus d'ouverture des économies nationales, une structure de prix relatifs favorisant une utilisation plus efficace des facteurs de production a été recherchée par la libéralisation générale des prix et des échanges. Cette politique s'est traduite par l'abandon de nombreux prix réglementés, l'élimination d'un grand nombre de subventions et l'adoption de régimes tarifaires souples.

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 l'importance des mesures correctives qui y ont été prises (importance de la réduction du salaire réel, de la variation du taux de change,...). Le rythme d'application, lié au calendrier de mise en œuvre des mesures, a joué également un rôle de premier plan. Certaines mesures visant à réduire la demande interne ont un effet négatif sur la stimulation de l'offre. Si le caractère récessif est trop brutal, la réactivation de la croissance peut être durablement compromise. La variabilité du calendrier d'application des programmes économiques a largement contribué à différencier les politiques menées par chaque pays.

En comparant les cas du Mexique, du Costa Rica, de la Colombie, du Venezuela et de l'Équateur, cinq pays de l'Amérique latine tropicale, des distinctions importantes peuvent être faites, le critère "pays exportateur de pétrole" semblant jouer un rôle déterminant.

En effet, les différents pays exportateurs de pétrole (Mexique, Venezuela et Équateur) ont connu au début des années 80 de forts déséquilibres qui les ont conduits à prendre des mesures de stabilisation et d'ajustement très marquées. Les exportations de pétrole ayant provoqué un afflux de devises et une réévaluation du taux de change, les exportations non pétrolières ont fortement chuté. La production agricole a également baissé, particulièrement en ce qui concerne les cultures d'exportation mais également la production vivrière. Dans ce contexte, la chute des cours mondiaux du pétrole a provoqué une crise très aiguë, se traduisant par de profonds déséquilibres et par une inflation accrue. Les politiques d'ajustement ont été d'autant plus radicales que les déséquilibres étaient profonds.

Pour ces pays, la politique de contraction de la demande a été très brutale, conduisant à une chute notoire 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, plus que les dépenses courantes qui ont été maintenues à un niveau relativement constant. La chute des investissements publics a le plus souvent entraîné la chute des investissements privés, tout au moins dans un premier temps. Dans ce contexte récessif, les salaires réels ont fortement chuté et leur niveau actuel est généralement très inférieur à celui du début de la décennie. Au Mexique par exemple, l'indice du salaire réel minimum urbain était de 45 en 1988 (base 100 en 1980), soit une chute de 55 % du pouvoir d'achat du salaire minimum entre 1980 et 1988.

A cela s'ajoute une croissance des prix alimentaires à la consommation généralement plus forte que l'inflation (IPC), ce qui a contribué également à la détérioration des conditions de vie des secteurs urbains pauvres, des paysans sans terre ou avec trop peu de terre pour être autosuffisants.

Les politiques d'ajustement menées dans les pays non pétroliers - le Costa Rica et la Colombie - n'ont pas présenté un caractère aussi dramatique, les mesures de compression de la demande, plus progressives et moins importantes en volume, n'ont pas conduit à une récession de l'ampleur de celles observées au Mexique et en Équateur à partir de 1983 et plus récemment au Venezuela. Au Costa Rica et en Colombie, les dépenses publiques réelles ont crû légèrement entre 1980 et 1988, de même que le salaire réel moyen, dont l'indice était, pour chacun des pays, de l'ordre de 106-107 en 1988 (base 100 en 1980).

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 très directement touché le secteur agricole et joué sur son évolution, tant au niveau de la production elle-même qu'à celui des structures productives. Dans la plupart des pays, les principales mesures ayant affecté le secteur agricole ont été la suppression échelonnée des subventions à la production dans le cadre de la libéralisation des prix et des échanges agricoles, la réorientation du crédit et des investissements destinés à l'agriculture, ainsi que l'introduction d'incitations fiscales à l'exportation, notamment pour les produits non traditionnels.

Baisse des prix à la production des cultures de consommation interne par suppression des subventions

Les mesures ont touché tout particulièrement la collecte et la commercialisation des cultures vivrières. Dans chaque pays, les organismes publics chargés de réguler le marché en assurant un prix minimum aux producteurs tout en contrôlant les prix à la consommation ont fortement réduit leurs interventions, tant au niveau des volumes traités qu'à celui de l'importance des subventions aux prix garantis. La Banque mondiale a porté une attention toute particulière sur ce point puisque la réduction en termes réels des prix de soutien a constitué l'une des conditions des programmes d'ajustement de nombreux pays.

Réorientation du crédit et de l'investissement

Dans le cadre des mesures de stabilisation, un effort important a été mené pour contrôler la masse monétaire et réduire les dépenses publiques. Le secteur agricole a été l'un des secteurs productifs les plus directement touchés par ces politiques restrictives, les premières économies étant souvent faites à son encontre.

Dans chaque pays, on observe une tendance à la réduction de la part relative des dépenses publiques affectées au développement rural au cours des années 80. Cette réduction a souvent été accompagnée d'une modification de la structure d'affectation des ressources budgétaires, les cultures vivrières étant délaissées au profit des

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, une baisse plus modérée pour les cultures d'exportation traditionnelles et l'apparition de lignes de crédit spécifiques pour stimuler le développement de certaines cultures d'exportation non traditionnelles, telles que les fleurs, les plantes ornementales, les fruits et légumes.

Incitations fiscales à l'exportation

Pour appuyer la politique de change, les pays ont souvent cherché à stimuler le développement des exportations par le biais d'incitations fiscales telles que les CAT (*Certificados de abono tributario*) et de programmes de promotion financés généralement par les droits de douane perçus sur les importations. Les exportateurs se sont vu ainsi proposer toute une panoplie d'avantages fiscaux parmi lesquels des exemptions d'impôts sur les bénéfices des exportations non traditionnelles et sur les produits importés entrant dans la fabrication des exportations, des permis d'importer sans nécessité d'un accord préalable et avec droits de douane réduits.

Impact sur le secteur agricole

Les différentes mesures de politique économique mises en œuvre au cours des années 80 n'ont pas toutes joué dans le même sens quant à leur impact sur le secteur agricole. Les mesures correspondant à la phase de stabilisation ont sans conteste pénalisé durement le secteur agricole du fait de la réduction des services publics et de l'élimination de certaines subventions. Celles ayant trait à la phase d'ajustement proprement dit ont eu un impact plus mitigé. Selon la théorie, le secteur agricole, étant essentiellement constitué de biens commercialisables, devait tirer profit d'une politique de dépréciation du taux de change, car celle-ci est censée améliorer les termes de l'échange interne au profit de l'agriculture. De plus, la modification du système de prix relatifs, l'une des orientations fondamentales des politiques d'ajustement structurel, devait favoriser l'offre de biens en général, l'offre de biens agricoles en particulier.

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 destruction 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.