

François Ruf et Françoise Gérard
éditeurs scientifiques

Agricultures en crise

**Populations, matières premières
et ressources naturelles en Indonésie
1996-2000**



CIRAD - KARTHALA

**AGRICULTURES EN CRISE
POPULATIONS, MATIÈRES PREMIÈRES
ET RESSOURCES NATURELLES EN INDONÉSIE
1996-2000**

François Ruf et Françoise Gérard
éditeurs scientifiques

Agricultures en crise
Populations, matières premières
et ressources naturelles en Indonésie
1996-2000

Cirad

TA 283/04, avenue Agropolis
34398 Montpellier Cedex 5

Karthala

22-24, boulevard Arago
75013 Paris

Cet ouvrage est la version française de *Agriculture in crisis: people, commodities and natural resources in Indonesia, 1996-2000*, publié par Curzon Press et le Cirad, en 2000.

© Cirad et Karthala 2001
ISBN Cirad 978-2-7592-0666-7
ISBN Karthala 2-84586-151-6

Sommaire

Préface	7
Introduction	11
1. La crise indonésienne <i>Françoise Gérard et François Ruf</i>	19
LE CONTEXTE INTERNATIONAL	
2. Les réponses du marché international du caoutchouc, du cacao et du café à la crise asiatique <i>Kees Burger et Hidde P. Smit</i>	39
3. L'huile de palme et la crise : une vision macroéconomique <i>Tancrede Voituriez</i>	55
4. La crise asiatique et ses répercussions sur la filière du bois en Indonésie <i>Marie-Gabrielle Piketty et Alain Karsenty</i>	75
CULTURES PÉRENNES ET EXPLOITATIONS FAMILIALES	
5. Les migrants du cacao : du boom à la récession <i>François Ruf et Yoddang</i>	99

- 6. Les transmigrants et le boom du cacao :**
« Le paradis, c'est ici, pas à Bali »
François Ruf, Yoddang et Waris Ardhy 163
- 7. De la migration à la motorisation :**
les avantages de la libéralisation du marché
pour les planteurs de caféier
François Ruf et Yoddang 205
- 8. Le caoutchouc amortit les chocs**
pour les planteurs : ni crise, ni boom
Eric Penot et François Ruf 247

EXPLOITATIONS FAMILIALES ET CULTURES VIVRIÈRES

- 9. La crise alimentaire de 1998 : un incident de parcours**
ou la fin de la sécurité alimentaire ?
Françoise Gérard, Isabelle Marty et Erwidodo 283
- 10. D'El Niño à *krismon* : comment les riziculteurs**
de Java ont fait face à une crise multiple
Robin Bourgeois et Anne Gouyon 313
- 11. Après la pluie, le déluge : les producteurs**
de cultures vivrières survivent difficilement
dans les zones de transmigration
Patrice Levang, Baslian K. Yoza, Ety Diana et Haryati 345

SYNTHÈSE

- 12. Quel rôle pour l'agriculture dans la relance**
de l'économie indonésienne ?
François Ruf et Françoise Gérard 377
- Les auteurs** 419

Préface

Ce livre est l'œuvre d'une équipe d'agronomes et d'économistes, européens et indonésiens, qui tous consacrent leur vie à améliorer l'agriculture des pays en développement. Ils essaient de le faire rationnellement, en apportant la contribution de la recherche. Ils s'efforcent aussi de comprendre les richesses et les dynamiques propres de sociétés paysannes confrontées à la pauvreté, qui n'ont souvent accès ni aux informations ni aux moyens, qui permettent de raisonner des pratiques traditionnelles, de s'organiser et d'investir.

La crise indonésienne touche un pays de deux cent millions d'habitants — le cinquième pays au monde par sa population —, un grand pays agricole, mais aussi un pays qui peine à trouver les formes de son développement. La crise indonésienne est une crise écologique, économique et politique. Par son ampleur, par sa durée, par ses retombées, mais aussi parce les économistes ne l'avaient pas prévue, elle remet en cause de nombreux postulats, qui fondaient les paradigmes du développement des années 90.

Le secteur agricole a beaucoup contribué au décollage économique dont on croyait, il y a quelques années, qu'il offrait un modèle — le modèle asiatique — de croissance et de progrès économique. De façon progressive et inégale, l'agriculture indonésienne a été profondément touchée par la crise et on lui demande pourtant d'aider le pays à en sortir. En effet, les agriculteurs ont une puissance de travail considérable. L'augmentation de la production agricole depuis trente ans est là pour le prouver : la production du riz et celle du soja ont été multipliées par quatre durant cette période, le cacao a connu un boom de plus de 400 000 tonnes en moins de vingt-cinq ans grâce à la migration de quelque deux cent mille familles, qui ont adopté spontanément sa culture.

Mais aujourd'hui, alors que le cours de la plupart des minerais remonte, les prix agricoles stagnent et, après le cacao, le café, le caoutchouc et l'huile de palme, le poivre — l'une des cultures symboliques des tropiques et de l'Indonésie en particulier, l'une des dernières matières premières agricoles à résister à la baisse — plonge à son tour. Pourtant, au début de 1998, l'agriculture d'exportation avait tiré parti de la chute de la roupie. Les prix internationaux du cacao, du café, de l'huile de palme et de la noix de coco avaient connu une légère remontée. Les revenus des familles rurales

avaient été multipliés par quatre ou cinq, ce qui leur avait permis d'investir et de contribuer ainsi à amortir les effets du début de la crise.

Tel n'est plus le cas aujourd'hui et alors qu'on leur demande un nouvel effort, les décisions échappent aux producteurs. Elles leur échappent, car la distance est immense entre eux et les responsables des politiques internationales et des marchés mondiaux. Et leurs responsables nationaux n'ont le plus souvent qu'à appliquer des formules qui leur sont imposées par l'évolution économique du monde.

Cet ouvrage n'est pas un livre contre la mondialisation, ni un livre contre le libéralisme économique. C'est un travail d'observation, d'analyse et de réflexion, qui tente de déterminer, aujourd'hui et dans ce cas, les relations entre ce que vivent les paysans indonésiens et les politiques macroéconomiques, entre les situations locales, auxquelles aucune agriculture ne se soustrait, et le système mondial des échanges.

L'équipe de chercheurs français qui a préparé cet ouvrage est engagée depuis de longues années avec des scientifiques indonésiens auprès des agriculteurs de ce pays. Elle ne les a pas abandonnés pendant cette période de crise, même lorsque la tension politique est montée. Sans nier les différences culturelles, elle se sent solidaire de ces scientifiques et de ces paysans dans le difficile cheminement vers le développement. Ses observations reposent sur la connaissance de situations réelles prises en compte grâce à des enquêtes de terrain.

Ce que les auteurs apportent à leurs collègues, c'est la possibilité de faire connaître leur situation pour partager leurs analyses avec ceux qui, dans les pays développés, contribuent à élaborer les politiques mondiales. Ils traitent de l'imbrication des aspects écologiques, économiques et politiques de la crise — trois aspects qui ne sont pas indépendants et dont les interactions donnent bien souvent naissance aux déterminants les plus lourds de conséquences. Ce faisant, les auteurs abordent la politique, et la politique indonésienne en particulier. Ils assument la responsabilité de mettre en exergue les faits qu'ils ont observés et qui leur semblent peser sur les évolutions. En effet, il ne peut y avoir d'interprétation de la croissance des années 80 et 90, puis de la crise, sans que le domaine politique soit abordé. Il est nécessaire qu'il le soit. Cela ne veut pas dire que les relations de cause à effet qui sont proposées dans ce livre doivent être acceptées sans discussion. L'application de méthodes économiques pour comprendre les phénomènes nécessite aussi des débats indispensables afin d'étudier les cas qui sont encore dans l'actualité et pour lesquels personne ne dispose de l'ensemble des données.

La question essentielle posée par cet ouvrage porte sur les mesures de soutien à l'agriculture pour l'aider à affronter les conséquences de la mondialisation des échanges, de la libéralisation des marchés et de la

fluctuation des monnaies. Cette question est l'une des principales composantes de ce que devraient être de nouvelles politiques d'aide au développement. Si l'on voulait raisonner par analogie, on pourrait dire qu'elle présente dans le domaine des politiques économiques, des points communs avec le principe de précaution dans le domaine de la santé publique. L'éthique n'est pas loin et, notamment, la place de l'éthique dans les rapports entre pays riches et pays pauvres. Mais, même sans faire appel à cette notion, la préoccupation d'une cohérence plus forte et d'une efficacité plus certaine entre les recommandations et leur application, qui tient compte de la diversité des cultures dans l'espace et dans le temps, devrait conduire à des analyses préalables plus responsables.

Sur ces questions, les auteurs, et notamment Françoise Gérard et François Ruf, émettent des hypothèses et formulent des propositions. Ce faisant, ils prennent partie en connaissance de cause. Ils prennent la parole en tant que chercheurs dans des débats de société.

Ainsi pensent-ils qu'une libéralisation trop brutale et rapide des marchés financiers, alors que ni les opérateurs, ni les institutions n'y étaient préparés, a favorisé la crise indonésienne. Cette crise pose à nouveau la question de la capacité des marchés à atteindre un équilibre stable, en l'absence de toute régulation. L'autorégulation des marchés libres est, en effet, un résultat important de la théorie économique. Cependant, les conditions dans lesquelles elle est démontrée (information parfaite, ajustement immédiat des productions, symétrie des relations entre l'offre et la demande, atomicité des agents) sont éloignées du monde économique réel et encore plus du monde économique réel des pays pauvres. Plusieurs travaux d'économistes montrent que les caractéristiques même des marchés réels (difficulté d'information, délai de production) mènent plutôt à de fortes fluctuations des prix et des quantités échangées. Dans ce cas, une libéralisation trop rapide des marchés des produits agricoles vivriers pourrait se révéler dommageable pour les agriculteurs, mais aussi pour les consommateurs du monde entier.

Ces hypothèses sont discutables et ce que souhaitent les auteurs, c'est qu'elles soient discutées. Ils souhaitent que leurs analyses puissent contribuer à des débats où des chercheurs confrontent leur point de vue avec ceux des responsables politiques, chacun acceptant les responsabilités qui sont les siennes, chacun étant conscient que la finalité de la recherche agronomique comme de l'aide au développement est de satisfaire durablement les besoins des populations les plus pauvres et d'améliorer les conditions de vie de millions de familles de paysans.

Bernard Bachelier
Directeur général du Cirad

30 octobre 2000

Remerciements

Nous tenons à remercier en premier lieu le directeur général du Cirad, Bernard Bachelier, qui, dès le début de la crise en Indonésie, a été convaincu que l'esprit d'entreprise des paysans indonésiens pourrait aider le pays à se relever. Il était aussi persuadé que les vingt années de coopération du Cirad avec les organismes indonésiens de recherche et de développement nous obligeaient à témoigner du courage dont les Indonésiens ont fait preuve pendant la crise et de la contribution que l'agriculture peut apporter à ce pays, malgré l'impact potentiellement négatif de la dépréciation monétaire sur les prix mondiaux de la plupart des produits agricoles.

Nous remercions vivement tous les coauteurs pour avoir partagé leur expertise avec nous et pour leur patience en attendant la publication du livre. Le débat entre nous tous, parfois vif, a été des plus utiles pour l'ensemble du livre.

Ce livre doit également beaucoup au service des éditions du Cirad, qui a su trouver les bons partenaires pour ce projet et qui a participé à la construction du livre de bout en bout, tant dans sa version anglaise que française.

Enfin, comme c'est souvent le cas dans ce genre d'exercice, la réalisation d'un tel livre nous a demandé beaucoup plus de temps que prévu et nous souhaitons d'autant plus exprimer notre reconnaissance à nos conjoints respectifs, Anisha Ruf et Thierry Seys, ainsi qu'à nos enfants, pour leur patience au cours des longs week-ends et congés consacrés à ce livre.

François Ruf et Françoise Gérard

Introduction

La crise économique en Asie du Sud-Est commence, en juillet 1997, par un mouvement de panique sur le marché financier thaïlandais. Elle se propage rapidement à l'ensemble de la région et surprend tout le monde par sa violence, dans des pays considérés comme des exemples de réussite économique.

Jusqu'en juillet 1997, l'Indonésie est considérée comme un pays aux performances remarquables. Les quelques faiblesses de ce « miracle économique » — une croissance qui repose davantage sur l'utilisation des ressources que sur la recherche d'efficacité (Krugman, 1994), un endettement croissant (Banque mondiale, 1996) et un régime politique déficient — ne réussissent pas à atténuer l'optimisme général. La réussite économique de l'Indonésie est, certes, impressionnante. Au cours des trois décennies qui précèdent la crise, le revenu annuel moyen par habitant passe de 50 à plus de 1 000 dollars américains, la pauvreté recule massivement et l'espérance de vie à la naissance augmente de vingt ans. Alors qu'environ 70 millions de personnes, soit 60 % de la population, vivaient au-dessous du seuil de pauvreté en 1970, ils ne sont plus que 20 millions, soit 10 %, juste avant la crise (Banque mondiale, 1998). La roupie est stable et l'inflation, à moins de 10 %.

Cette situation explique l'optimisme des experts : à ses débuts, ils perçoivent la crise comme une correction passagère de la valeur de la monnaie, réaction naturelle à une surévaluation préalable. Six mois plus tard, il est clair que l'Indonésie subit l'un des effondrements économiques les plus catastrophiques de l'histoire, associé à une crise sociale et politique profonde. La roupie se stabilise à moins du tiers de sa valeur par rapport au dollar, après avoir chuté au dixième de sa valeur dans les périodes les plus fiévreuses de la crise. Dans une économie ouverte, l'augmentation

consécutives du prix des biens importés ne pouvait que provoquer des milliers de faillites et un effondrement économique et social.

La crise économique, ou *krismon* comme elle est nommée en bahasa, la langue nationale indonésienne, est beaucoup plus sévère en Indonésie que dans les autres pays de la région. Les raisons en sont multiples.

En premier lieu, la crise coïncide avec le phénomène El Niño, qui a un effet dévastateur sur l'agriculture indonésienne. En 1997 et 1998, le pays subit la pire sécheresse qu'il ait connue depuis cinquante ans, avec pour conséquences la perte de nombreuses récoltes et d'énormes incendies qui ravagent le pays, en particulier à proximité des concessions des grandes compagnies forestières et des plantations. Ces incendies, provoqués en partie par les conditions météorologiques, en partie par les hommes, créent un brouillard de fumée et de poussière qui occasionne de sérieux problèmes de santé et entraîne des perturbations dans les transports et les communications. Aux incendies succèdent les inondations lorsque La Niña, phénomène de renversement des vents et des courants maritimes qui suit El Niño, apporte des pluies torrentielles au cours du second semestre de 1998. De leur côté, le Vietnam et la Thaïlande reçoivent, en 1998, des pluies suffisantes pour des récoltes records de riz.

La crise se développe, en 1998, au moment où les prix pétroliers chutent de 30 % par rapport à ceux de l'année précédente (Banque mondiale, 1998). Cette baisse prive l'Indonésie de devises étrangères, plus que jamais nécessaires, et ruine les finances publiques.

Enfin, la crise financière déclenche une terrible crise politique et sociale, qui ôte toute possibilité de stabilisation au gouvernement indonésien. L'annonce d'un nouveau gouvernement provisoire en mai 1998 ne suffit pas à restaurer une confiance minée par trente années de népotisme et de corruption. Les Indonésiens ont besoin d'élections démocratiques et d'un nouveau président pour pouvoir recommencer à espérer. Au moment où ce livre part chez l'imprimeur¹, les tensions sociales et ethniques restent fortes dans le pays, avec une présence policière et militaire qui exacerbe les problèmes plus souvent qu'elle ne les résout.

Toute l'année 1998 et la plus grande partie de 1999, l'Indonésie et la majorité des Indonésiens vivent un cauchemar. Le taux de change de la roupie, qui était de 2 500 roupies pour 1 dollar en juin 1997, plonge à 15 000 roupies en juin 1998, pour se stabiliser à la fin de 1998 aux alentours de 8 000 roupies ; il se maintient à ce niveau jusqu'aux élections

1. En septembre 2000 pour la version anglaise publiée chez Curzon Press, en janvier 2001 pour la version française.

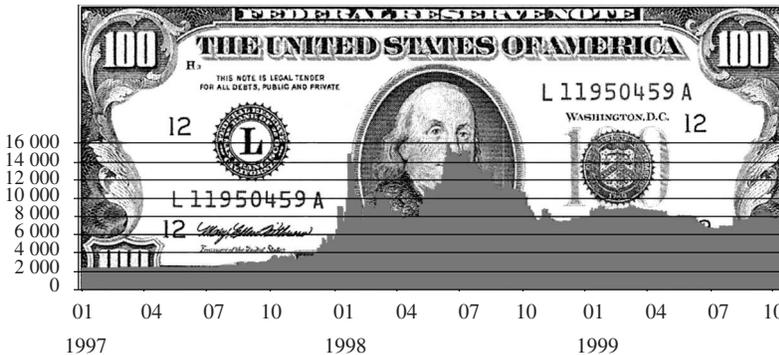


Figure 1. Evolution du taux de change de la roupie en dollar, de 1997 à 1999 (© Levang 1999).

du 20 octobre 1999 (figure 1). Cette chute provoque le renchérissement des importations alors que les conditions climatiques rendent nécessaire l'importation massive de produits alimentaires : les prix intérieurs des denrées de base flambent et la situation économique des plus pauvres devient dramatique. Le taux d'inflation officiel dépasse 80 % en 1998, mais l'augmentation du coût de la vie est bien supérieure, en particulier pour les plus démunis, qui achètent surtout des biens alimentaires. La baisse de la demande, l'écroulement du système financier et la hausse des prix mettent sérieusement en difficulté tous les secteurs de l'économie et le chômage augmente de plus de 20 % en 1998 selon le Cbs (Central Bureau of statistics). Alors que la croissance économique moyenne sur les trente dernières années avoisine les 7 % par an, elle est divisée de moitié en 1997 et chute d'environ 15 % en 1998. Le Pib réel par habitant, qui est de plus de 1 000 dollars dans les années 90, chute à 450 dollars. La flambée des prix alimentaires provoque émeutes et pillages, l'insécurité grandit accentuant encore les difficultés économiques. Les capitaux étrangers fuient le pays. La pauvreté augmente massivement.

Il faut deux ans, après le début du décrochage monétaire de juillet 1997, pour que la crise financière conduise à un véritable changement politique : l'indépendance du Timor est proclamée, Gus Dur et Megawati sont élus à la présidence et à la vice-présidence de l'Indonésie, en octobre 1999. Alors que la vice-présidente reçoit les félicitations du président Clinton, la monnaie se redresse à 6 700 roupies pour 1 dollar, contre 8 000 trois jours plus tôt. Même si quelques investisseurs internationaux semblent penser qu'il est temps de revenir en Indonésie, la crise n'est pas terminée pour autant. En mai 2000, le taux de change retombe à 8 500 roupies

et l'on peut craindre qu'il n'atteigne 10 000 roupies à la parution de ce livre². A la différence de ses voisins du Sud-Est asiatique, qui bénéficient d'une reprise, celle-ci tarde en Indonésie.

Les événements de 1998 et 1999 ont déclenché une avalanche d'études économiques et politiques sur les causes et les effets de la crise et sur les moyens de la surmonter. La plupart de ces études sont macroéconomiques et utilisent des données agrégées.

Cet ouvrage repose sur une méthode radicalement différente. Il dresse un tableau détaillé de la situation des ménages et des entreprises qui sont impliqués dans l'agriculture ou qui en dépendent, à partir d'une combinaison de données microéconomiques, d'observations de terrain, d'entretiens et d'informations recueillies au cours d'enquêtes dans les villages, tant avant que pendant la crise. Chacun de ses chapitres traite d'un produit de base ou d'un groupe de produits dans différentes régions : cacao dans le centre et le sud de Sulawesi, café et cultures vivrières dans le sud de Sumatra, caoutchouc à Kalimantan, huile de palme à Sumatra et à Kalimantan, cultures vivrières à Java (figure 2).

Dans chaque cas, la façon dont les producteurs ont été affectés par la crise est examinée. Qui a gagné et qui a perdu ? Comment les gagnants ont-ils dépensé ou réinvesti leurs bénéfices ? Quelles ont été les stratégies de survie des perdants ? Les petits exploitants ont-ils répondu à l'augmentation des prix en roupies des produits de base exportés en augmentant leur production pour les marchés à l'exportation ? Si oui, est-ce cette augmentation de l'offre qui est responsable de la baisse des prix sur les marchés internationaux ?

Ces questions sont essentielles parce que l'agriculture aurait pu jouer un rôle central dans la reprise économique. On attendait en effet de ce secteur une forte croissance, tirée par l'exportation, créatrice d'emplois et d'investissement, soutenant la demande interne. Dans le cas de l'Indonésie, les résultats du secteur des exportations sont mitigés. En dépit des attentes, le secteur agricole n'a pas permis de sortir rapidement le pays de la crise. La reprise par les exportations n'a pas fonctionné autant qu'on pouvait l'espérer. Contrairement à d'autres pays asiatiques, l'Indonésie ne voit pas la crise se terminer en 2000 ni, probablement, en 2001. Outre la dimension politique — il n'est pas facile de relancer une économie dans un cadre démocratique après trente-cinq années de dictature —, la structure de l'économie indonésienne et sa stratégie de développement ne sont-elles pas en cause ? Sa forte dépendance envers les matières premières, notamment

2. Lors de l'ultime relecture de la version française, en janvier 2001, le taux de change est retombé à 10 000 roupies pour 1 dollar.

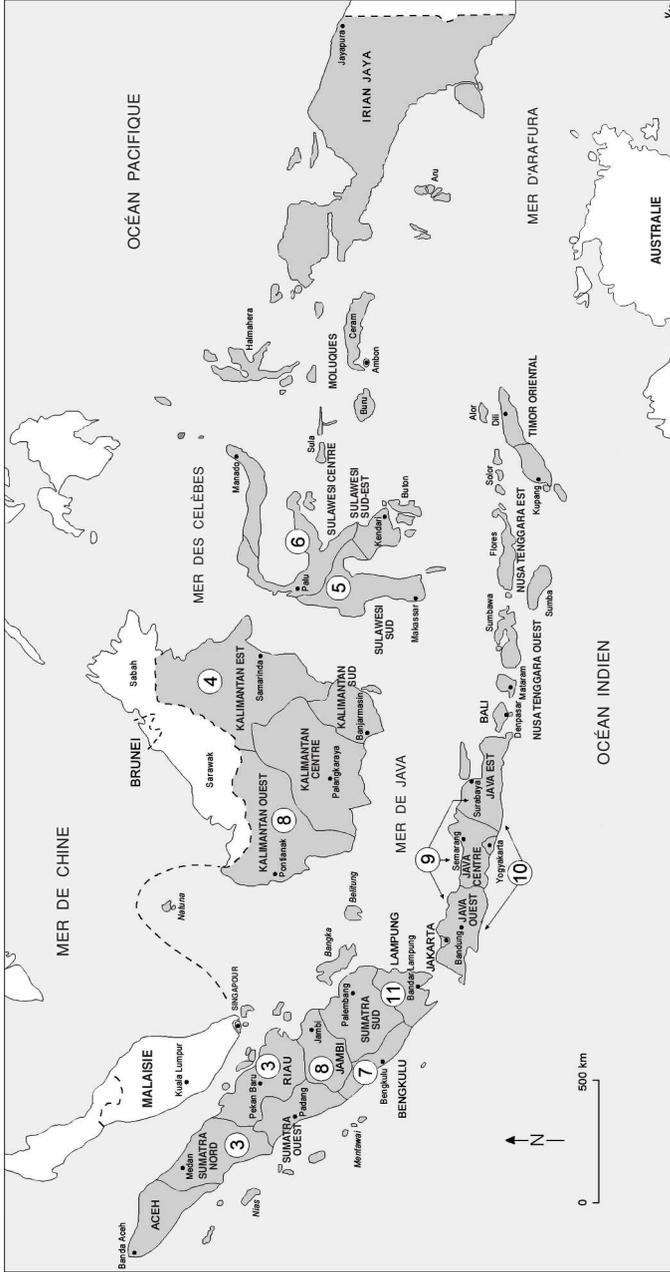


Figure 2. Les îles et les provinces d'Indonésie. Les nombres circlés renvoient aux numéros des chapitres dans lesquels les régions sont traitées (P. Levang).

agricoles, dont les marchés s'écroulent, lamine-t-elle les chances des exportations de contribuer à la relance du pays ?

Les questions soulevées par cette crise ne peuvent être étudiées qu'en suivant une approche de terrain, dans la mesure où l'agriculture indo-nésienne est soumise à des situations environnementales et économiques extrêmement diverses. Le plus grand archipel du monde — plus de 5 000 kilomètres d'est en ouest — offre une telle diversité agroécologique que les types de culture et leurs rendements varient considérablement selon le lieu et l'année. Les formes d'organisation de la production — des ouvriers agricoles sans terre aux grandes exploitations publiques ou privées en passant par les petits propriétaires — sont innombrables d'où la multiplicité des contraintes auxquelles sont confrontés les producteurs et des solutions qu'ils y apportent.

La crise a ainsi eu des répercussions contrastées chez les producteurs : si certains ont basculé dans l'extrême pauvreté, d'autres, au contraire, ont vu leurs revenus augmenter considérablement, du moins au cœur de la crise, en 1998. Dans ces conditions, l'impact moyen de la crise sur les agriculteurs n'a que peu de sens. Il est, en revanche, essentiel d'envisager toute la gamme de ses effets pour évaluer précisément l'incidence de l'agriculture sur d'autres secteurs de l'économie et tenter de prévoir sa contribution à la reprise.

Braudel écrivait qu'une crise économique et politique donne toujours lieu à une « redistribution des cartes » (Braudel, 1979). Dans le cas de l'Indonésie, cette redistribution est spectaculaire avec l'indépendance du Timor, arrachée de haute lutte, et les changements radicaux survenus à la tête du pays. Mais elle est aussi perceptible à l'échelon microéconomique, où elle est peut-être moins visible, plus discrète, mais tout aussi significative dans ses implications pour l'avenir. Depuis Braudel, on reconnaît un rôle majeur aux petites unités de production dans la reprise économique, grâce à leur flexibilité et à leurs facultés d'adaptation.

Chacun des chapitres de ce livre raconte donc une histoire différente, en décrivant la situation avant la crise, en analysant les répercussions de la crise et esquissant l'avenir possible de tous ses protagonistes. Le premier chapitre retrace brièvement l'histoire de l'Indonésie depuis l'indépendance et établit la chronologie des années de crise, de 1997 à 1999. Le deuxième chapitre propose une analyse théorique sur la façon dont les marchés internationaux du caoutchouc, du cacao et du café ont pu être affectés par la baisse de la roupie. Les chapitres suivants traitent en détail des principales exportations de produits de base du pays — huile de palme, bois, cacao, café et caoutchouc — et du secteur des cultures vivrières. Le dernier chapitre présente une synthèse des résultats et en tire quelques enseignements et questions d'ordre général.

Références bibliographiques

Banque mondiale, 1996. Indonesia: dimensions of growth. Washington, Etats-Unis.

Banque mondiale, 1998. Indonesia in crisis: a macro-economic update. Washington, Etats-Unis.

Braudel F., 1979. Le temps du monde : civilisation matérielle, économie et capitalisme, xv^e-xviii^e siècle, volume 3. Paris, France, Armand Colin.

Krugman P., 1994. The myth of the Asian miracle. <http://www.mit.edu/krugman>.

