

La libéralisation commerciale agricole au Pérou : marchés, comportements et institutions entre ruptures et continuités¹

Eduardo Zegarra Chercheur principal de GRADE²

Alvaro Espinoza Consultant de GRADE³

Résumé : En matière économique le Pérou, au début des années 90, est passé d'une planification étatique à la libéralisation totale des marchés. Si cette mutation a affecté profondément d'autres secteurs, elle n'a pratiquement rien changé pour l'agriculture. Les réformes reposaient sur le postulat que les producteurs agricoles péruviens, une fois libérés des contrôles de l'Etat, seraient guidés par les signaux du marché et qu'en résulteraient une plus grande efficacité et un bien-être accru pour tous. En fait les logiques de comportement des agriculteurs n'ont pas été modifiées et la libéralisation n'a pas induit les développements positifs attendus.

Mots clefs : Pérou, libéralisation agricole, institutions, comportements.

Abstract. *In economic matters, Peru switched in the early 1990s from state planning to total market liberalisation. Although the change deeply affected other sectors, it hardly changed anything for agriculture. The reforms were based on the postulate that once freed of state controls, Peruvian farmers would be guided by the signals of the market and that this would result in improved efficiency and more wellbeing for everybody. In practice, farmers' approaches have not changed and liberalisation has not induced the positive trends expected.*

Keywords: *Peru, agricultural liberalisation, institutions, behaviour*

Introduction

La politique commerciale agricole a d'importantes répercussions sur la sécurité alimentaire de la population, la rentabilité des producteurs agricoles ainsi que sur l'essor de marchés agraires plus dynamiques et plus intégrés à d'autres secteurs de l'économie. Dans ce domaine, le Pérou a, au cours des quatre dernières décennies, connu deux approches radicalement opposées en matière de politique commerciale agricole : le pays est passé de la planification étatique des années 70 et 80 à la libéralisation totale des marchés, mise en œuvre dès le début des années 90 et qui se maintient depuis lors.

Toutefois, ce changement radical de politique ne semble pas avoir altéré de manière substantielle le comportement et les aspects structurels du secteur agricole péruvien, bien que la libéralisation commerciale se soit installée depuis un certain nombre d'années déjà. Il semblerait, au contraire, que certaines tendances négatives de la période antérieure à la réforme, telles que l'accroissement de la pauvreté agraire et rurale, le recul et la volatilité de la rentabilité de l'agriculture, ainsi qu'une insertion précaire des producteurs sur les marchés les plus dynamiques, se sont aggravées au cours de la dernière décennie.

Certains avancent une explication possible de cette apparente inefficacité de la réforme de la libéralisation et soutiennent qu'elle « n'a pas été suffisamment profonde » et que certains marchés n'ont pas été suffisamment libéralisés⁴. Cependant, cette « explication » hypothétique présente certains problèmes : c'est une chose de libéraliser des marchés déjà matures qui fonctionnent ensuite de façon efficace et peuvent entraîner de nouveaux secteurs sociaux, mais c'en est une autre bien différente de libéraliser des marchés embryonnaires dont le fonctionnement présente de graves déficiences et qui ont du mal à incorporer de nouveaux

acteurs économiques et sociaux au développement économique sont deux choses bien différentes. A cet égard, une réforme commerciale basée sur la présomption de marchés parfaits dans lesquels le repli de l'État suffirait pour que tout fonctionne mieux (ce qui semblait être le scénario idéologique des partisans de la libéralisation considérée comme bonne « en soi ») n'est pas du tout équivalente à une réforme dans laquelle, au niveau du fonctionnement des marchés, l'État et les politiques publiques ont effectivement un rôle actif à jouer pour élargir le marché, créer les capacités et fournir certains biens publics qui ont une importance vitale pour le développement agricole.

A la lumière de ces antécédents, voyons comment ce processus de libéralisation commerciale est encore perçu comme positif presque par définition et comment les décisions de politique continuent d'accorder la priorité à la libéralisation commerciale agricole au Pérou⁵, sans comprendre ni même analyser de plus près la raison pour laquelle l'agriculture (et les agriculteurs péruviens) semblent répondre de façon si peu favorable et avec si peu d'enthousiasme ou de participation à cette tendance à la libéralisation. Il semble même que l'écart économique, social et politique existant entre la campagne et la ville ne cesse de se creuser⁶.

Ce document vise à amorcer une discussion sur la nature du changement de politique agricole au Pérou et l'apparente absence d'effets significatifs sur les comportements et les tendances structurelles de l'agriculture péruvienne, sur la base d'approches théoriques de l'économie institutionnelle. Notre hypothèse centrale est que le manque d'effets significatifs sur les acteurs et les processus agraires est essentiellement le résultat d'éléments de type institutionnel qui sont restés ignorés dans la matrice idéologique qui a servi de fondement à la réforme.

Il faut d'abord admettre que, bien que la libéralisation commerciale ait entraîné des changements évidents dans certaines règles formelles et de certains acteurs privés dont la participation sur les marchés agricoles est devenue plus active à la suite du recul de l'État, elle n'a pas nécessairement engendré de changements substantiels dans le mode de fonctionnement ni dans l'efficacité de ces marchés et encore moins dans leur capacité d'élargissement et de provoquer des effets d'entraînement pour de vastes secteurs de l'agriculture nationale. Un examen du processus même de changement de la politique commerciale fait apparaître la présence d'importants éléments de continuité institutionnelle qui expliqueraient en partie cette incapacité de la réforme commerciale à venir à bout de certains modèles existants.

La deuxième explication que nous avançons ici est liée aux logiques du comportement des producteurs agricoles. En l'occurrence, la libéralisation commerciale s'avère peu efficace non pas parce qu'elle repose sur une fausse présomption, à savoir le fonctionnement parfait des marchés, mais pour une raison plus fondamentale, à savoir parce qu'elle se fonde, de façon erronée, sur une hypothèse selon laquelle la logique du comportement économique des producteurs agricoles est homogène et peut être modifiée par les signaux de prix. Pour mieux comprendre l'évolution de cette situation, il eût été préférable d'adopter une approche institutionnelle plus consciente des facteurs inertiels et du rôle des coutumes et des normes culturelles dans l'explication du comportement économique des producteurs.

Ce document comporte quatre parties. La première est consacrée à l'analyse du cadre théorique utilisé : quelques précisions conceptuelles seront apportées à propos des définitions d'institutions et des changements institutionnels, ainsi que de leur mise en contexte dans le cas péruvien. La deuxième partie correspond à une description et une évaluation de l'approche appliquée, en matière de politique commerciale agricole, avant les réformes réalisées au début des années 90 et la troisième partie contient une description des caractéristiques et des limitations de la nouvelle politique commerciale. La quatrième partie est consacrée à l'examen des points de rupture et des continuités qui ont caractérisé la réforme commerciale, qui va servir de base à l'analyse du changement en question en termes de profondeur et de cohérence. Dans la dernière partie, nous présenterons quelques conclusions.

I – Cadre théorique

Ce document aborde certaines questions pour lesquelles s'imposent quelques précisions théoriques. En premier lieu, le fonctionnement des institutions commerciales agricoles au cours des quatre dernières décennies doit faire l'objet d'une définition opérationnelle et contextuelle du point de vue des institutions. Deuxièmement, la profonde hétérogénéité du secteur agricole péruvien nous oblige à établir des distinctions conceptuelles entre les différents acteurs qui en constituent la base productive. Finalement, la réforme de la politique commerciale intervenue à partir de 1990 doit également faire l'objet de précisions afin de délimiter le concept de changement institutionnel.

1. Institutions

Nous avons souhaité incorporer à l'analyse deux approches très distinctes basées sur les modèles de comportement des individus et sur le rôle que jouent les institutions qui ont été dénommées par Hall et Taylor comme approches par le « calcul » et par la « culture ». La première approche part de la prémisse selon laquelle les individus agissent sur la base du calcul stratégique pour maximiser leur bien-être ou atteindre leurs objectifs. Dans ce cas, les institutions fournissent des renseignements sur le comportement futur des autres agents, ce qui permet à un individu de prendre des décisions stratégiques plus informées. (Hall et Taylor, 7). Par ailleurs, selon l'approche par la culture, les individus préfèrent suivre des routines données de comportement ou des habitudes, pour parvenir à leurs objectifs et ce sont les institutions qui leur offrent les modèles moraux ou cognitifs qui prédéterminent ce mode de comportement (ibid., 8). Nous considérons qu'il peut être extrêmement utile de parvenir à une définition des institutions qui soit compatible, sur le plan conceptuel, avec ces deux types d'approches afin de procéder à l'analyse du processus de transformation institutionnelle d'un secteur aussi complexe, voire même contradictoire, que le secteur agricole péruvien.

A cet égard, la définition de Greif (2004) nous paraît intéressante, en ceci qu'elle se garde bien d'avancer des modèles de comportements spécifiques pour les individus et de définir des fonctions particulières pour les institutions. Selon cette définition, une institution est un système de facteurs non physiques créés par l'homme, à savoir des normes, des convictions communes et des normes internalisées, ainsi que des organisations, qui sont exogènes aux individus dont elles influencent le comportement. Ces facteurs, que Greif qualifie d'éléments institutionnels, se conjuguent pour produire un modèle de comportement qu'ils autorisent, orientent et motivent. On peut également s'attendre à ce que ces modèles soient suivis par la majorité des individus qui occupent la même position sociale, par exemple acheteurs ou vendeurs, parents ou enfants, employés ou employeurs.

Par exemple, les règles qui établissent les normes sanitaires auxquelles doivent satisfaire les aliments importés, ainsi que l'organisation responsable de les mettre en place et de veiller à ce qu'elles soient respectées, et la conviction que le non-respect des normes peut empêcher l'importation, constituent une institution qui se traduit par le respect des règlements sanitaires de la part de ceux qui importent les aliments. Il en ressort que cette définition n'inclut pas les « règles du jeu » de la société en général (North, 1994), mais au contraire se « dédouble » dans toutes les règles à respecter dans la pratique par les individus concernés, l'ensemble de convictions et de normes internalisées qui font que ces règles sont suivies, et dans les organisations qui ont une influence sur la formation et la mise en place des deux autres éléments institutionnels.

Le cadre institutionnel du commerce agricole, où la pléthore d'acteurs et d'éléments institutionnels se traduit par l'existence de différents sous - systèmes, est plus facilement abordé en tant que « complexe institutionnel » au sein duquel un ensemble d'institutions partage les mêmes éléments institutionnels et se complètent mutuellement (Greif, II-13). Il convient, à cet égard, de dresser un inventaire préliminaire des éléments qui composent le complexe institutionnel des institutions commerciales agricoles. Ainsi, les règles sont

constituées par les barrières tarifaires et para-tarifaires, les normes qui régissent la fixation des prix et les volumes commercialisés, ainsi que les grandes lignes de politique commerciale agricole. Quant aux organisations, elles sont responsables de mener à bien ou de promouvoir des activités de commercialisation, de formuler les règles (de façon directe ou indirecte, en exerçant des pressions) et de veiller à ce qu'elles soient respectées. Finalement, les normes internalisées sont les logiques du comportement économique des agriculteurs, ainsi que des négociants, lesquelles sont déterminées par leurs attitudes face aux marchés (traditions en matière de production, attitudes maximisatrices, etc.) ainsi que les niveaux de confiance vis-à-vis du fonctionnement des autres éléments de ce complexe institutionnel.

L'analyse de ces éléments institutionnels doit tenir compte des conséquences de leur interaction, à savoir les modèles de comportement des groupes d'individus concernés. Par conséquent, le complexe institutionnel en question sera composé des arrangements institutionnels qui conditionnent le comportement des producteurs et de leurs associations, des négociants, de la bureaucratie de l'État.

2. Acteurs institutionnels

Il faut, à ce stade, préciser certaines caractéristiques conceptuelles opérationnelles. En premier lieu, il serait inapproprié, au Pérou, de considérer le « producteur du secteur agricole et de l'élevage » comme une entité uniforme qui suit un modèle de comportement spécifique. Bien au contraire, l'hétérogénéité notable des producteurs sur le plan culturel, économique, social et géographique indique l'existence de logiques différentes (ce que nous appelons ici les convictions partagées ou les normes internalisées) qui régissent le comportement de différents groupes de producteurs. Ceci veut dire qu'un même ensemble de règles d'organisation va produire des réponses différentes, du point de vue du comportement, dans les différents groupes.

Il est intéressant, par exemple, de faire la distinction analytique entre des groupes de producteurs qui répondent à des degrés différents aux signaux du marché, et en particulier aux prix établis sur les marchés internationaux. Nous allons supposer ici que le type de marché que vise leur production conditionne le degré d'intégration au marché international du producteur et, de ce fait, la logique de son comportement économique. Ceci nous permettra d'utiliser une typologie largement acceptée par la littérature, à savoir établir une distinction entre les agriculteurs qui produisent des cultures « échangeables » vis-à-vis des marchés extérieurs (coton, café, riz, maïs jaune dur, etc.), et les « non échangeables » destinées à des marchés restreints et à l'auto consommation (pommes de terre, quinoa, maïs amylopectique, etc.) dont l'interaction avec les marchés extérieurs est très restreinte, voire nulle. D'une manière générale, alors que les producteurs de cultures échangeables tendent à prendre des décisions économiques basées sur des critères de maximisation des gains, le comportement des producteurs de cultures non ou peu échangeables est régi par des considérations qui, tout en relevant d'approches « par le calcul » ou « par la culture » ne répondent tout simplement pas aux signaux des marchés internationaux.

Par ailleurs, il convient également d'établir une nette distinction entre la politique commerciale et le cadre institutionnel. La politique ne crée pas d'institutions mais elle met en place des règles formelles et des organisations particulières qui s'intègrent à et agissent en interaction au sein d'un cadre institutionnel préexistant. En ce sens, le cadre institutionnel n'est pas délimité par l'approche et les outils de politique ; c'est lui, au contraire, qui circonscrit la forme et le fonctionnement de cette politique et qui va déterminer, en dernière instance, son efficacité.

Qui plus est, le cadre institutionnel spécifique des activités commerciales agricoles n'est qu'un sous-système du complexe institutionnel du secteur agricole péruvien; en tant que tel, il est fortement conditionné par une multiplicité d'institutions et d'éléments institutionnels, tels que l'accès au financement, la technologie agricole et d'élevage et les régimes fonciers et des eaux. Par conséquent, il est important de garder à l'esprit que l'analyse présentée dans ce document a un caractère partiel.

3. Changement institutionnel

Dans ce document, nous traitons de ce qui est généralement appelé le « changement institutionnel ». Selon la définition d'institutions que nous appliquons ici, un changement institutionnel implique une transformation de certains éléments institutionnels qui se traduit par des modifications du mode de conduite des agents concernés. A cet égard, il convient de distinguer clairement un changement qui porte sur quelques éléments institutionnels d'un autre qui se produit au sein des institutions. Si ces premiers éléments sont modifiés mais que les comportements qu'ils devraient orienter, motiver et permettre restent constants, on ne peut parler de changement institutionnel. Cette distinction nous aide à comprendre les différences qui existent entre une politique, ou une orientation de politique commerciale, et le cadre institutionnel qui structure les interactions de ce secteur : un changement au niveau des acteurs et des outils de politique n'implique pas nécessairement un changement institutionnel, pour autant que les agents concernés intègrent simplement les nouvelles normes et organisations à leurs modes dynamiques de conduite.

En ce qui concerne le changement institutionnel en soi, la littérature relative à ce sujet conçoit généralement les institutions, dans un contexte temporel, comme des solutions d'équilibre, dont le but est de se prolonger dans le temps, qui évoluent par paliers progressifs ou sous le coup d'épisodes révolutionnaires ; dans les deux cas, la négociation et l'ajustement entre les agents concernés constituent le moteur de la transformation (North: 1994, Calvert: 1995). Ces solutions d'équilibre ne doivent pas nécessairement être optimales en termes d'efficacité (North, op. cit.), elles doivent simplement être capables de se renforcer et de se reproduire de façon cumulative au fil du temps (Greif et Laitin: 2004, 634). Par conséquent, une fois créées, les institutions tendent à maintenir le même parcours dans le temps; en effet, les coûts associés au retour à une situation institutionnelle préalable ou au choix d'un arrangement institutionnel nouveau augmentent au fur et à mesure que le temps passe, phénomène connu dans la littérature comme *path dependency* (Pierson: 2000, 252).

II – Politique commerciale agricole et institutions : la situation préexistante

1. La politique

A partir du début des années 60, les gouvernements qui se sont succédés au Pérou ont adopté, avec plus ou moins de vigueur, une politique économique axée sur l'industrialisation par substitution aux importations (ISI). Ce type d'approche générale visait à promouvoir le développement d'une industrie manufacturière dont la vocation initiale était d'approvisionner le marché intérieur. Pour ce faire, l'État a assumé des fonctions entrepreneuriales, de promotion et de régulation et est ainsi devenu l'instance centrale de prise de décisions économiques dans le pays, de la fixation des prix à l'allocation des ressources, conformément à l'approche générale de l'ISI.

Dans ce contexte, la politique commerciale est devenue un instrument clé pour promouvoir « l'industrie naissante », établissant pour cela des tarifs douaniers fortement différenciés ainsi que les subventions, des contingents d'importation et des instruments connexes qui, en faisant monter le prix des produits finaux et baisser celui des intrants provenant de l'extérieur, se sont traduits par une augmentation artificielle de la rentabilité de la production manufacturière nationale. Cette logique a été appliquée à l'industrie alimentaire pour laquelle les intrants (essentiellement le blé, le maïs, le sucre, le soja et les produits laitiers) étaient importés à un tarif douanier zéro et, dans certains cas, subventionnés afin de maintenir des prix peu élevés à la consommation et une forte rentabilité de l'industrie.

La conséquence logique de cette politique aurait dû être une forte réduction de la rentabilité du producteur agricole national. Toutefois, la politique publique visait également à garantir des prix

adéquats pour la production intérieure et à s'assurer qu'elle soit écoulee chaque année. Cette multiplicité d'objectifs obligeait à une gestion méthodique et centralisée du système de commercialisation des intrants agricoles, ce qui a été le cas grâce à l'instrument des monopoles publics.

2. Les institutions commerciales agricoles : l'Entreprise nationale de commercialisation des intrants

L'Entreprise publique de services agricoles et de la pêche (EPSAP) a été mise sur pied en 1969, quelques mois après l'arrivée au pouvoir du gouvernement militaire qui a promu la réforme agraire et consolidé l'application de l'ISI. Son but était de:

« [] fournir [les] services nécessaires pour accroître la production et la productivité agraire et halieutique, ainsi que faciliter et améliorer les conditions dans lesquelles est réalisée la commercialisation des intrants et des produits agricoles et de la pêche, en veillant à garantir l'approvisionnement en produits les plus indispensables et à stabiliser leurs prix sur le marché intérieur. » D.L. 17764, Art. 2.

Dans les années qui suivirent, cette entreprise a subi une série de restructurations et de fusions pour se transformer, à la fin de la décennie suivante, en Entreprise nationale de commercialisation des intrants (ENCI) qui va rester opérationnelle jusqu'au début des années 90. Même si son domaine d'activité a évolué avec le temps, le mandat de l'ENCI est resté invariable jusque 1990, à savoir contrôler, de façon directe ou indirecte, la commercialisation de produits et d'intrants agricoles au Pérou.

Pour ce faire, l'ENCI fonctionnait sur deux fronts complémentaires⁷. Sur le front externe, l'entreprise conservait le monopole de l'importation de blé, de soja, de sucre, de maïs et des produits laitiers, ainsi que des engrais⁸. Elle réalisait également les opérations d'importation de riz qui est, de loin, l'importation la plus importante en termes d'aliments finaux et qui était gérée de façon exclusive par une autre entité publique, l'Entreprise de commercialisation du riz (ECASA). Considérés dans leur ensemble, ces produits constituaient aux environs de 1980 plus de 90 % des importations agricoles du pays et le monopole de l'État permettait de fixer de façon discrétionnaire leur prix de vente qui était souvent subventionné⁹. Bien que la commercialisation de plusieurs produits, comme le maïs et les engrais, ait été libéralisée entre 1981 et 1983, l'ENCI est restée un importateur majeur de la plupart de ces produits durant le reste de la décennie.

Sur le plan du marché interne, l'ENCI se chargeait d'intervenir dans la commercialisation des principaux produits agricoles (qu'ils soient destinés à des fins industrielles ou alimentaires), en particulier de ceux qu'elle importait afin de contrôler les prix à la production. Pour ce faire, l'entreprise n'était pas obligée d'acheter et de distribuer toute la production; il suffisait qu'elle en achète des quantités suffisantes pour obliger les agents privés à fixer des prix d'achat comparables. Une fois recueillie la production nationale, l'ENCI lui ajoutait les produits qu'elle avait importés et réalisait la distribution pertinente, à des prix fixés au préalable, pour répondre à la demande nationale. Grâce à cette modalité, l'entreprise pouvait remplir le double objectif d'offrir des intrants peu coûteux à l'industrie alimentaire (ce qui allait ensuite se refléter par des prix peu élevés au consommateur final), et d'assurer une rentabilité minimale aux producteurs internes.

Bien que l'ENCI ait été une entreprise publique autonome, ses décisions de commercialisation étaient largement déterminées par les directives du gouvernement central. Ainsi, le Ministère de l'agriculture (MINAG) décidait, en coordination à partir de 1986 avec l'Institut du commerce extérieur, quels étaient les produits considérés prioritaires pour le pays qui devaient être commercialisés par l'ENCI ; il estimait les exigences de la demande interne pour chacun de ces produits, la production nationale de ces mêmes produits, le solde à importer, les prix d'achat aux producteurs nationaux et, fréquemment, les prix de vente final à l'industrie alimentaire ou au consommateur. Cette procédure était même appliquée pour déterminer les opérations que

l'ENCI allait réaliser de façon autonome. On peut donc considérer l'ENCI comme l'entité responsable de l'exécution des politiques fixées aux plus hauts échelons institutionnels de l'État.

3. Autres éléments institutionnels

On constate donc que, bien que l'ENCI ait été l'organisme charnière du complexe institutionnel du commerce agricole dans les années 70 et 80, c'est au sein du MINAG qu'étaient adoptées les décisions opérationnelles de la politique commerciale agricole. Dans les années 80, le Ministère était chargé de « formuler [...] les politiques du secteur agricole à l'échelle nationale, ainsi que d'en superviser et évaluer l'application. Le MINAG avait également pour fonction de promulguer la réglementation générale à l'échelon national dans les domaines relevant de sa compétence, de formuler les plans et les programmes sectoriels à l'échelon national, et de concerter les politiques, plans et programmes sectoriels avec les entités représentatives du secteur agricole et les agents économiques correspondants.¹⁰

Il existait toutefois, dans les années 70 et 80, un biais défavorable au secteur agricole dans le reste du secteur public, qui était concentré sur la politique d'industrialisation par substitution aux importations. C'est ainsi que les organisations créées pour promouvoir les exportations, c'est-à-dire FOPEX entre 1978 et 1986, et ensuite l'ICE jusque 1990, avaient pour objectif de fournir des services techniques pour favoriser l'adaptation, l'accroissement et la diversification des exportations non traditionnelles, à savoir celles qui sont spécialement liées au secteur industriel.

Les agents du secteur privé avaient tendance, quant à eux, à jouer un rôle relativement passif dans les processus de commercialisation internationale de produits agricoles, en raison du poids des nombreuses réglementations et restrictions dont ils faisaient l'objet et du poids considérable de l'État. Par exemple, les producteurs de café et de coton n'avaient d'autre choix que de vendre leurs produits à l'ENCI qui se chargeait de les exporter ; l'industrie des produits alimentaires chargeait l'ENCI d'importer les intrants dont elle avait besoin en échange d'une commission ; et les négociants privés, qui entraient en concurrence avec l'ENCI, devaient agir en référence aux prix fixés par l'État. Certains canaux institutionnels permettaient toutefois aux producteurs de participer à l'élaboration des règles du jeu, en particulier dans la fixation des prix de garantie de certains produits que le MINAG négociait avec les comités de producteurs des produits concernés (Escobal: 1989, 29).

Un élément digne d'être mentionné est l'existence d'organisations nationales de petits producteurs¹¹ qui représentaient plus de 80 % des unités agricoles à l'issue de la réforme agraire.¹² Ces organisations aux itinéraires divers et historiquement opposées par des conflits et des affrontements possédaient pourtant des plates-formes politiques très similaires. Si, au départ, leur préoccupation principale était d'approfondir la réforme agraire, elles ont, face à la disparition des haciendas et à l'intégration croissante des agriculteurs au marché, progressivement orienté leurs revendications vers les prix, le crédit et la commercialisation. Ces revendications consistaient à exiger un contrôle plus strict des prix par l'État, ce dernier devant garantir la rentabilité des paysans les plus pauvres. Elles demandaient donc que la commercialisation soit une activité réservée exclusivement à l'État (en particulier à l'ENCI) et s'opposaient farouchement à toute tentative de recomposition des filières de commercialisation privées existantes avant la réforme agraire. Monge signale que vers la fin des années 80, ces associations avaient acquis une capacité organisationnelle et programmatique telle qu'elles étaient en mesure de s'ériger en interlocuteurs de l'État en matière de politique agricole nationale (Monge : 1989, 55). Cependant, rien n'indique que cela ait été réellement le cas à un moment déterminé.

Il faut finalement signaler que la politique tarifaire a joué un rôle mineur dans la détermination de la dynamique du commerce extérieur agricole, la grande majorité des produits et des intrants agricoles étant importés directement par l'État.

4. Limites du modèle institutionnel

Les critiques formulées au modèle institutionnel qui géra le commerce extérieur (et intérieur) du secteur agricole jusqu'en 1990 portent essentiellement sur les charges financières que les différents subsides et contrôles des prix représentaient pour le fisc et qui ont fini par compromettre la viabilité du système. On lui reproche également une rigidité bureaucratique des organismes concernés ainsi que des inefficacités créées par les distorsions artificielles des prix et des mesures d'incitation.

Dans le cadre de ce document, nous allons toutefois nous concentrer sur deux des objectifs inhérents au complexe institutionnel commercial agricole qui ont prévalu durant les décennies antérieures à 1990, à savoir garantir un approvisionnement adéquat du pays en produits alimentaires à des prix accessibles, et offrir une rentabilité minimum au producteur national. En ce qui concerne le premier objectif, il est intéressant d'observer que, dans les décennies 70 et 80, l'offre intérieure (production nationale) et l'offre extérieure (importations) d'aliments ont évolué dans le même sens que le niveau d'activité de l'économie. Il est donc évident que « *globalement, la politique d'importation des aliments [n'a pas été] un mécanisme de stabilisation de l'offre d'aliments au Pérou* » (Escobal: 1992, 38).

Pour ce qui est de la rentabilité des producteurs, le MINAG, comme mentionné plus haut, négociait avec les comités de producteurs de certains produits les niveaux des prix de garantie qui étaient calculés sur la base des coûts de production unitaires moyens à l'échelle nationale, plus une marge de bénéfices qui fluctuait entre 20 et 40 %. Toutefois, compte tenu de la forte disparité de coûts et de productivité existant dans le pays, il va de soi que ce système ne favorisait guère les producteurs les plus pauvres, dont les coûts sont les plus élevés et les rendements sont les plus faibles (Escobal: 1989, 29).

Qui plus est, l'ENCI était censée acheter des quantités suffisantes de produits « protégés » pour faire monter le prix du marché et le mettre au même niveau que les prix de garantie. Néanmoins, comme le signale Escobal, la participation de l'ENCI sur le marché a été insignifiante, sauf dans quelques cas ponctuels (Ibid., 32). S'ajoutent à cela les retards généralisés des paiements effectués par l'ENCI qui, dans certains cas, dépassaient les 50 jours après l'achat. Dans la pratique, ceci poussait les producteurs de nombreux produits agricoles à vendre leur production à des négociants privés à des prix nettement inférieurs à ceux fixés par le gouvernement. Le complexe institutionnel commercial agricole n'était donc pas capable de créer les incitations nécessaires pour que les acteurs concernés (en particulier les producteurs, mais aussi les négociants privés) adoptent le comportement escompté par le gouvernement.

Par conséquent, les subventions et les protections accordées par les institutions en place n'ont réellement profité qu'à un petit nombre de produits échangeables, qui faisaient l'objet d'un contrôle des prix sur lesquels l'ENCI conservait un monopole de commercialisation intérieure et extérieure. Dans ce contexte, on peut se poser la question de savoir quels étaient les critères qui déterminaient le choix des produits faisant l'objet de cette protection. Certes, les produits qui représentaient la majeure partie des importations (riz, blé, lait) recevaient un traitement spécial mais, comme l'indiquent Paz et Revilla, il existait de grandes différences dans la protection implicite que le contrôle des prix accordait à chacun de ces produits. Ces auteurs citent en exemple le fait qu'en 1981, la subvention accordée au riz représentait 80 % du total des subventions octroyées aux aliments, ce qui donne à penser que la véritable raison de cette discrimination était la capacité de certains producteurs à « accéder à l'administration de l'État ou à négocier avec celle-ci. » (Paz y Revilla: 1989, 31).

Il n'est donc pas surprenant que les associations de producteurs aient cherché en priorité à influencer les décisions de politique du gouvernement, même si le résultat de ces efforts en termes de réponses positives de la part de l'État a été très variable. Malgré la forte protection accordée à certains produits échangeables, les organisations de type plus rural, même nationales, faisaient preuve d'une capacité plus limitée pour obtenir ce genre de traitement (Monge, op. cit.).

III – Les réformes de libéralisation du marché

1. La politique d'ouverture

L'année 1991 a marqué un point d'inflexion par rapport à la politique commerciale agricole des deux décennies antérieures et aux institutions qui lui servaient d'assises. En quelques mois seulement, les monopoles publics en matière de commercialisation intérieure et extérieure des aliments et des intrants agricoles ont été éliminés et les autorités ont amorcé le processus de démantèlement de l'ENCI, processus qui allait durer plusieurs années. Les contrôles des prix et les subventions qui les finançaient ainsi que les restrictions imposées au commerce extérieur (contingents, interdictions, registres d'importation, licences préalables, etc.) ont également été supprimés. Les tarifs douaniers moyens ainsi que leur dispersion ont également été l'objet d'une forte réduction, passant d'un tarif moyen de 46,5 % et un coefficient de variabilité de 55,3 % en juillet 1990 à un tarif douanier moyen de 17,6 % et un coefficient de variabilité de 25 % en juillet 1992 (Abusada et al: 2001, 34-37).

Le but de ces réformes était simple : mettre un terme à la politique d'industrialisation par substitution des importations qui caractérisait toutes les institutions et les politiques sectorielles antérieures et favoriser l'efficacité économique en attribuant au marché, et non plus à l'État, le rôle central dans l'allocation des ressources au sein de l'économie péruvienne.

Dans ce contexte, le commerce extérieur, y compris le secteur agricole devait être libéralisé autant que possible afin d'inclure l'offre et la demande globales dans les forces du marché qui déterminent le type et le volume de production. A cet égard, toute barrière au commerce provoquerait une distorsion dans les décisions économiques des agents productifs et dans la façon dont les ressources sont allouées, ce qui donnerait lieu à des inefficacités indésirables. En revanche, la libéralisation du marché permettrait de libérer des ressources utilisées à mauvais escient dans le passé pour financer des activités dont la rentabilité était « artificielle » et de conduire à une reconversion efficace du portefeuille de produits du pays. En théorie, ce paradigme devrait pouvoir s'appliquer à tous les secteurs productifs, y compris au secteur agricole.

Cependant, un phénomène curieux a été observé dans l'agriculture péruvienne : en termes strictement commerciaux, les subventions (directes et de change) accordées aux produits et intrants agricoles importés assuraient à ces derniers une protection effective négative avant les réformes (Paz y Revilla: 1989, 50) ; c'est pourquoi l'uniformisation des tarifs douaniers du secteur à un niveau moyen oscillant autour de 17 %, sans aucun type de subventions s'est traduite, dans la pratique, par un niveau de protection accru. (Escobal : 1997, 1). En outre, la libéralisation des volumes d'importations autorisés, naguère contrôlés par l'ENCI et ECASA, a fait craindre que les prix subventionnés des produits agricoles provenant des pays développés ou les fortes fluctuations des cours internationaux de certains produits « n'affectent les décisions de production agricole à long terme » (Abusada : 2001, 41). C'est pourquoi un régime spécial de surtaxes fixes a été mis en place pour certains produits agricoles « sensibles » tels que le riz, le maïs, le blé, le sucre et les produits laitiers. Ces surtaxes, qui ensuite ont été transformées en droits spécifiques variables et ultérieurement en fourchettes de prix agricoles, ont encore accru la protection de certains produits agricoles (la protection du blé résultant d'un droit variable a été abandonnée dans la deuxième moitié de la décennie).

2. Les institutions commerciales agricoles

L'approche libérale de la politique économique nationale a impliqué un changement radical de certains éléments du cadre institutionnel commercial du secteur agricole. Le MINAG, pour la planification et l'ENCI, pour l'exécution, ont été remplacés par l'offre et la demande dans l'allocation des ressources et par le secteur privé au niveau du fonctionnement. En théorie, presque tous les éléments institutionnels du complexe institutionnel préalable ont été modifiés.

Les monopoles et la fixation des prix et des volumes de commercialisation ont cédé la place à une réglementation basée sur les tarifs douaniers et aux mécanismes du marché pour ce qui est de la fixation du prix et des volumes. En outre, les organisations qui régissaient le secteur ont été complètement remaniées; désormais, les entités publiques sont chargées de réguler le fonctionnement du marché et les agents privés sont les opérateurs du système.

Dans ce contexte, l'Institut national de défense de la concurrence et de la protection de la propriété intellectuelle (INDECOPI), créé en 1992, est un élément nouveau qui devient un rouage important du nouveau cadre institutionnel commercial de l'État péruvien dans le domaine agricole. La Commission de contrôle antidumping et des subventions de l'INDECOPI est l'organisme spécifique qui veille au fonctionnement correct du commerce international; elle a le pouvoir de « *statuer sur l'existence de la pratique de dumping ou de subventionnement, ainsi que sur le dommage causé à la production nationale comme résultat de ce type d'importation, et d'imposer des droits antidumping ou compensatoires correspondants* », pour autant qu'elle soit saisie d'une requête formelle présentée par un producteur ou un groupe de producteurs nationaux.

Par ailleurs, de nouveaux organismes sectoriels chargés de réglementer les normes de qualité et de salubrité des produits importés (SENASA, DIGESA)¹³ ont été mis sur pied, alors que les organes gouvernementaux qui établissaient les niveaux tarifaires (le MINAG et le Ministère de l'économie et des finances (MEF)) renonçaient à leur rôle traditionnel en matière de planification et de promotion. En fait, le nouveau rôle du MINAG est de « *promouvoir le développement soutenu du secteur agricole dans le contexte d'une économie de marché* » et ses compétences sont limitées à « *formuler, coordonner et évaluer les politiques nationales relatives au secteur en matière de préservation et de conservation des ressources naturelles, ainsi qu'à créer les conditions permettant la libre participation des agents productifs agricoles* », et à promouvoir l'investissement privé, superviser l'application des normes sectorielles et encourager le transfert technologique.¹⁴

De leur côté, les agents du secteur privé (entreprises de production, certaines associations de producteurs, sociétés de commercialisation, entre autres) abandonnent le rôle passif qu'ils jouaient jusqu'alors et deviennent des acteurs clés des activités de commercialisation agricole internes et externes¹⁵. En revanche, les associations de petits producteurs qui, dans les années 80, avaient atteint un certain degré d'homogénéité et de mobilisation autour de revendications spécifiques, n'ont pas survécu à la disparition de l'interlocuteur en fonction duquel elles structuraient leurs plate-formes d'actions : l'État entrepreneur et promoteur.

3. Limites du modèle institutionnel

Pour que fonctionne la logique d'efficacité des nouvelles institutions commerciales agricoles, celles-ci devaient garantir la libre concurrence et le bon fonctionnement du marché. L'INDECOPI devait veiller à éliminer les pratiques de concurrence déloyale du commerce extérieur dans le secteur, ce qui, en termes opérationnels, impliquait l'application de mesures contre le dumping et le subventionnement de certains produits agricoles importés. Toutefois, dans la pratique, l'INDECOPI n'a appliqué qu'une seule résolution antidumping dans le secteur agricole depuis sa création, c'est-à-dire en 13 ans de fonctionnement¹⁶, malgré l'existence avérée de subventions et de pratiques de dumping.

L'inaction de l'INDECOPI pourrait être attribuée au très faible nombre de demandes de d'enquête présentées par les agents du secteur agricole. La question serait donc de savoir pourquoi les producteurs péruviens n'ont pas recours à l'INDECOPI pour se protéger de la concurrence déloyale des produits agricoles importés. La réponse la plus simple est la suivante : d'une part, l'existence de mesures tarifaires spécifiques, comme les surtaxes ou les droits variables, qui protègent la rentabilité de plusieurs produits « sensibles », rendrait superflue l'utilisation d'instruments antidumping ou de sauvegarde ; d'autre part, la profonde désorganisation des associations agricoles pour les produits qui ne jouissent pas d'une

protection supplémentaire (comme le coton, par exemple) rend très improbable la présentation de ce type de requête auprès de l'autorité compétente¹⁷.

Par ailleurs, les instruments de « protection » de la production nationale face à la concurrence extérieure semblent relativement inefficaces. Escobal fait remarquer, par exemple, que «... *Les surtaxes ne semblent pas avoir eu d'impact significatif sur [les] prix réels* » au niveau de l'exploitation agricole et à la consommation (Escobal: 1997, 28). Qui plus est, les surtaxes n'auraient eu aucun effet sur les décisions de la quantité d'hectares à consacrer à l'ensemencement de cultures protégées, ni sur les prix des produits qui peuvent être substitués par des biens importés (par exemple, les pommes de terre vis-à-vis du blé) (Escobal: 1997; 34, 36). Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas de protection de la production interne mais que la rentabilité additionnelle n'est pas captée par les producteurs et que, par conséquent, il est peu probable que ces derniers répondent aux signaux (prix) de ce marché.

Par contre, la protection en question va accroître la rentabilité des agents privés assurant la commercialisation interne et externe de ces produits (Escobal: 1997, 44). Ces opérateurs privés se développent en réponse aux nouveaux besoins surgis dans le contexte de la libéralisation du marché, ou aux besoins qui n'étaient plus satisfaits après la disparition de l'ENCI et d'ECASA (Eguren: 2004, 65). Une caractéristique fondamentale des activités de ces nouveaux agents de commercialisation est la persistance de structures de marché non compétitives (monopole de transporteurs, pertes de marchandises manipulations sur les marchés de gros, etc.) qui conditionnent le fonctionnement des marchés agricoles (Escobal, 1994). Par exemple, dans une étude réalisée sur la commercialisation du riz à Lambayeque, Escobal et Agreda ont conclu que les négociants et les importateurs de produits en gros, qui ont accès au crédit, à l'information, à la structure organisationnelle, entre autres avantages dont ne dispose pas l'agriculteur, ont accaparé la majeure partie des bénéfices de la commercialisation et de la production rizicole (Escobal et Agreda: 1994, 125).

Dans le cas des importateurs d'intrants agricoles et d'aliments, l'activité est caractérisée par une forte concentration : à la fin des années 90, sept entreprises importaient pratiquement 90 % du blé, et quatre représentaient 80 % du maïs importé. Dans le cas du riz, trois entreprises importaient 60 % du total, alors que plus de 60 % du soja était importé par cinq entreprises. Bien que certains de ces importateurs se consacrent exclusivement à la commercialisation, bon nombre d'entre eux sont des industries alimentaires qui réalisent des importations directes d'intrants¹⁸. On peut supposer que cette concentration des importations aux mains de quelques entreprises donne à celles-ci des avantages de type oligopolistique qui peuvent provoquer une distorsion dans le fonctionnement du marché intérieur.

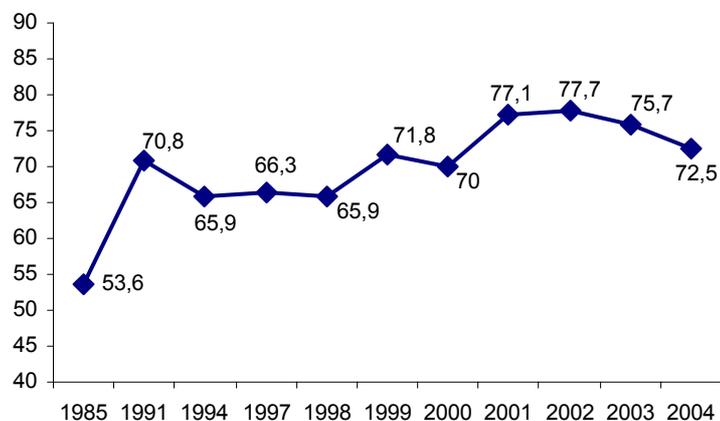
IV – Ruptures et continuités

Les réformes mises en œuvre dans les années 90 avaient pour but de provoquer un impact profond sur la performance de l'économie en général, ce qui, naturellement, inclut le secteur agricole. Dans le cadre de la réforme commerciale de l'agriculture péruvienne et de l'économie en général, les forces du marché étaient censées garantir une allocation efficace des ressources du secteur ou du moins plus efficace que dans le modèle antérieur. En d'autres termes, l'élimination de certains éléments du complexe institutionnel qui gouvernait les rapports entre les producteurs nationaux et les marchés internationaux de produits agricoles et leur substitution par la libre concurrence du marché devaient donner naissance à un nouveau complexe institutionnel qui encouragerait les agents privés à prendre des décisions économiques plus efficaces, ce qui se traduirait nécessairement par un bien-être accru de la société.

Il suffit toutefois de regarder certains indicateurs socioéconomiques du secteur rural péruvien pour se rendre compte que les effets escomptés ne se sont pas produits. Le graphique ci-dessous indique, par exemple, que le taux de pauvreté rurale n'a cessé d'augmenter depuis le milieu des années 80. Ce taux connaît une forte hausse en 1991, au début du processus de

libéralisation, à la suite de la profonde crise économique et politique qui frappait le pays depuis trois ans. Une décennie plus tard, on observe toutefois une recrudescence de la pauvreté rurale, malgré le contexte de stabilité économique relative qui caractérisa les années 90.

Graphique 1
Évolution de la pauvreté rurale (%)



Source : Elaboration propre à partir des données INEI

Par ailleurs, l'augmentation de la pauvreté rurale semble étroitement liée à une chute de la rentabilité de la production agricole. Une étude récente démontre que l'indice de rentabilité¹⁹ des principaux produits agricoles de la côte et de la sierra du Pérou affiche une tendance négative (moyenne annuelle de -3,1 %), situation qui, comme l'illustre le tableau ci-dessous, est particulièrement marquée dans la zone de la sierra (Zegarra: 2006).

Variation en point de pourcentage de l'Indice de rentabilité*
(En pourcentage)

	1996 -- 1998	1999 -- 2001	2002 -- 2004	1996 -- 2004
National	-2,2	-0,5	-6,5	-3,1
Côte	-2,3	-0,4	-6,3	-3,0
Riz	-13,4	4,3	11,5	0,2
Coton Pima	24,0	12,6	-2,6	10,8
Coton Tanguis	-2,4	-0,5	-6,7	-3,2
Maïs jaune dur	-4,2	3,7	-8,8	-3,2
Asperges	3,8	-1,0	-3,4	-0,2
Sierra	-11,9	-6,6	-16,8	-11,8
Pomme de terre	-12,2	-6,6	-16,8	-12,0
Maïs amylicé	-4,2	-3,4	-9,9	-5,9

* Correspond à l'indice annualisé de variation géométrique qui est la racine des taux de variations mensuels en points de pourcentage selon la période évaluée.

Source : MINAG, SUNAT, BCRP

Élaboration propre

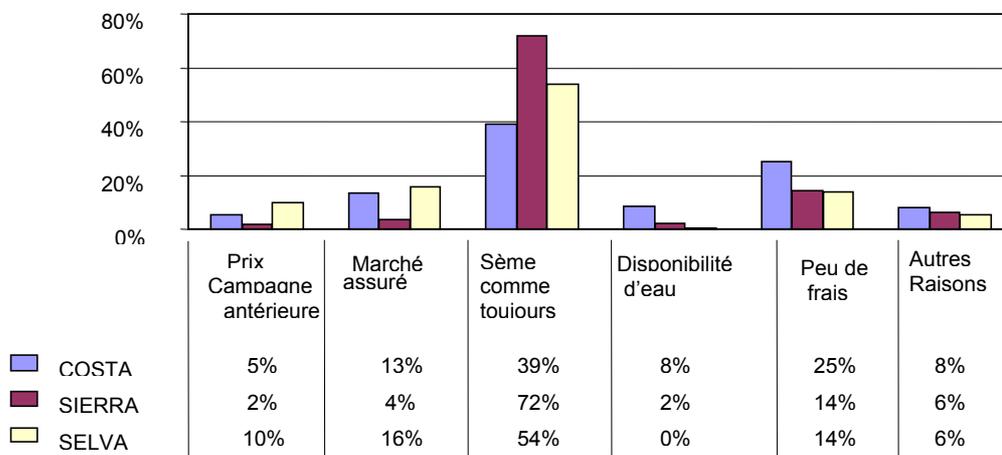
Il est clair que, d'une manière générale le processus constant de dégradation de la situation du secteur agricole péruvien n'a été ni freiné ni inversé par la politique de libéralisation du secteur. En d'autres termes, les réformes de libéralisation du marché n'ont pas réussi à améliorer le bien-être des producteurs qui, bien au contraire, s'est probablement détérioré.

Par ailleurs, outre son objectif affiché d'améliorer le bien-être des producteurs agricoles, la réforme était fondée sur une présomption essentielle, à savoir que les producteurs agricoles commenceraient à baser davantage leurs décisions de production sur les signaux du marché – prix, coûts, considérations techniques – dans le but hypothétique de maximiser leurs gains. Les données reflètent toutefois une tendance distincte. Le troisième recensement national de l'agriculture et de l'élevage effectué en 1994, qui pourrait être considéré comme un miroir de la situation existante avant la réforme, démontrait que les décisions d'ensemencement adoptées par la majorité des producteurs ne répondaient pas à une logique de maximisation mais bien à des coutumes établies. Une question très similaire a été posée en 2003 à un échantillon représentatif de ménages ruraux de l'ensemble du pays dans le cadre de l'enquête de référence du Ministère de l'agriculture (ENALIB); les résultats indiquent que la tendance des producteurs à ne pas utiliser les signaux du marché n'avait pas varié et s'était même affirmée (voir graphiques N° 2 et 3).

C'est ainsi qu'actuellement 75 % des producteurs agricoles de zones rurales sèment ce qu'ils ont toujours semé; en d'autres termes, ces agriculteurs ne planifient pas leur production en fonction des signaux du marché, et en particulier des prix. Plusieurs explications peuvent être avancées à cette situation. Certaines d'entre elles relèvent de facteurs culturels, de l'aversion de l'agriculteur face au risque, des caractéristiques de l'économie de subsistance, des coûts

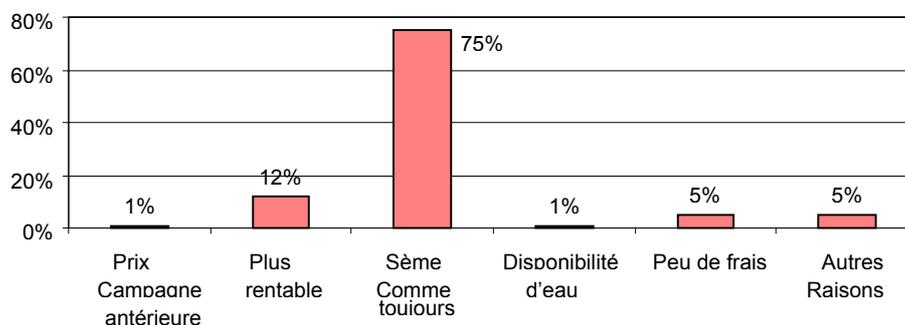
élevés de transactions d'accès au marché, des stratégies de maximisation dans une économie duale (Kervyn, 1998 ; Escobal, 2000). Il n'est pas indispensable, dans le cadre de ce document, de trouver l'explication la plus adéquate. Nous nous limiterons à dire que ce comportement existe et qu'il reste cohérent au fil du temps.

Graphique n° 2
Raison principale pour semer les produits cultivés, 1994
 (% d'unités agricoles)



Source : Troisième recensement national de l'agriculture et de l'élevage
 Elaboration : GRADE

Graphique n° 3
Raison principale invoquée pour semer les produits cultivés, 2003
 (% d'unités agricoles)



TOTAL
NATIONAL

Source : ENALIB, 2003

Elaboration: GRADE

Bien que les réformes aient conduit à la mise en place de nouveaux éléments institutionnels, ceux-ci ne semblent avoir eu d'impact que sur le comportement des acteurs dont le degré d'intégration au marché était déjà élevé et qui, par conséquent, étaient en mesure de répondre à la nouvelle dynamique des prix avec des critères d'efficacité économique. Les autres producteurs, ceux qui sèment toujours les mêmes produits, n'avaient aucune raison d'ajuster leur comportement en fonction de changements de signaux et d'incitations qui n'avaient jamais influencé leurs décisions de production auparavant. D'une manière très simplifiée et exclusivement à titre d'illustration, nous pouvons schématiser la différenciation existante entre l'évolution des institutions commerciales de la prise de décision du producteur de la manière suivante²⁰.

**Cadre institutionnel commercial de la prise de décision du producteur:
Produits échangeables**

	Décennie 1980	Décennie 1990
Règles	MINAG fixe les prix, subventions	Marché + barrières commerciales (tarifaires et non tarifaires) fixent les prix
Organismes	ENCI achète la production	Sociétés privées de commercialisation
Convictions/normes internalisées	L'État se chargera d'absorber la production	Certains produits sont plus rentables que d'autres
Comportement du producteur	Produire là où l'État offre le plus d'avantages/faire pression sur l'État pour obtenir plus d'avantages	Produire ce qui est le plus rentable/ faire pression pour accroître la rentabilité moyennant l'établissement de barrières commerciales

**Cadre institutionnel commercial de la prise de décision du producteur :
Produits non échangeables**

	Décennie 1980	Décennie 1990
Règles	MINAG établit des prix « cible » (de garantie)	Les prix sont établis par le marché
Organismes	ENCI/sociétés privées de commercialisation achètent la production	sociétés privées de commercialisation
Convictions/normes internalisées	Autoconsommation, changer de production ne présente aucun avantage	Autoconsommation, changer de production ne présente aucun avantage.
Comportement du producteur	Produire toujours la même chose	Produire toujours la même chose

Ce schéma illustre à quel point les différences entre l'évolution des secteurs des produits échangeables et celle des produits non échangeables sont importantes. En principe, les nouvelles institutions commerciales devaient obliger les producteurs de cultures échangeables à utiliser le marché, et non plus l'État, comme référence principale dans leur prise de décisions de production.

Par exemple, en ce qui concerne certains produits d'exportation, comme les asperges, l'agro-industrie organise généralement les producteurs de taille moyenne de façon à garantir les délais, les conditions sanitaires et la qualité des produits. Dans ce cas, l'agro-industrie se charge directement de la commercialisation et les producteurs peuvent obtenir de plus grande rentabilité (Escobal, et. coll. : 1998, 14)²¹.

Ce type d'ajustement correspond aux intentions originales des réformes. Mais le marché n'était pas le seul mécanisme de fixation des prix ; ceux-ci sont également déterminés par une politique tarifaire et non tarifaire discrétionnaire qui peut être mise en œuvre pour créer des barrières commerciales qui élèvent artificiellement la rentabilité d'un produit.

Cette situation peut être illustrée par le cas du riz. Comme nous le mentionnons dans la section 2, les riziculteurs avaient obtenu les plus grands avantages du secteur durant la période du modèle institutionnel axé sur l'ENCI et ECASA, sans doute grâce à leur capacité d'influer sur les centres de décision gouvernementaux. Mais ce sont les mêmes riziculteurs qui ont obtenu le plus haut niveau de protection effective de l'agriculture péruvienne dans les années 90 grâce à l'interdiction de facto imposée par SENASA à l'importation de riz en provenance d'Asie en 1997, sur la base de critères sanitaires. D'après une analyse réalisée par l'INDECOPI, cette barrière non tarifaire au commerce de riz était à l'origine d'un détournement des flux commerciaux, d'une hausse des prix à la consommation et d'une plus grande rentabilité pour le producteur national, laquelle a été finalement neutralisée par l'augmentation de la production nationale (INDECOPI, 2002).

Cette continuité dans le comportement des riziculteurs témoigne de l'existence de certains éléments institutionnels « déguisés » qui ont survécu aux réformes, associés aux lobbys et aux tractations réalisées auprès des instances de l'État qui élaborent les normes qui influencent la rentabilité de certains produits. Le changement d'éléments institutionnels n'a finalement impliqué qu'un changement au niveau des instruments (tarifs douaniers et barrières non tarifaires) et des personnes ou des fonctionnaires sur lesquels faire pression²².

Dans le secteur des produits non échangeables, les changements ne semblent pas avoir été particulièrement substantiels. On observe, au contraire, une forte continuité en termes de comportement des producteurs tout au long de la période de transition entre les deux institutions commerciales agraires en question. Comme signalé plus haut, l'application, dans les années 80, du système de prix de garantie géré par l'État a été relativement imparfaite et, sauf dans certains cas exceptionnels, la couverture n'a pas été suffisante pour contrecarrer les forces du marché articulées autour des sociétés de commercialisation privées (voir Escobal, 1994, 15). Par conséquent, dans la pratique, celles-ci constituaient les filières de commercialisation de la plupart des produits agricoles échangeables et c'est par leur intermédiaire qu'étaient fixés les prix en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande.

Ceci explique que les réformes n'aient pas entraîné de changements sensibles au niveau des filières de commercialisation. Ceci dit, le principal point d'inflexion est donné par le transfert de la principale source de financement des petits producteurs de la Banque Agricole (Banco Agrario, institution financière ad-hoc ayant pour mission de financer les activités agricoles et d'élevage, parfois par l'intermédiaire de crédits subventionnés) aux négociants traditionnels et à d'autres agents nouveaux de commercialisation qui sont venus occuper la place de l'ENCI et d'ECASA. Ce changement de mains dans la source de crédits n'a fait que renforcer la position privilégiée des négociants et des structures non compétitives mentionnées antérieurement.

Si les changements au niveau des normes et des organisations sont mineurs, les transformations en termes de convictions/habitudes sont pratiquement inexistantes ; en effet, de nombreux cultivateurs de produits non échangeables continuent de semer ce qu'ils ont toujours semé sans prêter aucune attention aux signaux du « nouveau » cadre institutionnel du marché. L'explication d'une telle continuité est simple : le comportement d'un grand nombre de cultivateurs de produits non échangeables n'a pas varié parce que les éléments institutionnels de commercialisation mis en place par l'État, que ce soit avant ou après les réformes, ne motivaient ni n'orientaient leur comportement.

La situation des petits agriculteurs a eu tendance à s'aggraver avec la disparition de leurs organisations régionales et nationales. « Avec le repli de l'État, il n'existe plus d'acteur national à qui formuler des revendications unificatrices relatives aux conditions de production. » (Vera y Monge, 1998). Ainsi, dans les années 90, les petits producteurs formulent des demandes

spécifiques qui sont résolues indépendamment les unes des autres, « à des niveaux multiples de négociations qui ne présentent aucune dimension collective. » (Ibid.)

En résumé, l'analyse indique que les réformes ont certes donné naissance à de nouveaux éléments institutionnels mais que la portée de ces derniers est restée limitée et que l'impact a été restreint aux institutions commerciales qui concernent certains produits échangeables. D'après un rapport de la Banque interaméricaine de développement, au moment de l'application des réformes :

« ... La présomption était que les organisations étaient suffisamment flexibles pour absorber les changements d'orientation, que la décision politique était suffisante pour provoquer de nouveaux comportements et que la modification des normes et des procédures propres au secteur public et un réaménagement formel suffisaient pour modifier les modes de gestion [...] »

La réforme est donc partie de la prémisse de l'existence de ressources sociales disponibles pouvant être activées par une simple annonce explicite [...] ». (Piñeiro et. al.: 1999, 24)

Les antécédents décrits plus haut démontrent que ces hypothèses se sont toutes avérées, à des degrés divers, erronées. En ce sens, les nouveaux *éléments institutionnels* n'ont pas suffi à modifier les *institutions* qui régissent le comportement des secteurs peu intégrés au marché.

Ceci nous conduit à une réflexion finale sur le processus de changement institutionnel. Les années 90 ont marqué sans nul doute un point d'inflexion dans la réglementation et dans les organisations qui composaient le cadre institutionnel commercial de l'agriculture péruvienne. Ce point d'inflexion, que nous avons considéré comme un facteur exogène tout au long de ce document, semblait indiquer un changement institutionnel abrupt dans le cadre duquel les agents concernés auraient accepté sans grande résistance les réformes imposées à partir de l'extérieur du système. Ce type de scénario ne semble pas conforme aux modèles théoriques selon lesquels les institutions sont considérées comme des entités essentiellement stables dont la transformation tend à être progressive et négociée, hormis situations révolutionnaires résultant de l'action des acteurs concernés.

Nous avons vu que le comportement des agents censés être visés par le changement de normes et d'institutions présente toutefois une certaine continuité qui rend compte de l'existence d'éléments institutionnels suffisamment puissants pour que continuent de fonctionner les modèles préexistants, malgré l'incorporation de ces agents aux nouvelles organisations et réglementations. Ces éléments seraient associés à des convictions/normes internalisées qui sont suffisamment enracinées dans les agents en question pour compromettre le fonctionnement des nouvelles organisations et réglementations.

Dans le cas du cadre institutionnel commercial de l'agriculture péruvienne, il a été relativement facile de mettre en place un changement exogène de certaines réglementations et organisations, pour autant qu'elles étaient toutes construites sur des instances de l'appareil public, susceptibles d'être modifiées ou éliminées par décret. En revanche, les convictions/normes internalisées ne peuvent, quant à elles, être modifiées par la loi et elles perdurent dans le temps dans la mesure où les nouveaux éléments institutionnels ne sont pas capables de créer de nouveaux modèles de comportement et finissent, au contraire, par s'adapter aux comportements existants. A cet égard, la dynamique institutionnelle actuelle de ce secteur est déterminée, dans une large mesure, par les arrangements institutionnels préexistants.

En guise de conclusion

Au cours des quatre dernières décennies, la politique commerciale agraire péruvienne, dans ses différentes modalités, a eu pour objet, dans la pratique, de stimuler le développement d'un secteur spécifique et relativement restreint du secteur agricole péruvien. La logique fondée sur le contrôle de l'État des années 70 et 80, tout comme l'approche néolibérale de ces dernières années, ont ignoré la nature des institutions qui conditionnent le comportement économique de la majorité des unités agricoles du pays ; celles-ci sont de petites dimensions, cultivent des produits dont les marchés sont restreints, présentent très peu de flexibilité en termes de production et destinent une partie importante de celle-ci à l'autoconsommation. La déconnexion entre ces unités et les politiques mises en place à partir de l'État est telle que le point d'inflexion en termes de normes et d'organisations qui s'est produit à partir de 1990 et qui a si profondément touché d'autres secteurs de l'économie, n'a pratiquement rien changé ni au niveau de la dynamique productive des agriculteurs, ni dans leur situation socio-économique.

Ceci s'explique par le fait que les réformes en question reposaient sur une présomption idéologique erronée, à savoir que le comportement économique des producteurs agricoles péruviens, une fois libérés des contrôles de l'État, serait guidé par les signaux du marché, ce qui se traduirait par une plus grande efficacité et un bien-être accru pour tous. Mais les agriculteurs de produits peu échangeables suivent d'autres logiques de comportement dans laquelle les critères essentiels de la prise de décision en termes de production ne sont ni les prix ni la maximisation des gains. En ignorant cette réalité, les réformes n'ont pas considéré nécessaire d'élargir les marchés existants pour y englober cette grande quantité d'agriculteurs.

De même, les différents éléments institutionnels mis en place avant et après les réformes commerciales, bien que radicalement différents, étaient et sont orientés vers un même groupe d'agriculteurs, à savoir ceux qui sont intégrés aux marchés intérieurs et extérieurs de produits échangeables. En fait, un secteur important de ces producteurs continue de faire l'objet de niveaux de protection spéciale équivalents à ceux qui existaient avant la réforme, ce qui, en tout état de cause, va à l'encontre du discours d'efficacité de la libéralisation du marché.

A cet égard, si l'objectif est d'engendrer des modifications substantielles du comportement des agriculteurs péruviens dans le contexte des réformes, il faut commencer par aborder de façon résolue la problématique de leur incorporation au marché. Et pour ce faire, il faut créer des incitations institutionnelles appropriées qui motivent tous les agriculteurs, non seulement les agriculteurs « modernes », à agir en fonction de la logique du marché, ce qui ne va pas se produire de façon spontanée. L'État et les politiques publiques doivent jouer un rôle actif pour élargir les marchés de façon à inclure les agriculteurs marginalisés, créer les capacités qui leur permettent une plus grande flexibilité et capacité d'adaptation au niveau de la production et offrir des biens publics qui sont essentiels pour le développement agraire tels que la recherche, l'assistance technique et une information fiable et accessible aux producteurs.

Références

Abusada, Roberto et. al. (2001). Integrando el Perú al mundo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía

Avner Grief and David Laitin (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change," *American Political Science Review* 98, no. 4 (Fall 2004): 633-652.

Boloña, Carlos y Javier Illescas (1997). Políticas arancelarias en el Perú: 1980-1997. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, Universidad San Ignacion de Loyola.

Calvert, Randall (1995). "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication." En J. Banks and E. Hanushek, eds., *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, Cambridge University Press.

- Ccama, Faustino et. al. (1987).** Alcance de las políticas agrícolas en el Perú: Campaña agrícola 1986-87. Informe al Grupo de Análisis de Política Agrícola, mimeo.
- Eguren, Fernando (2004).** "Las políticas agrarias en la última década: una evaluación". En Fernando Eguren et. al. (eds), Perú: El problema agrario en debate, SEPIA X, Lima: SEPIA, 2004.
- ENCI.** Empresa Nacional de Comercialización de Insumos. Memorias anuales 1976, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985.
- Escobal, Javier (1989).** Políticas de precios y subsidios agrícolas: impactos macroeconómico y sectorial. Perú 1985-1989. Documento de Trabajo, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Escobal, Javier (1994).** "Introducción". En Javier Escobal (ed.), Comercialización agrícola en el Perú. Lima: GRADE-AID.
- Escobal, Javier (2000).** "El gran ausente: el agro". En Roberto Abusada et. al. (eds.). La reforma incompleta. Rescatando los noventa, Vol II. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- Escobal, Javier et. al. (2000).** "Endogenous Institutional Innovation and Agroindustrialization on the Peruvian COSAT", Agricultural Economics Journal, vol. 23, N°3.
- Escobal, Javier y Victor Agreda (1994).** "La comercialización de arroz en la costa norte del Perú. El caso de los productores de Ferreñafe". En Javier Escobal (ed.), Comercialización agrícola en el Perú. Lima: GRADE-AID.
- Greif, Avner (2003).** Institutions: Theory and History. Comparative and Historical Institutional Analysis. En Stanford University.
http://www-econ.stanford.edu/academics/greif_228/chapter1_2.03-04.pdf
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996).** "Political Science and the Three New Institutionalisms," Political Studies 44 (Diciembre): 936-957.
- Kennedy, Peter (1983).** Food and Agricultural Policy in Peru, 1960-1977, Technical Papers N°39. Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas.
- Kervyn, Bruno (1988).** La economía campesina en el Perú. Teorías y políticas. Cuzco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Lajo, Manuel (1990).** El pan nuestro. ¿Cómo interpretar y resolver el problema alimentario en el Perú?. Lima: GENES, ESAN, FFE.
- Monge, Carlos (1989).** "Las demandas de los gremios campesinos en los ochenta", Debate Agrario N°5, enero-marzo, Lima: CEPES.
- North, Douglass (1994).** "Institutional Change: A Framework of Analysis", Working Paper, EconWPA , Serie Economic History, número 9412001.
- Paul Pierson (2000)** "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," American Political Science Review 94, no. 2 (Junio).
- Paz-Cafferata, Julio y Revilla Victor (1989).** "Protección efectiva a la agricultura", Mimeo, Kellogg International Fellowship Program.
- Piñero, Martín et. al. (1999)** La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santa Cruz, Francisco (1999).** "La nueva institucionalidad rural: el caso del Perú". En FAO-CEPES. www.rlc.fao.org/prior/desrural/reforma/estudios/peru.pdf
- Dante Vera y Carlos Monge (1998).** La nueva institucionalidad rural. Documento de consultoría, Lima: Coordinadora Rural del Perú
- Zegarra, Eduardo (2006).** Estudio en Profundidad N° 4: Titulación, rentabilidad agropecuaria y el contexto macroeconómico y de políticas en la última década. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo

Notes

¹ Texte rédigé par les auteurs en espagnol. Traduction en français : Monique Zachary. Révision scientifique de la version française : Henri Regnault

² ezegarra@grade.org.pe

³ aespinoza@grade.org.pe

⁴ Généralement, les adeptes de cette explication affirment qu'il existe encore de nombreuses distorsions dans la politique tarifaire ou que l'État continue d'intervenir dans les marchés en réalisant des opérations financières de rachat, ou a échoué dans la création d'un « marché des eaux ». En d'autres termes il s'agirait d'une réforme libérale de type partiel et la principale recommandation serait de « compléter les réformes du marché ».

⁵ La récente approbation du traité de libre-échange avec les Etats-Unis est perçue par ses promoteurs comme un approfondissement de cette approche libérale visant, en l'occurrence, à garantir une meilleure articulation avec le principal partenaire commercial du Pérou dans différents domaines, y compris celui des produits agricoles.

⁶ Il suffit d'observer les derniers résultats électoraux du Pérou (année 2006) qui reflètent la tendance massive du vote rural et des zones andines et de la jungle du Pérou vers un courant politique nationaliste opposé à l'approche libérale de l'économie, alors que dans les grandes villes et dans la majeure partie des zones côtières, la tendance a été plutôt favorable à la continuité du modèle économique en vigueur.

⁷ Bien que l'intention primaire de ce document ne soit pas d'analyser la dynamique de la commercialisation interne des produits agricoles, le fait que les politiques de commerce extérieur du secteur appliquées au cours des dernières décennies aient eu pour objectif constant d'influencer les modèles de développement de la production interne nous obligent à l'inclure dans l'analyse.

⁸ Les importations de produits pour lesquels l'ENCI maintenait un monopole étaient exonérées du paiement des droits de douane.

⁹ Il faut souligner que, mis à part le riz, tous les autres produits étaient destinés à satisfaire la demande de l'industrie alimentaire.

¹⁰ Décret législatif N°565, avril 1990.

¹¹ Définis comme les unités productives de moins de 10 hectares.

¹² Selon Monge (1989), les associations les plus représentatives durant cette période ont été la Confédération paysanne du Pérou (*Confederación Campesina del Perú* (CCP)), relancée en 1974; la Confédération nationale agraire (*Confederación Nacional Agraria* (CNA)), créée en 1974 par le gouvernement militaire puis indépendante de celui-ci à partir de 1978 ; et l'Association nationale de petits exploitants (*Asociación Nacional de Parceleros* (ANAPA)), formée en 1985.

¹³ SENASA : Service national de salubrité agricole; DIGESA: Direction générale d'hygiène de l'environnement.

¹⁴ Décret Loi N° 25902 o "Loi organique du Ministère de l'agriculture", novembre 1992.

¹⁵ Comme nous le verrons plus tard, ceci ne veut pas dire que les agents privés s'incorporent au système d'éléments institutionnels définis par leurs propres modèles de comportement ; on observe, au contraire, une forte différenciation dans les fonctions institutionnelles des différents agents privés.

¹⁶ Résolution No.061-2002-CDS sur l'huile d'olive imposée aux pays de l'Union européenne.

¹⁷ L'Association des producteurs de coton a présenté deux requêtes –encore en attente- auprès de l'INDECOPI, l'une pour dumping contre l'importation de coton des Etats-Unis d'Amérique et l'autre, pour utilisation abusive du marché contre les entreprises de transformation du coton.

¹⁸ A cet égard, il est intéressant de signaler que ces dernières conservent une composition très semblable à celle des sociétés qui, en 1980, importaient leurs intrants par l'intermédiaire de l'ENCI (Lajo: 1990, 117).

¹⁹ L'indice de rentabilité de l'activité agraire des zones côtières et de la sierra a été élaboré sur la base de l'information relative aux coûts, aux prix et à la valeur de la production des principaux produits. Étant donné l'absence de données statistiques sur les coûts de production pour le sous-secteur de l'élevage, nous n'avons utilisé que les indices de prix à la production.

²⁰ Même s'il peut s'avérer très risqué de tenter d'isoler l'effet du cadre institutionnel de commercialisation sur les décisions de production des agriculteurs, sans aborder des aspects aussi importants que l'accès au crédit, les changements dans le régime foncier, etc., la construction d'une

matrice décrivant l'ensemble du complexe institutionnel commercial agricole est une démarche qui va au-delà de la portée du présent document.

²¹ Mais ceci n'est que l'exception qui confirme la règle selon laquelle les petits agriculteurs - qui n'ont pas les moyens de financer la reconversion et ne possèdent pas les capacités de gestion nécessaires - restent généralement en marge des cultures plus rentables et sont dans l'obligation de dépendre de systèmes de commercialisation inefficaces et coûteux (Eguren, 2004: 63-67).

²² Dans les récentes négociations du Traité de libre-échange avec les Etats-Unis, ce sont les riziculteurs qui ont obtenu les niveaux les plus élevés de protection pour le riz, avec une période de démantèlement s'étendant sur 17 ans à partir d'un niveau de protection initial élevé, protection qui n'a été obtenue pour aucun autre produit agricole.