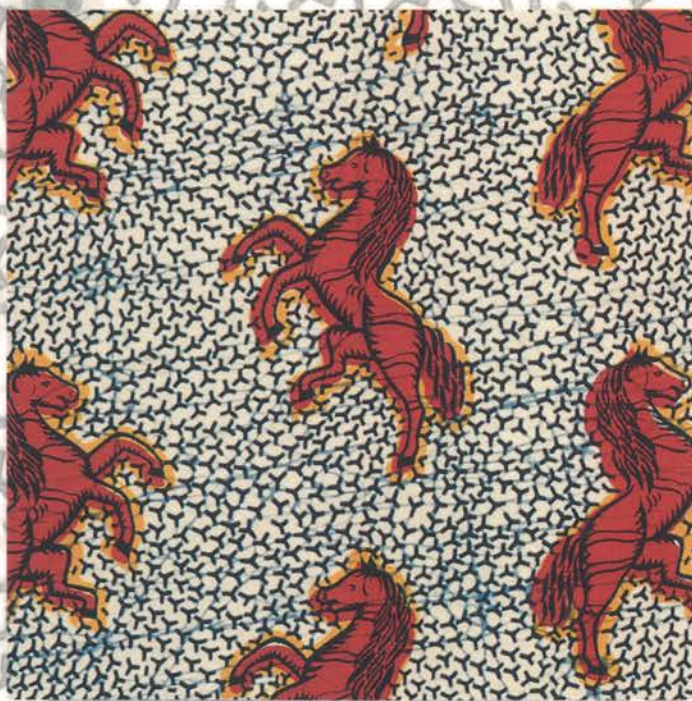


REPÈRES

Politiques publiques et agriculture

Une mise en perspective
des cas mexicain,
camerounais et indonésien

Bruno Losch, Nancy Laudié, Frédéric Varlet,
François Ruf



CIRAD

LES AUTEURS

Bruno Losch et François Ruf sont économistes au sein de l'unité de recherche sur les innovations dans les systèmes agricoles et agroalimentaires du Cirad-sar ; Nancy Laudie et Frédéric Varlet sont doctorants en économie de l'Ecole nationale supérieure agronomique de Montpellier, accueillis au Cirad-sar.

LE CIRAD

Le Cirad, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, est un organisme scientifique spécialisé en agriculture des régions tropicales et subtropicales.

Il réalise, dans une cinquantaine de pays, des opérations de recherche, de développement agricole et de formation.

Photo de couverture

« Je cours plus vite que ma rivale » ; pagne wax, collection Vlisco.

© Photo Maurice Ascani/DR

Politiques publiques et agriculture

Une mise en perspective des cas mexicain,
camerounais et indonésien

Politiques publiques et agriculture

Une mise en perspective des cas mexicain,
camerounais et indonésien

Bruno Losch, Nancy Laudié, Frédéric Varlet, François Ruf

© CIRAD, Paris 1997
ISBN (papier) : 978-2-87614-285-5
ISBN (pdf) : 978-2-87614-811-6
DOI : 10.19182/agritrop/00198

Sommaire

- 7 *Resumen*
- 8 *Abstract*
- 9 Note des auteurs
- 11 Préface

- 15 Introduction
- 21 Les disparités des contextes nationaux
 - Les caractéristiques territoriales
 - Les structures agricoles
 - Les grands agrégats économiques et l'insertion internationale
- 49 Les similitudes face aux marchés
 - Le poids des marchés de matières premières
 - L'évolution des termes de l'échange
 - L'état de la dette

61	Regard sur les politiques économiques
	L'enracinement historique des politiques publiques
	Les politiques économiques
81	Les politiques agricoles
	Le Mexique : entre politique sociale et recherche des performances
	Le Cameroun : entre idéologie moderniste et prélèvements des rentes
	L'Indonésie : entre révolution verte et dynamiques spontanées
105	Quelques indicateurs de résultats
	Les difficultés de l'analyse <i>ex-post</i>
	La sécurité alimentaire
	Les croissances sectorielles
123	Conclusion
129	Postface
135	Références bibliographiques
151	Annexes
165	Liste des figures et des tableaux

Resumen

Políticas Públicas y Agricultura propone un análisis comparativo de las políticas agrícolas de tres países que pertenecen a conjuntos continentales y sobre todo geoeconómicos distintos. A partir de una presentación sintética de las diferencias estructurales que existen entre Camerún, México e Indonesia, y a partir del estudio de los principales indicadores económicos y demográficos, los autores procuran identificar en qué condiciones se implementan las políticas públicas fomentadas por cada uno de los tres Estados. Un análisis histórico de los antecedentes y de los vínculos entre políticas sectoriales y políticas económicas globales permite a los autores proponer una periodización y una caracterización de las políticas agrícolas, y presentar algunos indicadores de la eficacia de las opciones elegidas (satisfacción de las necesidades alimentarias, cuotas de mercado para los productos agrícolas de exportación, etc.). Más allá de las oportunidades y de las limitantes particulares de cada contexto histórico, geográfico y económico nacional, el análisis pone de relieve el papel estratégico de las opciones políticas que favorecen las inversiones productivas y sobre todo la reinversión en la producción de los frutos de los crecimientos sectoriales. La mayor originalidad de este estudio estriba en dos aspectos. En primer lugar, resulta interesante la comparación de tres situaciones nacionales caracterizadas, por supuesto, por diferencias muy importantes pero también por rasgos semejantes en lo que se refiere a su situación frente a la competencia internacional. En segundo lugar, se puede señalar la importancia que se da al enfoque histórico aplicado a las políticas públicas ; aunque muchas veces se toma poco en cuenta, el análisis de la historia de las políticas públicas permite caracterizar los contextos y sus evoluciones e identificar los factores que explican las opciones políticas que se hicieron en el pasado. La perspectiva histórica cuando abarca un período bastante largo parece importante para identificar la rigidez de las políticas actuales (y las dificultades que son las suyas para adaptarse) y para caracterizar los espacios que quedan abiertos para actuar.

Abstract

Public Policies and Agriculture sets out to bring into perspective the public policies of three countries, each belonging to a different continent, and, more importantly, each being part of a different economic ensemble. Starting from a synthetic presentation of structural and constitutive disparities between Mexico, Cameroon and Indonesia, and a review of the main demographic and economic indicators, the authors have endeavoured to set out the conditions in which the public policies of the three countries were established and implemented. On the basis of an analysis over time of relationships and overlaps between sectorial policies and overall economic policies, they put forward an interpretation in terms of phases and a characterisation of agricultural policies, and set out some indicators to assess the efficiency of the choices made (for instance, satisfaction of staple food requirements, or market shares for agro exports). Over and above the scope and limitations relating to historical, geographical and economic contexts in a given country, the analysis highlights the strategic role of policy choices promoting productive investment, and more especially reinvestment of the products of sectorial growth. The originality of this work resides first in the comparison of three national situations that are indeed characterised by marked disparities, but also by similarities with respect to international competition. It also resides in the importance given to the past history of public policies, which is often neglected, and which here has provided a picture of the contexts involved, and thrown light on the motivations underpinning past choices. This retrospective approach over a long period is essential to apprehend rigidity in present-day policies, and hence possible scope for action.

Note des auteurs

Cet ouvrage constitue une version remaniée et complétée d'une étude réalisée grâce à un financement du ministère français de la Recherche et de la Technologie (décision d'aide n° 90L0332), obtenu dans le cadre d'un appel d'offre intitulé *L'environnement de la production alimentaire dans les pays en développement*.

L'étude a été conduite de 1991 à 1994 sous la coordination générale de Bruno Losch. La synthèse des travaux sur le Mexique a été assurée par Nancy Laudié et Bruno Losch, celle sur le Cameroun par Frédéric Varlet et Bruno Losch, celle sur l'Indonésie par François Ruf et Nancy Laudié. L'étude a bénéficié de la collaboration directe ou indirecte des personnes et institutions suivantes :

— au Mexique, de Jean-Philippe Colin de l'Orstom, de Carmen Moralès, étudiante-stagiaire du Cirad-Sar, d'Hermilio Navarro Garza du *Colegio de Postgraduados* de Montecillo et de l'équipe du projet Dimac (Cirad-ministère de l'Agriculture) de Xalapa ;

— au Cameroun, de la division des projets agricoles (Dpa) du ministère de l'Agriculture et d'Athanase Mvogo, ingénieur à la Dpa ;

— en Indonésie, de l'Askindo (Association indonésienne du cacao), de l'université Hasanudin d'Ujung Pandang, de MM. Jamaluddin, Warris Hardhy et Yoddang du programme Askindo/Cirad-Sar.

La période étudiée s'étend de la décennie 1950 au début des années 1990 et l'essentiel des données statistiques porte sur les années 1970 à 1992. Toutefois, les évolutions récentes et leurs conséquences — krach boursier mexicain, dévaluation du franc Cfa, reprise des marchés de produits agricoles, croissance des tensions politiques et sociales internes dans les trois pays — ont justifié la rédaction d'une postface.

Les auteurs remercient Yves Lecomte, qui a procédé à une relecture attentive des différentes versions de ce travail, Jean Claude Devèze, de la Caisse française de développement, qui a apporté son soutien à la décision de publication, et Serge Michailof, de la Banque mondiale, qui a bien voulu prendre en charge la préface de l'ouvrage.

Les auteurs restent seuls responsables des limites du propos et des imperfections qui demeurent.

Préface

L'impact géopolitique de l'écroulement du mur de Berlin a masqué certains phénomènes associés qui ne sont pourtant pas sans importance. La disparition du « second monde » a aussi provoqué, dans sa foulée, la vraie mort du tiers-monde. Depuis au moins deux décennies, le mythe d'un troisième monde, créé à Bandoeng en 1955, monde sous-développé, soumis aux lois d'airain de l'impérialisme et condamné par certains auteurs à expier dans la misère le péché de dépendance à l'égard du capitalisme, avait été sérieusement ébréché. L'extraordinaire croissance de quelques pays d'Asie du Sud-Est, sortant définitivement du sous-développement, avait tout d'abord mis en cause son unité. L'échec de la soi-disante voie originale du développement dans des pays qui incarnaient son idéal, tels que l'Algérie et la Yougoslavie, était déjà flagrant il y a vingt ans. Leur récente descente aux enfers peut être perçue comme un symbole. Enfin, l'évolution divergente des pays latino-américains, qui connaissent pour certains une croissance économique soutenue depuis plus d'une décennie, montrait que ce tiers-monde, s'il avait jamais existé, avait à l'évidence éclaté depuis longtemps en sous-ensembles totalement hétérogènes.

Dans ce contexte général, l'ouvrage de Bruno Losch, Nancy Laudie, Frédéric Varlet et François Ruf a le mérite de décrire l'évolution contrastée des politiques agricoles de trois pays de ce tiers-monde — le Cameroun, l'Indonésie et le Mexique —, dotés de ressources pétrolières et confrontés à l'agression classique du « syndrome hollandais ». Cette étude montre combien leur sensibilité à ce fameux phénomène de *Dutch Disease* a été différente, malgré leur soumission à la forte contrainte des marchés internationaux des mêmes produits agricoles tropicaux (cacao, café, caoutchouc, huile de palme, céréales). Elle souligne le rôle des spécificités locales et des choix des élites et des responsables locaux dans la détermination de politiques agricoles qui ont, *in fine*, considérablement influé sur la croissance globale des économies et la stabilité des sociétés. Ce travail rappelle ainsi qu'au-delà des contraintes qui sont imposées à tous ces pays — contraintes relatives aux prix des matières premières sur les marchés mondiaux —, au-delà de la plus ou moins grande abondance en ressources naturelles et du poids des pesanteurs politiques, chaque pays dispose d'une marge d'initiative et de liberté considérable. Il souligne aussi combien, dans un contexte de libéralisation des économies et de mondialisation fréquemment évoqué, les politiques nationales, et par là même les choix conscients des dirigeants politiques, restent un facteur explicatif déterminant des rythmes de croissance, phénomène qui comme tout témoignage de liberté reste un puissant message d'espoir.

Au-delà de ce message d'optimisme auquel contribue cet ouvrage, l'examen des tableaux comparatifs des performances des trois pays conduit à un autre type d'interrogation sur la définition et le rôle des politiques publiques. Ces tableaux font en effet apparaître clairement, tant en ce qui concerne l'évolu-

tion des rations énergétiques que les productions céréalières par actif agricole, les succès indonésiens, les progrès mexicains et la stagnation voire la régression camerounaise. Un tel constat pourrait renforcer le stéréotype d'une malédiction africaine, facilement alimenté par les clichés de l'Afrique des désastres qui fait la une des médias. Pourtant, une autre Afrique est en train d'émerger. Elle émerge là où le dynamisme des collectivités locales et de certaines organisations professionnelles contribue à une remise en cause des monopoles d'un pouvoir hypertrophié. On peut d'ailleurs regretter que les auteurs, du fait de leur angle d'analyse, n'aient pas mieux été à même d'exprimer ces mutations essentielles. Cette autre Afrique émerge aussi dans certains pays qui ont su construire leur succès sur une agriculture robuste, dans un contexte qui se libéralise, dans lequel l'Etat a supprimé ses excroissances parasitaires et où il a accepté de réduire les taxations, rentes et prélèvements, explicites ou implicites.

Face à ces nécessaires évolutions, le Cameroun hésite. Exceptionnellement pourvu en ressources naturelles, de multiples contraintes régionalistes et politiques ont entravé les processus migratoires qui ont soutenu en d'autres pays de fortes croissances agricoles fondées sur l'extension de fronts pionniers. La libéralisation économique, très partielle, acceptée à contrecœur par ses dirigeants et pas toujours cohérente, s'est faite plus sous la contrainte externe que dans le cadre d'une vision interne à long terme claire. Le contrôle des rentes agricoles y constitue toujours un enjeu politique important.

Confronté au double défi de la démographie et des évolutions inquiétantes des deux géants que sont le Nigeria et le Zaïre, le Cameroun devra très vite choisir. Il lui faut de toute urgence remettre de l'ordre dans ses politiques agricoles, ce qui implique en premier lieu de maîtriser son cadre macroéconomique global, de développer ses infrastructures de base — qu'il s'agisse des routes ou des systèmes de recherche — et de poursuivre la libéralisation engagée pour relancer sur des bases saines sa croissance agricole. Mais ces réformes de fond, indispensables à de bonnes politiques sectorielles, ne pourront jamais être mises en œuvre sans une indispensable concertation entre les parties prenantes du développement des filières de production et du développement régional. Car la croissance et le développement ont besoin, pour être durables, de compromis entre les acteurs individuels et collectifs qui en sont la base, qu'il s'agisse des organisations socio-professionnelles, des firmes ou des relations qu'il leur faut construire avec l'Etat. Une telle perspective implique à l'évidence une libéralisation politique permettant une véritable expression des dynamiques sectorielles et locales ainsi que leur représentation institutionnelle.

Malgré de grandes différences, et des niveaux de contraintes encore très significatifs, la diversité des institutions mises en place au Mexique et en Indonésie, la grande richesse et le potentiel des interfaces entre privé et public offrent une illustration des marges de manœuvre qui sont offertes à la définition des politiques de développement. Les évolutions récentes de ces deux pays et les

« craquements » politiques qui s’y font jour rappellent pourtant que, s’il existe des politiques qui favorisent la croissance, la durabilité de cette croissance résulte bien de la qualité des compromis nationaux et de leur capacité d’adaptation au changement. Entre la chronique des désastres annoncés et le succès permis par la mise en œuvre de réformes économiques et politiques, il n’y a plus guère en Afrique, particulièrement en Afrique centrale, de voie moyenne. Les mirages pétroliers doivent ici aussi céder la place aux réalités. Il n’y a pas de développement durable dans cette région du monde, tant au plan économique que social, sans une agriculture forte et un paysannat qui profite des fruits de la croissance.

Serge Michailof
Banque mondiale

Introduction

Les politiques économiques libérales tendent à s'imposer ou à être imposées dans l'ensemble des pays du monde. Pourtant, le secteur agricole reste souvent un secteur privilégié d'intervention des pouvoirs publics, car l'agriculture a de tous temps été « *une affaire d'Etat* » (COULOMB *et al.*, 1990). Elle a en effet pour fonction essentielle d'assurer l'alimentation des hommes ; son développement implique la mise en valeur des ressources territoriales et elle représente une base historique de l'essor des relations marchandes. Or la population, les territoires, les échanges et leur contrôle sont des composantes majeures de la construction des Etats, entendus comme macroacteurs souverains sur un espace où ils possèdent la légitimité de l'exercice de la puissance publique.

L'action de l'Etat, de son gouvernement et de ses organisations s'exprime par des politiques publiques qui lui permettent d'intervenir sur les dynamiques économiques et sociales, leurs acteurs et leurs institutions. Dès sa création, l'Etat agit dans l'objectif d'accroître et de contrôler les richesses de son territoire. En fonction du projet collectif dont son gouvernement est porteur, il utilise des instruments de régulation et de répartition pour influencer sur l'efficacité des marchés ou pour modifier l'affectation des dotations en facteurs et des résultats économiques.

Les politiques publiques sont ainsi extrêmement diverses et les politiques appliquées au secteur agricole n'échappent pas à ce constat général, d'autant

plus que de nombreuses mesures de politique économique globale ou concernant d'autres secteurs d'activité ont des conséquences directes ou indirectes sur l'agriculture. L'Etat aide, incite, protège par des mesures douanières et fiscales, par des subventions et par des réglementations. Il opère aussi des prélèvements sur les richesses produites. Même lorsqu'il ne joue pas ou plus un rôle direct, il intervient encore au niveau de structures comme l'enseignement, les équipements ou la législation foncière, et aussi parfois dans la vulgarisation. Ses choix sont fonction des marges de manœuvre existantes eu égard aux potentialités et aux contraintes du lieu et du moment ; mais ils sont aussi et surtout le produit d'arbitrages entre intérêts divergents qui s'expriment sous une grande diversité de formes liées à l'état des libertés publiques, aux conditions de leur expression et au système politique (groupes de pression, partis, syndicats, système électif et de représentation, etc.).

Le questionnement général qui est à l'origine de cet ouvrage portait sur l'analyse de l'environnement économique, social et juridique de la production alimentaire dans les pays en développement. Le poids de l'action de l'Etat dans la plupart de ces pays nous avait alors conduits à privilégier l'étude du rôle des politiques publiques sur l'évolution des structures et des différentes filières agricoles. L'accent mis sur la production alimentaire nous avait incité à examiner une question plus spécifique, récurrente dans de nombreux débats nationaux sur les politiques de développement en général et agricoles en particulier, à savoir le choix entre des objectifs, souvent contradictoires, de satisfaction des besoins intérieurs ou de promotion des exportations. C'est ce dilemme qu'exprimait par exemple J. Lopez Portillo, président des Etats-Unis du Mexique, lorsqu'il déclarait en 1979 : « *Nous sommes devant l'alternative : que produire ? Des produits de base, ou bien des produits qui donnent du travail et apportent des devises pour acheter le maïs et dégager des profits dans l'échange ?* » (cité in LEBAS-TUBIANA et LERIN, 1980).

La méthode retenue pour aborder ce thème a été de conduire une approche comparant plusieurs situations nationales, en examinant les conditions de mise en œuvre des politiques publiques, leurs principales caractéristiques et en tentant d'observer leurs résultats. Conformément aux objectifs de l'analyse comparative (cf. par exemple : DOGAN et PELASSY, 1982), il s'agissait notamment de mettre en perspective des contextes différents pour mieux comprendre les mécanismes de prise de décision et pour mieux repérer les conséquences des choix retenus, en recherchant des flux de causalités sous les contingences des cas étudiés.

Le champ d'étude de référence des pays en développement est bien sûr apparu d'emblée comme fortement et essentiellement hétérogène. En effet, l'idéologie intégratrice originelle, fondatrice de la notion de tiers-monde, avait été forgée dans la lutte anti-coloniale des années 50, puis dans la revendication d'un nouvel ordre économique international dans les années 60 et 70 ; mais elle s'est progressivement dissoute dans la multiplicité d'expériences nationales divergentes, résultant de trajectoires historiques profondément différentes

(MANOR, 1991). Raymond Aron pointait déjà en 1965 l'ampleur des écarts entre les grandes régions du monde et rappelait que : « *La notion de sous-développement naît d'une comparaison ; elle caractérise ce que des sociétés ne sont pas (à savoir développées), elle ne caractérise pas ce qu'elles sont. [...]* Il est déraisonnable de chercher une définition positive et directe du sous-développement, puisque le concept est, par essence, comparatif. » (ARON, 1965). Trente ans plus tard, les écarts se sont creusés et l'hétérogénéité s'est accrue. Les pays sous-développés, qui étaient devenus pays en voie de développement (Pvd), puis du Sud, ont éclaté en nouveaux pays industrialisés (Npi), pays exportateurs de pétrole, pays les moins avancés (Pma), etc., avec certaines variantes locales, tels les pays africains de la zone franc (Pazf). Mais le Nord dit développé, précédemment présenté comme unitaire, a vu aussi apparaître ses propres lignes de fracture, régionales et sociales, et son « quart-monde ».

Depuis le début des années 1980, le développement de l'idéologie libérale s'est traduit par l'instauration ou l'imposition des mêmes recettes et prescriptions en matière de politiques économiques, en faisant peu de cas des spécificités locales ; il a été renforcé par la fin de la confrontation Est-Ouest et consacré, très symboliquement, par la mise en place récente de l'Organisation mondiale du commerce (Omc). Cette nouvelle ère libérale entraîne des recompositions internationales rapides caractérisées par trois phénomènes principaux en partie contradictoires.

Il s'agit tout d'abord de la concurrence généralisée entre pays à l'échelle internationale. Les solidarités géopolitiques antérieures ont fait place à une course à la compétitivité pour s'assurer des parts du marché mondial. Pour faire référence à l'illustration de couverture, l'objectif commun est désormais de « courir plus vite que ses rivales ». Pourtant, si la recherche de la compétitivité est un impératif local, elle constitue désormais un risque global au niveau international. Car en l'absence de garde-fous, et dans la mesure où elle implique par essence des gagnants et des perdants de la course, elle signifie une marginalisation croissante de territoires et de populations, déjà bien entamée, au Sud comme au Nord (cf. notamment GROUPE DE LISBONNE, 1995 et PETRELLA, 1995).

Le deuxième phénomène marquant de la période est la construction ou la consolidation de zones de coopération par grandes régions continentales, formalisant des aires d'influence géopolitiques ou géo-économiques préexistantes. Si l'Europe de l'Ouest a joué un rôle de précurseur dans les regroupements régionaux, avec son marché commun ayant débouché sur l'Union européenne, la période actuelle voit s'esquisser des accords entre régions qui autrefois n'appartenaient pas au même monde, entre ancien Nord et ancien Sud, entre ancien Ouest et ancien Est. La situation la plus exemplaire est celle de l'Accord de libre échange nord-américain (Alena), qui réunit le Mexique avec les Etats-Unis et le Canada et pour lequel existent des ambitions d'ouverture à d'autres pays du continent. Cet accord historique a d'ailleurs, et très

symboliquement, fait dire au président mexicain Salinas De Gortari qu'il s'agissait d'une chance pour son pays « *d'entrer dans le premier monde* » (cité in LACROIX, 1993). L'évolution est également extrêmement rapide en Asie du Sud-Est, où la vieille Asean (*Association for South East Asian Nations*), sous-produit de la « guerre froide », prend un nouveau départ à vocation beaucoup plus économique, en intégrant l'ensemble des pays de la sous-région, ce qui permet ainsi de consolider et d'organiser les rapports de force dans la zone d'influence économique directe du Japon. L'Apec (*Asia Pacific Economic Cooperation*) esquisse une coopération plus globale entre pays riverains du Pacifique. En revanche, les perspectives apparaissent plus lointaines dans la structuration d'un espace « eurafricain », même dans l'hypothèse d'une convention de Lomé renouvelée, et malgré des liens parfois ponctuellement très étroits entre certains pays africains francophones et la France, ancienne puissance coloniale.

Le troisième phénomène est celui du retrait des Etats du fonctionnement des marchés : retrait de la gestion directe de certains secteurs productifs, ayant abouti au dépérissement des grands accords internationaux sur les produits de base ; suppression rapide des barrières et des protections et ouverture des territoires, renforçant l'émergence des grands ensembles économiques supranationaux. Cette caractéristique de la période induit un rôle renouvelé des firmes, dont les plus importantes deviennent de véritables macroacteurs privés, développant leurs stratégies à l'échelle mondiale.

Pour mener l'analyse comparative, notre choix a ainsi été de prendre en référence ces trois grandes zones d'influence géo-économique en cours de consolidation. Les moyens disponibles pour l'étude réduisaient bien sûr l'ampleur de la comparaison et nous nous sommes limités à trois pays, un par grande zone : le Mexique, le Cameroun et l'Indonésie. Au-delà de leurs disparités structurelles, ces trois situations nationales présentaient tout d'abord un certain nombre de points communs facilitant le repérage des différences : un passé colonial qui, bien que très contrasté dans la durée, dans la forme et dans l'origine des anciennes tutelles, avait marqué les formations économiques et sociales locales ; des ressources pétrolières posant des problèmes de gestion économique identiques ; la participation conjointe à plusieurs grands marchés internationaux de matières premières forestières et agricoles (bois, café, cacao, caoutchouc, huile de palme) ; des enjeux similaires liés à de fortes croissances démographique et urbaine ; et enfin des contraintes du même type inhérentes à leur situation d'endettement.

Chaque cas étudié présentait ensuite des perspectives particulières : le Mexique offrait l'exemple novateur d'une intégration certes partielle mais formelle d'un pays de l'ancien tiers-monde avec le « héraut du monde développé » ; le Cameroun illustre un cas de continuité ambiguë dans les relations avec l'ancienne métropole, notamment à travers la permanence d'une zone monétaire ; l'Indonésie éclairait le cas d'une rupture brutale avec