

BRÉSIL ET ARGENTINE : POLITIQUES AGRICOLES, POLITIQUES D'AJUSTEMENT ET COMPÉTITIVITÉ SUR LES MARCHÉS AGRICOLES ET AGRO- ALIMENTAIRES INTERNATIONAUX

Jean-Pierre BERTRAND
INRA-ESR
Guillermo HILLCOAT
IEDES université de Paris I, France

Le Brésil et l'Argentine ont rejoint le groupe de Cairns des exportateurs dits "loyaux". Ils se situent en effet parmi les pays qui soutiennent peu l'agriculture et même, dans le cas de l'Argentine qui la taxent. Ils font face à des difficultés de même nature : endettement, inflation et ralentissement de la croissance (surtout en Argentine), situation qui est à la base de leur rapprochement récent dans le cadre d'une politique d'intégration et de coopération.

Ces deux pays ont pourtant des comportements et des performances très dissemblables sur les marchés internationaux des produits agricoles et agro-alimentaires. Quels sont les facteurs de la compétitivité du Brésil et de l'Argentine ? Quels peuvent être les effets de leur politique commune d'intégration sur la position qu'ils occupent dans les échanges mondiaux ? Enfin, quels sont les effets des politiques d'ajustement menées par les deux pays dans les années 80 ?

FACTEURS COÛTS ET "HORS-COÛTS" DE LA COMPÉTITIVITÉ

La compétitivité, - capacité de conquérir, conserver et accroître les parts de marché - est en réalité un phénomène complexe. Mesurer l'évolution des parts d'exportation en volume ou en valeur ne renseigne que très imparfaitement sur les dynamiques en cours. Les différences de compétitivité entre le Brésil et l'Argentine s'expliquent non seulement par des avantages relatifs de coût (au niveau agricole et sur l'ensemble de la filière production-transformation-exportation et-ou importation des produits agro-alimentaires) mais aussi par de très nombreux éléments "hors-coûts", notamment de nature organisationnelle : recherche de la qualité et création de réseaux de commercialisation

stables, capacité à fidéliser sa clientèle, à adapter les politiques agricole et macro-économique aux conditions des marchés internationaux, actions volontaires de l'Etat pour maintenir ou améliorer les conditions générales de la compétitivité. Enfin, il faut souligner le rôle décisif des politiques macro-économiques, qui dans le contexte de crise que traverse cette région du monde, sont particulièrement importantes pour comprendre les fluctuations de la plupart des indicateurs que l'on peut construire pour représenter le niveau et la dynamique de la compétitivité. L'internationalisation des économies modifie les conditions d'élaboration des politiques agricoles et des politiques macro-économiques et la manière dont leurs effets se transmettent dans l'économie. Le taux de change, l'équilibre de la balance commerciale et le niveau des taux d'intérêt deviennent des variables de commande essentielles.

Rappels méthodologiques

Si l'on définit la compétitivité comme l'aptitude pour un pays à vendre ce qu'il produit, de multiples facteurs doivent être pris en compte.

Nous avons utilisé une série d'indicateurs : les parts de marché d'exportation et les soldes bilatéraux¹, l'indicateur d'avantage comparatif révélé proposé par Balassa et modifié par G. Lafay² et les indicateurs de taux de change réels qui permettent d'appréhender l'évolution de la compétitivité-prix³.

Globalement, le Brésil apparaît comme plus volontariste, il développe une stratégie active d'insertion dans les nouveaux créneaux ouverts ces dernières années sur les marchés internationaux, et pour cela n'hésite pas à soutenir son agriculture et son agro-industrie.

¹ Utilisation au niveau des branches agricoles et agro-alimentaires de la base *Chelem* du CEPII.

² CEPII, 1989. Lafay suggère un indicateur de contribution au solde commercial qui a la même structure logique que les indicateurs de spécialisation internationale mais qui tient compte d'une double pondération par le commerce extérieur total et la PIB (CEPII, 1989, p. 196).

³ Rapport des taux de change nominaux à une norme dite de "parité des pouvoirs d'achat" (PPA). Le taux de change réel d'un produit, d'une branche ou d'un agrégat permet de comparer le pouvoir d'achat des différentes devises. Il présente également l'intérêt, au niveau des branches, d'exprimer la compétitivité-prix des pays les uns par rapport aux autres.

L'Etat argentin a eu jusqu'à une période récente un comportement plus "prédateur", considérant l'agriculture comme un moyen de financement de ses activités et du reste de l'économie. Ici l'Etat laisse jouer les forces du marché et opère un prélèvement sur les exportations sous forme de taxes (et éventuellement d'un taux de

soja, les écarts de coût entre le Brésil ou l'Argentine et les Etats-Unis sont beaucoup plus faibles (la taille des usines, notamment les plus récentes, est pratiquement la même et les avantages de coût de la main-d'œuvre sont partiellement réduits par des coûts de transport et de manutention dans les ports plus élevés qu'aux Etats-Unis) or

Les deux pays ont sans aucun doute des atouts structurels. Il existe des surfaces disponibles et des réserves de productivité au Brésil. L'accord de coopération du Brésil avec le Japon pour la mise en valeur agricole de la région des Cerrados, vise à exploiter ce "gisement" de productivité. L'Argentine dispose d'une structure foncière dont le fonctionnement a été rendu particulièrement flexible par le développement de l'entreprise de travaux agricole (sous ses diverses formes).

COMPÉTITIVITÉ ET POLITIQUE DE L'ÉTAT

En fait, les facteurs coûts sont en grande partie modelés par la politique de l'Etat et la réponse que lui donnent les différents acteurs par leurs comportements et les structures qu'ils créent. L'écart entre la compétitivité potentielle (qu'expriment les avantages-coûts) et la compétitivité effective (mesurée notamment par les parts de marché ou les avantages révélés) peut être en partie expliqué par les caractéristiques fondamentales des politiques agricoles et macro-économiques : plus volontaristes au Brésil, davantage adaptatives en Argentine.

La politique agricole au Brésil : la construction des avantages comparatifs

Depuis le début des années 60, on assiste à une vaste

et devient plus cher. A partir de 1984, son coût est totalement indexé sur l'inflation. Ainsi le taux de subvention du crédit à l'agriculture rapporté à l'inflation va sensiblement diminuer à partir de cette date.

Face au rationnement du crédit et aux difficultés qui s'accroissent sur les marchés internationaux, les prix de soutien acquièrent un rôle plus important de même que les mécanismes correcteurs classiques (stockage et importations stabilisatrices). La compétitivité est dès lors conditionnée par le niveau réel des prix de soutien et par le coût croissant du transport et du fonctionnement des infrastructures de commercialisation. Dans ce contexte, le taux de change devient le facteur clef.

La relance de l'agriculture pampéenne

Après une longue période de stagnation, l'agriculture pampéenne connaît un véritable boom dans les années 70 et 80. Plusieurs facteurs structurels de modernisation sont intervenus successivement. Ils concernent essentiellement les activités situées en amont de l'agriculture. La motorisation de l'agriculture à l'aide d'instruments et d'équipements modernes ont permis d'augmenter la puissance par hectare et d'effectuer le labour et la préparation des sols à temps et de façon précise. Les innovations dans les semences, notamment l'utilisation des hybrides pour le maïs, le sorgho et le tournesol, l'incorporation d'un

*La politique macro-économique en Argentine :
un biais anti-agricole*

En Argentine, la politique macro-économique privilégie depuis les années 30 le développement de l'industrie, avec un fort biais "anti-agricole". La taxation des exportations agricoles, l'existence d'un taux de change pénalisant l'agriculture ont été les instruments utilisés pour financer les dépenses publiques et la croissance du parc industriel. Le retour vers l'agriculture sous forme de crédit ou de soutien à l'industrie d'amont a été très limité. Après 1976, les taxes seront supprimées un court moment, mais le retard du taux de change conti-

haricot) qui a conduit le gouvernement à intervenir davantage pour réguler les marchés, soit par le stockage, soit par le recours à l'échange international. Le gouvernement tente aussi, depuis 1987, de définir les prix minima de manière pluriannuelle. Il a adopté un système d'indexation parallèle des prix et des remboursements fondé sur l'évolution des obligations du Trésor public. Ces mécanismes deviennent particulièrement difficiles à gérer lorsque l'inflation s'accélère. Quel indicateur choisir pour indexer les prix des produits et ceux des intrants, et notamment les remboursements des emprunts ? De multiples conflits ont opposé les

programme a rencontré d'énormes difficultés. Divers facteurs expliquent cet échec : certains sont liés à la situation d'endettement et au prélèvement qu'elle entraîne, d'autres sont plus directement explicables par l'opposition des organisations professionnelles, notamment agricoles. Dès lors, la compétitivité du secteur agricole va dépendre étroitement de l'évolution de la conjoncture internationale et de la variable taux de change qui devient le principal moyen de maintenir la compétitivité-prix. Les taxes sur les exportations sont alors ajustées au plus près, pour maintenir un niveau "raisonnable" (du point de vue de l'Etat) de ressources fiscales. Comme le gouvernement engage timidement une réforme de la fiscalité (mise en place de la TVA), la transition s'avère particulièrement délicate.

Il est certain que les autorités argentines ne peuvent pas compter indéfiniment sur les rentrées fiscales préle-

terme fixe le niveau d'importation de blé argentin du Brésil. Le protocole "blé" devra gérer le conflit potentiel entre les producteurs brésiliens, qui souhaitent continuer à produire, et les producteurs argentins, en principe plus "efficaces" dans cette branche, mais dont la compétitivité dépend, en fin de compte, du prélèvement effectué par l'Etat argentin.

Le Brésil n'abandonnera pas sa production de blé et ses producteurs. Le gouvernement Collor, tout en proposant une privatisation progressive de la commercialisation interne du blé, va mettre en place un système de protection aux frontières et renforcer la garantie au niveau des prix de soutien agricoles.

Le Brésil et l'Argentine se sont engagés au GATT dans le groupe de Cairns qui défend une position radicale en matière de soutien de l'Etat à l'agriculture et souhaite la disparition de toutes les subventions. A

BERTRAND J.P., oct.-déc.1985. "Modernisation agricole et reconstruction alimentaire dans la crise internationale"

LOPES, M. R., 1988. "As Organizaões Políticas dos

Tiers-Monde, n° 104, pp. 80-99.

CAVALLO D. et DADDONE A., 1989. *El impacto de las políticas macro-económicas sobre el sector agropecuario con ejemplos de la experiencia argentina*. IIERAL, Buenos Aires.

CEPII 1989. *Commerce international : la fin des avantages acquis*. Economica, Paris.

CFP, juillet 1989. "Os Efeitos das Políticas Macro-económicas sobre a Agricultura". Coleção Análise et Pesquisa, vol. XXXVII.

CHARVET J.P., 1989. *La guerre du blé*, Economica, Paris.

GRAZIANO da SILVA J., 1982. *A modernização dolorosa*. Zahar, Rio de Janeiro.

IICA 1989. *Os Desafios da Agricultura Brasileira nos Anos 90. Da Crise macroeconômica ao crescimento auto-sustentado*. Brasília.

IICA 1988. *Ajuste macroeconômico y sector agropecuario in America Latina*" Buenos Aires.

KAGEYAMA A.A. et al., 1987. *O Novo Padrao Agricola : do Complexo Rural ao Complexo Agro-industriais*. Unicamp, Campinas.

LAFAY G., 1990. "La mesure des avantages comparatifs

política Agrícola no Brazil". *Rev. Econ. Sociol. Rural*, n° 26 (2), pp. 147 155, Brasília, avril-juin.

OBSCHATKO E.S. de-, 1988. *La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana (1950-1984)*. Ed. Culturales Argentinas, Buenos Aires.

ORTMANN G.F., 1986. *Comparative costs in Agricultural Commodities among major Exporting Countries*. "ESO, 1325, Dep. of Ag. Economics, The Ohio State University, Columbus.

REGUNAGA M., 1988. "The competitiveness of Argentina grain production in the world market". in *The Argentine agricultural economy*, XX^e International Conference of Agricultural Economists, AEEA, Buenos Aires.

RESENDE G., nov. 1987. *Ajuste Externo e Agricultura no Brazil 1981-1986*. IPEA/INPES.

STURZENEGGER A.C. et al., 1988. "A comparative Study of the Political economy of agricultural pricing Policies". *Argentine report*, World Bank, Washington.