

NICARAGUA: LES CHANGEMENTS TECHNIQUES BLOQUÉS PAR LES RAPPORTS DE FORCE POLITIQUES

LEVARD
Université Centre Américaine
Managua

LE DÉVELOPPEMENT BLOQUÉ

Le modèle agro-exportateur s'est développé à la fin du XIX^e siècle avec le café et, après la deuxième guerre mondiale, avec le coton et l'élevage extensif. Il a surtout profité à la bourgeoisie latifundiaire, la paysannerie apparaissant comme réservoir de main-d'œuvre saisonnière et garante de l'indépendance alimentaire. Jusqu'en 1979, le modèle agro-exportateur a profité de prix internationaux favorables, des bas salaires et de l'aide de l'Etat (crédit, infrastructures).

- Les cultures de la plaine occidentale, coton, canne à sucre et riz (marché intérieur) intensives en travail (récolte manuelle du coton et de la canne¹) et en moyens de production importés (motorisation partielle).
- La caféiculture, intensive en travail au moment de la récolte.
- L'élevage à viande, extensif en travail et en moyens de production qui, compte tenu des surfaces considérables, exige une quantité de main-d'œuvre abondante (fauche annuelle des refus).

Le modèle est entré en crise au cours des années 70. Du fait de la détérioration des cours mondiaux, le surplus dégagé est devenu insuffisant. Depuis, la situation n'a fait qu'empirer : le PIB par habitant passe de 1 265 dollars en 1977 à 536 en 1988 ; la valeur des exportations chute à 273 millions de dollars alors qu'elle avait atteint près de 640 dans les années 70². L'autosuffisance en grains a été en moyenne de 67 % entre 1986 et 1988, et 80 % dix ans plus tôt³. Certes, la politique d'ajustement structurel du gouvernement sandiniste a permis un certain "assainissement" de la situation. Cependant, loin de poser les prémisses d'un nouveau développement elle a plutôt affaibli la base productive du pays (petite industrie, artisanat et paysannerie).

¹ A l'exception du riz dont la culture est intégralement motorisée.

² *Encuentro*, décembre 1989, et annuaires du commerce extérieur du Nicaragua.

³ Données du ministère du Développement agricole et du ministère du Commerce extérieur.

LA VOIE PAYSANNE, BASE D'UN DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF

Dans un contexte marqué par l'importation des intrants les plus coûteux et par la baisse des cours mondiaux des produits exportés, le développement agricole pose un défi. La répartition du surplus entre les différentes couches sociales et son utilisation finale (production ou importation ; investissement ou consommation) se posent avec davantage d'acuité.

L'évaluation des différents modes de conduite des cultures⁴ tient compte des dépenses réelles en devises et des prix mondiaux (prix d'exportation pour les produits exportés, prix d'importation pour les biens destinés au marché intérieur) :

- pour les cultures annuelles : culture au bâton fousseur, avec traction animale (bœufs) "intégrale", avec traction animale "partielle" (travaux de préparation du sol motorisés), culture motorisée ;
- pour le café : culture "extensive", à la fois en travail et en intrants, intensive en travail (densité des plants plus élevée, travail d'entretien des arbres), intensive en intrants et à forte densité de plants ;
- pour l'élevage : divers niveaux depuis l'élevage "extensif" (alimentation basée exclusivement sur le pâturage de prairies très peu entretenues) jusqu'à l'élevage intensif en travail et en intrants (pâturage rotatif avec entretien des prairies, aliments concentrés).

Les critères d'évaluation se fondent essentiellement sur le rapport terre-homme, la dépense en devises par travailleur et différents indicateurs d'efficacité : productivité nette du travail (valeur ajoutée annuelle par travailleur), rendement net à l'hectare (valeur ajoutée annuelle/hectare), génération nette de devises (dollar de valeur ajoutée/dollar dépensé en moyens de production).

Les technologies socialement "acceptables"

Nous avons déterminé les niveaux techniques "acceptables" du point de vue de la société : ceux dont la mise en place permettrait de maximiser la valeur ajoutée nationale et d'obtenir un surplus élevé.

Notre première hypothèse est que la maximisation de la valeur ajoutée nationale implique le plein emploi des ressources disponibles (force de travail, superficie agricole et devises) et une distribution relativement égalitaire de la terre et des devises. Une distribution inégalitaire se traduirait par la motorisation des systèmes de

⁴ Maïs, sorgho, haricot, riz, sésame, coton, café et l'élevage bovin ainsi que les principaux systèmes techniques qui leur sont associés.

production les mieux dotés tandis qu'une partie de la force de travail resterait sous-employée. Les niveaux techniques "acceptables" sont donc caractérisés par un rapport terre/homme et un niveau de dépenses en devises par travailleur tels que la distribution de ces ressources soit relativement égalitaire.

Notre seconde hypothèse prend en compte la génération nette de devises (GND). Les devises, contrairement à la force de travail et à la terre, impliquent un coût réel pour le pays (intérêts de la dette) et un coût d'opportunité (elles pourraient être utilisées dans d'autres secteurs d'activité). Les niveaux retenus sont donc caractérisés par une génération nette ou une économie de devises élevées.

Pour les cultures annuelles, le coton mis à part¹, les niveaux "acceptables" correspondent à la traction animale "intégrale" (GND de 0,8 à 3,3 selon la culture) et, pour certaines cultures, à la traction animale "partielle" et à la culture permanente au bâton fouisseur (GND de 0,15 à 2,1 selon la culture). Pour le café, les niveaux "acceptables" correspondent à la culture extensive en travail et en intrants et à la culture intensive en travail (GND de 6,7 et 5,6). Enfin, dans le cas de l'élevage, seuls les niveaux intermédiaires ont été retenus (GND de 2,6 à 7,5). Les niveaux les plus intensifs (fortes rations d'aliments supplémentaires) ont été exclus, de même que l'élevage "extensif" qui n'est pas associé aux cultures.

Les conditions du décollage économique

Les modes de conduite retenus correspondent généralement à la petite et à la moyenne paysanneries. Les systèmes de production des *latifundia* sont, ou trop extensifs (cas de l'élevage), ou trop intensifs (mécanisation). Dans les deux cas, ils utilisent moins de main-d'œuvre : la force de travail constitue un coût pour le latifundiaire, pas pour le paysan. Seul le café, culture hautement rentable, admet dans les *latifundia* des modes de conduite conformes à l'intérêt du pays.

La généralisation de l'usage de la traction animale sur les terres arables exige une structure agraire paysanne. La réforme agraire permettrait une meilleure utilisation des terres, de la force de travail et des sous-produits des cultures et des élevages. Elle faciliterait le reboisement des pentes surpâturées ou cultivées par des paysans pauvres dans des conditions qui tendent à la destruction des sols.

Elle susciterait une répartition plus efficiente du surplus. La bourgeoisie latifundiaire consacre ses revenus, au mieux à l'achat de moyens de production importés et, au pire, à

l'importation de biens de consommation, à des activités spéculatives ou à des placements hors du pays. Une fois assurée la reproduction de sa force de travail, la paysannerie consacre une part beaucoup plus importante de ses revenus à l'investissement (achat de matériel, de bétail). La composante nationale de ses dépenses en biens de consommation ou de production est beaucoup plus élevée. Cet élargissement de la demande intérieure est une condition indispensable du développement dans la mesure où le pays ne dispose ni des ressources, ni des capacités et des savoir-faire indispensables pour orienter l'ensemble de son économie en fonction de l'évolution du marché mondial.

Notre analyse suppose aussi :

- généralisation des systèmes de culture pratiqués actuellement par la petite et moyenne paysannerie (utilisation en particulier, de la traction animale "intégrale") ;
- allocation en devises au secteur agricole supérieure à ce qu'elle est actuellement (250 millions de dollars au lieu de 150, les importations totales du pays s'élevant à l'heure actuelle à 700 millions de dollars) ;
- augmentation de la population agricole de 20 %, avec retour à la terre d'une partie de la population d'origine agricole au chômage ou sous-employée ;
- réinvestissement dans l'agriculture, dès la deuxième année, de 30 % du surplus agricole supplémentaire, le reste étant disponible pour les autres secteurs ;
- croissance progressive des rendements agricoles par la reconstitution des réserves de matière organique dans le sol (+ 1,5 % par an) ;
- augmentation progressive des labours, développement de la caféiculture et intensification progressive de l'élevage parallèlement à l'accès à de nouvelles ressources en travail et en devises.

La valeur actuelle des exportations agricoles du pays est de l'ordre de 300 millions de dollars. Selon nos estimations, l'agriculture pourrait garantir un niveau d'exportations de 455 millions d'ici deux ans et 824 millions d'ici dix ans. Cette croissance s'accompagnerait d'une amélioration sensible des niveaux de consommation énergétique et protéique de la population et de la mise à disposition d'un surplus agricole croissant pour le reste de l'économie.

Cette stratégie de développement suppose l'adoption de mesures d'accompagnement tendant à améliorer l'efficacité des systèmes de production paysans et à faciliter l'intégration poussée des cultures et des élevages. En dépit du soutien exprimé dans les campagnes, la voie de développement choisie par le FSLN, au pouvoir de 1979 à 1990, a cependant été tout autre.

¹ Dont aucun niveau technologique n'a été retenu (GND négative dans tous les niveaux).

L'ÉCHEC DE LA POLITIQUE AGRAIRE SANDINISTE

En 1979, une réforme agraire partielle visait à répondre aux exigences de la paysannerie sans terre. Les sandinistes visaient également à garantir l'indépendance alimentaire du pays et à assurer son industrialisation. Le modèle mis en place reposait sur l'utilisation intensive de machines et d'intrants, sur l'irrigation des meilleures terres et la transformation industrielle d'une part de la production (coton, lait, sorgho, fruits et légumes). Ce modèle supposait de lourds investissements qui furent assurés grâce à l'aide extérieure. Bien souvent, l'Etat les prit en charge directement au sein des fermes d'Etat, dans le cadre notamment des fameux "grands projets". Le modèle s'est appuyé également sur les *latifundia* de la bourgeoisie agraire (environ 25 % des terres agricoles¹) et sur la production paysanne organisée en coopératives de production (13 % des terres agricoles²), les fermes d'Etat qui ne représentaient que 12 % des terres agricoles³ ne pouvant suffire à la tâche. Ces deux secteurs furent largement subventionnés (dotation de machines et d'intrants à des prix symboliques⁴). Les coopératives de production furent bien souvent soumises aux "lignes directrices" du ministère du Développement agricole. En matière de choix techniques, le modèle renforçait donc la tendance amorcée dans les années 70, au détail près que la démocratisation instaurée par les sandinistes (accès au crédit) a permis une large diffusion des intrants importés dans la paysannerie.

¹ Estimation d'après "La reforma agraria...", *op. cit.*

² *La reforma agraria...*, *op. cit.*

³ *La reforma agraria en Nicaragua, 1979-1989*, CIERA, 1989.

⁴ Les deux principaux instruments de la politique économique agricole sandiniste entre 1980 et 1987 furent : 1) l'établissement d'un système de taux de change multiple favorisant les importations de machines et d'intrants, 2) la généralisation du crédit à taux d'intérêt réels négatifs.

Les causes de l'échec

Dans les années 80, le Nicaragua a bénéficié d'une aide internationale considérable⁵. Le niveau des investissements était le plus élevé d'Amérique centrale⁶ et l'utilisation d'intrants dans l'agriculture était bien supérieure à ce qu'elle était dans les années 70⁷. La production agricole a pourtant sensiblement diminué (30 % entre 1974-1978 et 1984-1989⁸).

Elle peut être due à une baisse de l'efficacité technique : les coûts se sont accrus alors que, globalement, les rendements physiques n'ont pas connu d'amélioration sensible et que la surface cultivée a diminué.

L'augmentation des coûts est due à l'utilisation massive d'intrants et de machines (tracteurs, moissonneuses) subventionnés à l'extrême : les agriculteurs ont eu tendance à les utiliser à la limite du gaspillage. La motorisation a conduit à remplacer du travail par du capital importé, alors que le Nicaragua souffre d'un sous-emploi structurel. Elle a maintenu les salaires ruraux à un niveau bas et encouragé la migration vers les villes et l'essor d'activités non productives. La stagnation des rendements renvoie aux facteurs suivants⁹ :

- le centralisme n'a pas permis une adaptation rapide de la production et des techniques aux aléas (climat, attaques parasitaires). Les coopérateurs ne se sont souvent pas sentis maîtres de leurs terres et se sont comportés comme de simples ouvriers agricoles ;

⁵ Selon la Banque centrale du Nicaragua, le transfert net de ressources a été de 368 millions de dollars par an en moyenne entre 1980 et 1987.

⁶ 21 % du PIB en moyenne entre 1980 et 1987. Richard Stahler-Sholk et Max Spoor, rapport final de mission, projet PAN/CADESCA/CEE.

⁷ Les importations annuelles d'engrais atteignaient 114 000 tonnes en moyenne lors des années 1984 à 1986, alors qu'elles avaient été de 68 000 tonnes lors des années 1970 à 1978. Dans un même temps, la superficie cultivée a baissé de 15 % environ (d'après les *Annuaire...*, *op. cit.*).

⁸ Cette baisse ne traduit d'ailleurs que partiellement la crise : si l'on y ajoute l'accroissement de la population, l'effet est encore plus net (baisse de 54 % de la moyenne annuelle du produit brut agricole par habitant entre les deux périodes).

⁹ Notons que, dans le cas du café, la diminution des rendements s'explique avant tout par la guerre (pression militaire accrue au moment de la récolte et problèmes de main-d'œuvre).

- l'inadaptation des techniques (vaches laitières de grand potentiel inadaptées au climat) et leur fragilité dans un contexte où les intrants et les pièces de rechange n'étaient pas toujours disponibles à temps ;
- la décapitalisation effectuée par la grande production privée, qui préféra souvent placer ses revenus à Miami ou au Costa Rica. Cas notamment de l'élevage extensif (diminution de 40 % du cheptel bovin national entre 1978 et 1984) ;
- la dégradation des écosystèmes cultivés, illustrée par la baisse des rendements de coton dans la plaine occidentale.

L'augmentation éventuelle des rendements (maïs et sorgho) s'est accompagnée d'une forte augmentation des coûts de production, du fait de l'utilisation de doses croissantes de pesticides, exigées par la dégradation des écosystèmes et les monocultures systématiques. Plus généralement, en excluant la polyculture-élevage, le modèle sandiniste était incapable d'augmenter les rendements de manière durable et à un faible coût. Il a mal pris en compte le potentiel productif de la paysannerie non soumise à la planification centralisée¹, et les subventions qu'elle a reçues visaient à l'incorporer au modèle "officiel" de développement. Dans le Centre du pays, paysan et peu fertile, les dépenses d'engrais ont tout juste permis de maintenir les niveaux de rendements.

La diminution de la superficie cultivée a été très marquée dans la zone occidentale (-18 % entre 1974-1978 et 1980-1984). L'essor de l'élevage extensif et des friches est le fait de grandes exploitations (fermes d'Etat, coopératives, *latifundia*) : l'effort d'intensification en capital s'est concentré sur les meilleures terres.

La croissance de l'agriculture a eu peu d'effets d'entraînement sur les autres secteurs. La réforme agraire n'a pas véritablement cherché à mettre en place des systèmes de production plus efficaces ni à renforcer l'articulation des différents secteurs productifs. Elle a été avant tout conçue comme une mesure politique visant à répondre à une exigence de la base sociale du sandinisme et comme étape vers la collectivisation : 28 % des terres du pays ont été expropriées et ont presque toutes été converties en fermes d'Etat ou en coopératives de production (12 % et 13 % des terres).

Pourquoi de tels choix ?

Le gouvernement sandiniste s'est trouvé dans la nécessité d'atténuer les effets de la crise sur la population. Les mesures prises relèvent ainsi souvent d'objec-

tifs d'ordre social, politique et militaire plutôt qu'économique. La coopérativisation d'une partie de la paysannerie a suscité d'importants gaspillages, mais a aussi permis la création d'une armée de réservistes. Dès 1984, l'objectif n'était plus de reconstruire le pays, mais d'assurer la survie de la révolution.

Les cadres du sandinisme sont surtout d'origine urbaine, issus des classes moyennes et aisées et des secteurs dotés d'une culture et d'une formation leur permettant de prendre en charge le mouvement révolutionnaire et la direction du nouvel Etat. Or, l'idéologie dominante au sein de ces couches sociales voit volontiers dans la paysannerie un monde retardé, incapable d'effectuer par lui-même les transformations techniques qu'exige le pays. Cette idéologie est d'autant plus forte que les couches privilégiées ont des racines agraires. Aujourd'hui, la plupart de leurs membres ont encore au moins un parent propriétaire d'une *finca*. La formation et le statut social des cadres et des techniciens les amenèrent donc davantage à diriger la paysannerie de façon autoritaire qu'à se mettre à son service.

L'alliance du Front sandiniste et d'une partie de la bourgeoisie latifundiaire a été une constante de la révolution. Or, la survie économique de la bourgeoisie dépendait du maintien de salaires ruraux bas² et des subventions. Le patronat latifundiaire a donc cherché une entente avec le pouvoir révolutionnaire : il a été associé depuis 1989 à des organismes de cogestion (commissions chargées de gérer la production et le marché par branche d'activité). Cette alliance explique le caractère limité de la réforme agraire³.

Les idées dominantes sur la paysannerie et sur l'essor des forces productives ont été renforcées par les conceptions véhiculées par les responsables, les écoles et les manuels cubains et soviétiques de l'époque brejnévienne. L'aide, des pays de l'Europe de l'Est comme de la Communauté européenne, est venue appuyer ce modèle de développement : il est difficile de refuser un crédit permettant d'acquérir à bon compte du matériel agricole. Or, ces crédits sont plus fréquents que ceux destinés à l'entretien du matériel existant...

² La réalisation de ses produits dépendait peu de la demande intérieure et donc du pouvoir d'achat de la population.

³ Elle n'a touché qu'environ 28 % des terres : 20 % correspondent aux *latifundia* contrôlés par le clan Somoza et 8 % à des *latifundia* de la bourgeoisie agraire non somoziste (indemnisés). Cette dernière possède encore à l'heure actuelle 25 % des terres agricoles du pays.

¹ Exploitations de moins d'un hectare à quelques dizaines d'hectares, sur environ la moitié des terres cultivées, d'après *La reforma agraria...*,

**DES RAPPORTS SOCIAUX FIGÉS,
UNE BOURGEOISIE
EN CRISE D'HÉGÉMONIE**

Si certains secteurs du gouvernement, du FSLN et de l'Union des agriculteurs et éleveurs (UNAG) défendaient clairement les intérêts d'une catégorie sociale à court d'alternative, la plupart des autres secteurs ont été directement influencés par l'idéologie et la conception du développement dominantes.

L'objectif d'union des différentes composantes de la société contre Somoza puis face à l'ennemi commun nord-américain et, enfin, l'effort engagé pour prouver au monde occidental le caractère démocratique et tolérant du régime, ont contribué à figer les rapports économiques et sociaux et à bloquer les transformations

nécessaires à l'amorce d'un processus de développement. Ce choix est allé de pair avec le discours sandiniste qui attribuait à la guerre et à l'ennemi nord-américain l'ensemble des maux dont souffrait le pays.

La politique du nouveau gouvernement consiste avant tout à accentuer le réajustement monétaire, à privatiser les entreprises d'Etat (dont les fermes d'Etat), souvent au profit de leurs anciens propriétaires, et à créer les conditions favorables à l'investissement étranger. Il est ainsi question, à quelques variantes près (développement des "cultures non traditionnelles", etc.) de relancer le modèle agro-exportateur. Aucune véritable alternative de développement n'est donc proposée. La crise du modèle agro-exportateur occultée un moment par l'intermède sandiniste est plus présente que jamais.