

POLITIQUE D'AJUSTEMENT ET AGRICULTURE EN AMÉRIQUE LATINE

Alexandre MINDA
Université de Nantes,
LEREP, université de Toulouse I, France

Régulièrement, le Mexique ou le Brésil, vedettes involontaires de la dette extérieure du Tiers Monde, viennent rappeler la fragilité du système financier international. Huit ans après le déclenchement de la crise de la dette, l'encours de la dette extérieure de l'Amérique latine continue de progresser. Il atteint aujourd'hui plus de 430 milliards de dollars, soit plus du tiers de la dette des pays en développement. Pour y remédier, la plupart des pays de la région ont mis en œuvre des politiques d'ajustement qui ont donné lieu à de nombreuses études. Dans ces travaux, l'agriculture n'occupe peut-être pas la place qu'elle mériterait. L'objectif de cet article est précisément d'analyser l'impact des politiques d'ajustement sur l'agriculture en Amérique latine.

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT

Les politiques d'ajustement mises en œuvre en Amérique latine se sont sensiblement modifiées ces dernières années. Pour mieux comprendre ces modifications nous commencerons par nous interroger sur la signification du concept d'ajustement puis nous examinerons le débat que ce terme a suscité entre orthodoxes et hétérodoxes.

Le concept d'ajustement

Ajustement, stabilisation, austérité, comment s'y reconnaître dans le vocabulaire employé et dans les concepts qu'il recouvre ? Comme le souligne P. Hugon (1989), l'ajustement est un terme qui présente plusieurs sens. Dans certains cas, il désigne une politique de stabilisation qui a pour objectif de réduire la demande globale ; dans d'autres circonstances, il s'agit plutôt d'une série de mesures destinées à modifier les structures économiques. Au sens large, P. Hugon définit l'ajustement comme le processus par lequel la balance des paiements s'équilibre à la suite d'une perturbation. Ce même auteur montre que dans un sens plus restreint,

l'ajustement doit être distingué de la stabilisation puisqu'il correspond à une croissance de la production, à une promotion des exportations ou à un processus de substitution des importations. L'ajustement structurel, quant à lui, désigne la remise en ordre du système économique d'un pays. Il est défini par Guillaumont (1986) comme un ajustement durable de la balance des paiements obtenu au moyen d'une adaptation des structures économiques (principalement des structures de production), c'est-à-dire autrement que par une réduction de la croissance économique ou par un recours accru ou excessif aux capitaux extérieurs.

La mise en place des politiques d'ajustement est assurée par des prêts d'ajustement structurel ou sectoriel délivrés par des organismes internationaux comme le FMI, la Banque mondiale ou encore la Banque inter-américaine de développement¹. Ces prêts sont destinés à appuyer des réformes en profondeur des politiques et des institutions afin de consolider la stabilité macro-économique, notamment par le biais d'une réduction du déficit de la balance des paiements.

Le débat entre orthodoxes et hétérodoxes

La lutte contre l'inflation et le déficit de la balance des paiements a été une constante des politiques pratiquées en Amérique latine depuis la fin des années cinquante. Au cours de cette période, la nature des déficits extérieurs s'est modifiée. Comme le montre M. Ikonicoff (1987), jusqu'à la fin des années soixante-dix, la balance commerciale était la plupart du temps à l'origine des déficits à cause de la diversification de la structure économique. Aujourd'hui, c'est essentiellement le déficit de la balance des services et des transferts. En effet, dans les années soixante-dix, les pays développés ont libéralement accordé des prêts aux pays latino-américains. Les taux d'intérêt étaient bas, l'inflation mondiale importante et le dollar fluctuait à la baisse. En s'endettant, l'Amérique latine conservait l'impression que sa dette pouvait être aisément remboursée. Le renversement de la politique monétaire américaine, au début des années quatre-vingts, va provoquer une montée des taux d'intérêt, une augmentation du dollar et un ralentissement de la hausse des prix. Ces événements, auxquels il faut ajouter la dégradation des termes de l'échange, vont alourdir la dette de l'Amérique latine et rendre le poids du service insupportable.

¹ En 1989, plus de la moitié des engagements de la Banque mondiale vis-à-vis de l'Amérique latine ont consisté en prêts à l'ajustement.

Parmi les mesures prises par les économies latino-américaines dans les années quatre-vingts pour remédier à ces déséquilibres externes, on peut distinguer, d'une part, les plans dits orthodoxes¹, très liés à la crise financière déclenchée par le moratoire du Mexique en août 1982, et d'autre part, les plans dits hétérodoxes² appliqués en réaction aux premiers.

Les politiques orthodoxes, directement inspirées des recommandations du FMI, sont qualifiées ainsi en raison de leur filiation avec le modèle libéral. Leur principal objectif est de pouvoir continuer à payer le service de la dette en rétablissant l'équilibre des échanges extérieurs et en réduisant le déficit budgétaire. Les orthodoxes partent du principe que tout déséquilibre extérieur a son origine dans un excédent de la demande sur l'offre. Dès lors, toute correction nécessite une diminution de la demande et une réallocation des facteurs de production de façon à stimuler l'offre globale (G. Grellet, 1987). Dans cette optique, deux séries de mesures sont systématiquement préconisées : une action à court terme sur la demande globale et des changements plus structurels tels que le désengagement de l'Etat et l'ouverture de l'économie sur l'extérieur. Dans les faits, cela se traduit par un blocage des salaires accompagné par un encadrement du crédit et une politique de taux d'intérêt élevés, à la fois pour encourager l'épargne et pour attirer les investisseurs étrangers. Simultanément, les dépenses publiques sont comprimées et les tarifs publics augmentés. Enfin, on dévalue la monnaie nationale pour restreindre les importations, favoriser les exportations et dégager ainsi un excédent commercial.

L'échec de ces politiques va donner naissance à une nouvelle génération de plans d'ajustement, qualifiés d'hétérodoxes dans la mesure où ils proviennent davantage d'une interprétation keynésienne des mécanismes économiques. Leur principal objectif ne consiste pas à assainir les comptes extérieurs et à rembourser la dette mais à briser l'inflation sans comprimer la demande intérieure, c'est-à-dire en évitant une récession. Pour les économistes hétérodoxes, le pari semble possible dans la mesure où l'inflation latino-américaine leur paraît en partie inertielle. Ils pensent en effet qu'une part de l'inflation se reproduit elle-même en raison de la capacité des agents économiques à indexer l'économie afin de défendre leur part dans la distribution du revenu national. Dans ces conditions, les hétérodoxes pensent que seul un gel des salaires et des prix peut briser l'inertie inflationniste (B. Jetin, 1987). Certains auteurs ajoutent à ces mesures une désindexation générale de l'économie et une réforme monétaire.

Les politiques d'ajustement en pratique

Le débat entre orthodoxes et hétérodoxes va marquer profondément l'évolution des politiques économiques. Jusqu'au milieu des années quatre-vingts, le modèle orthodoxe est prépondérant. Au cours de cette période, les politiques de stabilisation et les programmes d'ajustement structurel sont très influencés par les recommandations du FMI. L'objectif prioritaire du Fonds est alors de rééquilibrer les balances des paiements ; les moyens privilégiés sont la dévaluation, une politique monétaire restrictive, des mesures visant à réduire le niveau de l'activité économique et une politique d'intégration croissante de l'économie au marché mondial (Lichtensztejn, 1984).

A titre d'exemple, en 1980 le Brésil met en place une politique économique très restrictive (libération des taux d'intérêt et réduction des dépenses publiques) pour obtenir un accord de rééchelonnement avec le FMI. De même, le Chili en 1985 se lance dans un programme d'ajustement qui comprendra un processus de privatisation, une libéralisation financière et commerciale.

Face à l'alourdissement de la dette extérieure et à l'accélération de l'inflation, plusieurs gouvernements latino-américains vont modifier leur politique et choisir des modèles plus ou moins hétérodoxes. Le plan Cruzado engagé au Brésil en mars 1986 et dans une moindre mesure - parce qu'il comportera des mesures orthodoxes¹, le plan Austral lancé en Argentine en juin 1985, sont les exemples les plus connus. A la différence des politiques orthodoxes, ces plans se caractérisent par un renversement des priorités en faveur de la lutte contre l'inflation. Le plan Cruzado a essayé, par exemple, de supprimer les mécanismes d'indexation par une réforme monétaire², un blocage des prix et une désindexation des salaires. Comme l'inflation dans un premier temps se ralentit, la "culture de l'échec" incite les ménages à utiliser leur épargne pour rattraper leur retard de consommation. Les capacités productives ne pouvant suivre, d'autant plus que le remboursement du service de la dette renforce le désinvestissement déjà causé par la perte de confiance dans l'économie, l'hyperinflation réapparaît.

¹ Parmi les aspects orthodoxes du plan Austral, E. Amadéo (1987) retient principalement le refus de recourir à la Banque centrale pour financer le déficit fiscal et l'objectif de réduire substantiellement le déficit budgétaire.

² La réforme monétaire s'est concrétisée par la création d'une nouvelle monnaie, le cruzado, correspondant à 1 000 cruzeiros et l'adoption d'une politique monétaire expansive afin d'accompagner la remonétarisation de l'économie.

Face à ces échecs, il semblerait qu'une troisième génération de plans soit en train de voir le jour. En effet, les traitements de choc appliqués récemment par F. Collor au Brésil, A. Fujimori au Pérou et C. Menem en Argentine reposent sur une analyse identique : pour eux, il est désormais impossible d'échapper à l'austérité. Le plan Collor, sans doute le plus draconien jamais adopté en Amérique latine, comporte un volet structurel d'inspiration très libérale¹. Le président brésilien n'a pas hésité pour vaincre l'hyperinflation à imposer un gel massif de l'épargne financière. L'Etat pour réduire son déficit budgétaire a annoncé des mesures particulièrement sévères : réduction du nombre de fonctionnaires, mise en vente de logements de fonction, suppression de toutes les subventions à l'économie. Un programme massif de privatisations a par ailleurs été entrepris. Sur le plan extérieur, la libéralisation concerne la suppression du protectionnisme et un assouplissement de la législation sur les investissements étrangers. Mais le caractère novateur de ce plan, c'est qu'il entend associer toute la population à l'effort national puisque, pour la première fois, les grandes fortunes et les revenus du capital sont taxés.

EFFETS PRÉVISIBLES DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT SUR L'AGRICULTURE

Les politiques d'ajustement mises en œuvre depuis le début de la décennie quatre-vingts visent à modifier les structures économiques pour lutter contre l'hyperinflation et rétablir les autres grands équilibres. Si les objectifs de ces politiques ne sont pas toujours atteints, elles modifient cependant en profondeur le tissu économique et notamment l'agriculture. En effet, le faible nombre d'objectifs structurels concernant le secteur agricole² ne signifie pas pour autant que la restructuration économique n'affecte pas - de manière directe et indirecte - ce secteur d'activité. Les effets prévisibles des politiques d'ajustement sur l'agriculture sont d'ailleurs relativement nombreux, quoique difficiles à apprécier.

Une évaluation difficile

L'étude de l'impact des politiques d'ajustement sur l'agriculture se heurte à de nombreuses difficultés³. Il y a en premier un problème d'information. Certes, des

efforts récents ont été faits pour quantifier l'impact des processus d'ajustement sur le secteur agricole. Des études ont ainsi cherché à montrer l'impact des politiques commerciales (taux de change, tarifs et contingents), des politiques financières (réserves de change et emprunts extérieurs) ou encore des politiques budgétaires (fiscalité, dépenses publiques et emprunts locaux) sur l'agriculture. Si ces travaux ont le mérite de montrer que les mécanismes d'ajustement exercent des effets directs et indirects - positifs comme négatifs - sur le développement de l'agriculture ou que l'offre agricole réagit parfois vigoureusement aux changements macro-économiques, ils demeurent encore incomplets. Pour ne prendre que quelques exemples, on ne connaît pas suffisamment les incidences des politiques d'ajustement sur les mouvements intersectoriels de main-d'œuvre et sur la répartition des revenus agricoles.

Les mécanismes d'ajustement ont des effets qui se prolongent dans le temps et dans l'espace. Si les politiques monétaires et fiscales compriment la demande à court terme, d'autres mesures, en revanche, comme les réformes organisationnelles et institutionnelles modifient parfois les structures agricoles.

Une dernière difficulté réside dans le fait d'imputer aux politiques d'ajustement certains effets concernant l'agriculture. Ainsi, la difficulté actuelle de certaines branches agricoles est-elle surtout due à la dégradation des termes de l'échange des produits de base, à des conditions climatiques défavorables ou aux effets déflationnistes des politiques d'ajustement ? Dans le même ordre d'idées, les résultats encourageants de plusieurs productions agricoles doivent-ils être imputés à des effets positifs des mesures d'ajustement, à une meilleure adaptation des agriculteurs à l'évolution nationale et internationale des marchés ou aux politiques agricoles ?

Les effets possibles sur l'agriculture

Malgré ces difficultés, on peut cependant essayer d'isoler quelques effets prévisibles des processus d'ajustement sur l'agriculture. C'est ainsi que les mesures à court terme visant à réduire la demande globale risquent de restreindre les débouchés intérieurs. De même, les maxi-dévaluations doivent en principe stimuler les exportations agricoles dans la mesure où leurs valeurs en monnaies étrangères diminuent.

Parallèlement, les maxi-dévaluations renchérissent les prix des importations. Elles augmentent le prix des intrants agricoles et des produits alimentaires importés ; elles rendent plus compétitives les entreprises agro-alimentaires qui destinent leur production au marché intérieur. La volonté de réduire les déficits

¹ Pour un exposé détaillé de ce plan, voir J. Adda (1990).

² On peut citer le ralentissement de l'exode rural et le transfert de revenus de la ville vers la campagne.

³ L'étude des incidences sociales des politiques d'ajustement se heurte aux mêmes difficultés, voir P. Hugon (1989).

budgétaires pousse l'Etat à comprimer ses dépenses et notamment à diminuer les subventions à l'agriculture. Si le monde agricole est touché par la baisse des subventions et l'augmentation des prix alimentaires, on peut supposer que les réformes structurelles stimulent l'offre globale et entraînent des réallocations vers des

secteurs comme l'agriculture. Comme le précise P. Hugon (1989), la revalorisation des prix agricoles et le rationnement des importations alimentaires doivent conduire à une réallocation des ressources vers l'agriculture et du monde urbain vers le monde rural (transferts de revenus villes/campagnes).

Programmes de type orthodoxe

Principales mesures	Effets macroéconomiques	Effets sur l'agriculture
Politique monétaire restrictive	Contraction de la demande globale	Perte de débouchés intérieurs
Dévaluation	Baisse du prix des exportations	Avantage pour les exportateurs
	Renchérissement des importations	Augmentation du prix des importations agricoles et alimentaires
Compression des dépenses publiques	Stimulation de l'offre globale	Diminution de subventions
Diminution des salaires réels		Réallocation de ressources vers l'agriculture

Programme de type hétérodoxe (ex. Plan Cruzado)

Gel des salaires et des prix	Contraction de la demande sans récession	Perte de débouchés
désindexation		
Réforme monétaire		

Programme mixte (ex. Plan Collor)

Gel massif de l'épargne	Contraction de la demande globale	Perte de débouchés
Alourdissement de la pression fiscale		
Compression des Dépenses publiques	Stimulation de l'offre	Diminution des subventions
Réformes structurelles (Privatisation, déréglementation)		Réallocation des ressources vers l'agriculture

IMPACT RÉEL DES PROCESSUS D'AJUSTEMENT SUR L'AGRICULTURE

Sont-ils proches ou éloignés des effets attendus ? Si les résultats semblent contrastés au niveau macro-économique, les politiques d'ajustement provoquent des effets pervers importants.

Des résultats contrastés

Dans un de ses rapports annuels, la Banque inter-américaine de développement (BID) montre que les ajustements macro-économiques dûs à la crise de la dette semblent avoir moins affecté l'agriculture et pourraient même l'avoir favorisée¹. En réalité, la situation est plus complexe comme en témoigne les résultats contrastés de l'agriculture latino-américaine au cours de la dernière décennie.

Le secteur agricole ne peut pas s'être autant replié que des secteurs clés comme l'industrie et le bâtiment. Plus récemment, l'agriculture s'est même développée plus vite que l'ensemble de l'économie latino-américaine². Sa part dans le PIB qui était de 10,7 % en 1986 est passée à plus de 11 % en 1988 (BID, 1989). Cette année-là, elle a varié d'un minimum de 3,8 % à Trinité-et-Tabago à un maximum de 32,6 % et 28,4 % respectivement en Haïti et au Honduras. La forte croissance de l'agriculture en 1987 (+ 7 %) s'est fortement ralentie en 1988 : elle n'atteint que 1,4 % alors que la croissance démographique a été supérieure. Dans ces conditions, le PIB agricole par habitant de 1988 est resté inférieur à celui de 1981.

Si ces résultats ne sont pas imputables aux seules politiques d'ajustement, il est à noter que ces dernières ont joué un rôle non négligeable. R. French-Davis (1989) explique le moindre repli de l'agriculture par l'association de deux phénomènes. D'une part, le secteur agricole fut moins affecté que le reste de l'économie nationale par la contraction de la demande interne. D'autre part, les entreprises agro-alimentaires tournées vers l'extérieur ont bénéficié directement des politiques favorisant une plus grande insertion internationale des économies. La contraction de la demande globale a moins touché l'agriculture pour deux raisons essentielles : une plus faible élasticité de la demande de produits agro-alimentaires et une plus grande flexibilité à la baisse des prix des produits agricoles destinés au marché intérieur. L'agriculture joue, par ailleurs, un

rôle important dans le commerce extérieur de l'Amérique latine. Dans de nombreux pays, elle assure plus de la moitié du total des ventes à l'extérieur. Pour la région dans son ensemble, les exportations de produits agricoles représentent près de 30 % du total des exportations. Dès lors, ce secteur a bénéficié de quelques aspects positifs de l'ajustement : dévaluation, prix de soutien, stimulants pour les exportateurs. L'impact des dévaluations sur la compétitivité externe a été renforcé par la baisse des salaires réels. Cette baisse, toutes choses égales par ailleurs, a freiné les importations alimentaires et favorisé les exportateurs dans la mesure où ils ont connu une diminution de leur coût de main-d'œuvre. L'évolution du commerce extérieur des produits agricoles fait apparaître un excédent commercial tout au long des années quatre-vingts malgré la baisse des prix internationaux. Dans le même temps, la composition de la production agricole régionale s'est modifiée : les cultures d'exportation ont connu un taux de croissance très supérieur à celui des cultures de subsistance.³

Les effets pervers de l'ajustement sur l'agriculture

Dans la presque totalité des pays latino-américains, les mesures d'ajustement se sont révélées incompatibles entre elles et ont entraîné des effets pervers que l'on retrouve dans l'agriculture.

La plupart des études disponibles montrent que les politiques d'ajustement ont pénalisé les groupes sociaux les plus pauvres. Les paysans sans terre ou les petits producteurs sont les premières victimes de la diminution des subventions alimentaires, de la baisse des dépenses de santé et d'éducation ou de la hausse des prix des produits alimentaires importés. Cette hausse des prix alimentaires entraîne parfois des effets de substitution, d'où l'aggravation du déficit nutritionnel. La baisse des subventions et la hausse des prix alimentaires poussent les plus démunis à quitter la campagne. On connaît les problèmes qu'entraîne cette urbanisation massive et désordonnée : infrastructures et logements insuffisants, chômage déguisé, délinquance accrue, pénurie alimentaire...

La dévaluation n'entraîne pas toujours les effets escomptés. L'accès aux marchés mondiaux a, en effet, été limité par les politiques agricoles des pays développés. Les Etats-Unis le Japon et la CEE ont continué à verser d'importantes subventions à leurs agriculteurs et à vendre leurs excédents à des prix qui ont fait baisser les recettes d'exportation des principaux producteurs

¹ Voir le rapport de 1986, page 80.

² A long terme, la part relative de l'agriculture a toutefois tendance à diminuer puisqu'elle représentait 16,6 % du PIB en 1960.

³ Cf. BID (1986), tableau VI-1.

latino-américains. L'agriculture latino-américaine est fortement tributaire des importations de semences, d'engrais, de machines ou de technologies. Le renchérissement du prix des importations s'est traduit par une malnutrition accrue (les produits alimentaires importés concernent également des biens de subsistance) et par une augmentation des coûts pour les producteurs qui ne peuvent accéder au marché international.

Enfin, l'effort que l'endettement oblige à entreprendre pour accroître les exportations afin d'acquérir des devises a conduit à privilégier les cultures d'exportation au détriment de celles destinées au marché intérieur. Le Brésil, à la tête du troisième cheptel bovin du monde, doit ainsi importer du lait et parfois de la viande pour satisfaire les besoins vitaux de sa population. Ce pays a même dû importer certaines années des haricots rouges, base de l'alimentation brésilienne (H. Théry, 1990). Ces effets pervers ont conduit les gouvernements à prendre des mesures compensatoires comme l'octroi de crédits agricoles bonifiés, la réduction du coût du matériel agricole importé ou des dégrèvements fiscaux. En fait, ces mesures n'ont fait qu'accentuer le dualisme agricole car ce sont les moyens et grands producteurs commerciaux - le plus souvent à vocation exportatrice - qui en ont bénéficié.

Les faibles résultats des politiques d'ajustement invitent à une réflexion sur les conditions de développement du secteur à l'aube d'un nouveau millénaire. Ce développement nécessite que plusieurs impératifs doivent être satisfaits. Pour rester dans le cadre de notre étude, nous privilégions deux axes essentiels.

Le premier consiste à accorder une plus grande priorité à l'agriculture. Il est évident que ce secteur ne bénéficie pas des ressources suffisantes à sa modernisation. Les pressions exercées par la démographie ont conduit à adopter des mesures destinées à maintenir le prix des produits alimentaires à un niveau bas, et ce, au détriment des agriculteurs à une époque où les centres urbains et l'industrie recevaient la plus grande part des ressources publiques.

Par ailleurs, les politiques d'ajustement ne peuvent exercer des effets favorables sur l'agriculture que dans le cadre d'une restructuration de l'économie mondiale et d'une réforme du système financier international. Il est difficile par exemple d'envisager une adaptation

structurelle des économies latino-américaines sans un transfert de capitaux globalement positif. Or ce transfert de ressources demeure négatif depuis 1982. De même, sans un nouveau système monétaire international, sans une régulation du cours des produits de base et sans l'abolition des mesures protectionnistes, il sera impossible à l'agriculture de la région de connaître un développement harmonieux et équitable.

BIBLIOGRAPHIE

- ADDA J., mai 1990. Inflation et hyperinflation", *Alternatives Economiques*, n° 77.
- AMADEO E., janvier-mars 1987. "Le Plan Austral, ajustement ou changement structurel ?", *Tiers-Monde*, n° 109.
- Banque interaméricaine de développement, 1986 et 1989, *Progrès économique et social*, Washington.
- CARTIER-BRESSON J., janvier-mars 1987. Le plan Cruzado et l'hétérodoxie économique", *Tiers-Monde*, n° 109.
- GUILLAUMONT *et al.*, 1986. *Les prêts d'ajustement structurel*, rapport provisoire, CERDI.
- FFRENCH-DAVIS, Abril-Junio 1989. "Rajuste y agricultura en la América Latina : un examen de algunos temas", *El Trimestre Económico*, México, n° 222.
- GRELLET G., janvier-mars 1987. Les politiques d'ajustement orthodoxes, un point de vue critique", *Tiers-Monde*, n° 109.
- HUGON P., janvier-mars 1989. Incidences sociales des politiques d'ajustement", *Tiers-Monde*, n° 117.
- IKONICOFF M. Une politique économique alternative pour le Tiers Monde ? Les leçons du plan Austral et du plan Cruzado", *Tiers-Monde*, n° 109, janvier-mars 1987.
- JETIN B., mars 1987. La culture inflationniste : une présentation du débat sur l'inflation inertielle en Amérique latine", *Tiers-Monde*, n° 109.
- LICHTENSZTEJN S. 1^{er} semestre 1984. "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", *Economía de América Latina*, Buenos Aires, n° 11.
- SALAMA P., janvier-mars 1989. Les effets pervers des politiques d'ajustement dans les économies semi-industrialisées", *Tiers-Monde*, n° 117.
- SALAMA P., avril-juin 1984. "Endettement et appauvrissement en Amérique latine", *Amérique latine*, n° 18.
- THÉRY H., novembre 1989. "Brésil : les promesses de l'agro-alimentaire", *Economie et Finances agricoles*, n° 246.